

**Provincia de Córdoba**



**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES  
SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS  
PROVINCIALES”**

**INFORME FINAL**

**MAYO 2025**



**INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINO**

## **ÍNDICE GENERAL**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL Y SU IMPACTO EN EL RÉGIMEN FEDERAL A TRAVÉS DE ASIGNACIONES ESPECÍFICAS DE IMPUESTOS COPARTICIPABLES</b>	<b>3</b>
<b>1.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>1.2. LA PREVISIÓN SOCIAL COMO COMPONENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA</b>	<b>5</b>
<b>1.3. DIMENSIONES DE UN SISTEMA PREVISIONAL</b>	<b>8</b>
1.3.1. Alcance de un esquema previsional	8
1.3.2. Gestión y financiamiento de un esquema previsional	9
1.3.3. Esquemas previsionales y transferencia de riesgos	10
1.3.4. Diseño de un esquema previsional multipilar	11
<b>1.4. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL DESDE SUS INICIOS</b>	<b>18</b>
1.4.1. Primera etapa (1904-1942): Inicios con capitalización colectiva	19
1.4.2. Segunda etapa (1943-1966): Proporcionalidad y reparto, dos principios contradictorios	19
1.4.3. Tercera etapa (1967-1992): Extensión de la cobertura a los autónomos	20
1.4.4. Cuarta etapa (1993-2007): Sistema mixto de capitalización individual y reparto	21
1.4.5. Quinta etapa (2008-2024): El regreso al sistema de reparto	22
1.4.6. Las moratorias previsionales	22
1.4.7. La incorporación de las Cajas Previsionales Provinciales al sistema	24
<b>1.5. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL</b>	<b>25</b>
1.5.1. El gasto previsional nacional: significancia y financiamiento	25
1.5.2. Componentes del financiamiento del sistema previsional “contributivo” nacional	31
1.5.3. Evolución del resultado del sistema previsional nacional	34
<b>1.6. FINANCIAMIENTO TRIBUTARIO DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL</b>	<b>37</b>
1.6.1. Cronología de las filtraciones al esquema de Coparticipación Federal de Impuestos	37
1.6.2. Impacto fiscal de las detracciones a la Coparticipación Federal de Impuestos para financiar al sistema previsional	44
1.6.2.1. Metodología de estimación	45
1.6.2.2. Resultados de la estimación	46

<b>1.7. CONCLUSIÓN</b>	<b>53</b>
<b>CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DE LA TRANSFERENCIA DE CAJAS PÚBLICAS PROVINCIALES</b>	<b>55</b>
2.1. INTRODUCCIÓN	56
2.2. CONTEXTO ECONÓMICO	57
<b>2.3. ANÁLISIS INTEGRAL DE LA TRANSFERENCIA DE LAS CAJAS PÚBLICAS PROVINCIALES</b>	<b>59</b>
2.3.1. Antecedentes político-institucionales del traspaso	59
2.3.2. Inicio del traspaso: El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento	61
<b>2.4. INSTRUMENTACIÓN LEGAL DE LOS TRASPASOS</b>	<b>67</b>
2.4.1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires	69
2.4.2. Catamarca	73
2.4.3. Jujuy	81
2.4.4. La Rioja	84
2.4.5. Mendoza	93
2.4.6. Río Negro	98
2.4.7. Salta	101
2.4.8. San Juan	103
2.4.9. San Luis	109
2.4.10. Santiago del Estero	111
2.4.11. Tucumán	114
2.4.12. Síntesis de los principales aspectos contenidos en la evolución normativa del traspaso	118
<b>2.5. FACTORES CLAVE EN LA DECISIÓN DE TRANSFERIR LAS CAJAS PÚBLICAS PROVINCIALES</b>	<b>120</b>
2.5.1. Argumentos para la transferencia de las Cajas Públicas Provinciales	121
2.5.2. Argumentos para la no transferencia de las Cajas Públicas Provinciales	125
<b>2.6. SITUACIÓN DE LAS CAJAS NO TRANSFERIDAS</b>	<b>126</b>
<b>2.7. COMPARATIVA ENTRE CAJAS PÚBLICAS PROVINCIALES TRANSFERIDAS Y NO TRANSFERIDAS</b>	<b>134</b>
2.7.1. Configuración de reglas del sistema	135
2.7.2. Financiamiento	139
<b>2.8. CONCLUSIÓN</b>	<b>143</b>
<b>CAPÍTULO 3: FINANCIAMIENTO DE LAS CAJAS TRANSFERIDAS</b>	<b>145</b>
<b>3.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>146</b>

<b>3.2. RÉGIMEN GENERAL: LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES EN MATERIA DE GASTO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN</b>	<b>147</b>
3.2.1. Nivel de gasto público y competencias según unidad de ejecución	150
<b>3.3. EL GASTO PÚBLICO PROVINCIAL</b>	<b>153</b>
3.3.1. El gasto público subnacional en provincias con cajas transferidas	154
3.3.1.1. Gasto público subnacional por clasificación económica	158
3.3.1.2. Gasto público subnacional por finalidad y función	163
<b>3.4. COSTO FISCAL DEL PROGRAMA “ATENCIÓN EX CAJAS PROVINCIALES”</b>	<b>166</b>
<b>3.5 LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS QUE OPTARON POR LA TRANSFERENCIA DE SUS CAJAS PREVISIONALES A LA NACIÓN</b>	<b>169</b>
3.5.1. Simulación del impacto fiscal en las finanzas provinciales del traspaso a la nación de las cajas previsionales públicas provinciales	177
3.5.1.1. Empeora el resultado económico	177
3.5.1.2. Caída de recursos para financiar la Inversión Real Directa (IRD)	178
<b>3.6 LOS REGIMENES PREVISIONALES DE LAS CAJAS TRANSFERIDAS ANTES DEL TRASPASO</b>	<b>182</b>
3.6.1. Relevamiento de reglas paramétricas generales y especiales	191
3.6.1.1. Alícuotas de aportes y contribuciones	191
3.6.1.2. Requisitos de acceso al beneficio	195
3.6.1.3. Cálculo del haber inicial	199
3.6.1.4. Movilidad previsional	203
3.6.2. Injerencia fiscal nacional en los haberes previsionales provinciales	205
3.6.2.1. Introducción	205
3.6.2.2. Beneficios y haberes de cajas transferidas	206
3.6.2.3. Implicancias del traspaso de Cajas Públicas Provinciales en el gasto previsional nacional	210
3.6.2.4. Implicancias del traspaso de Cajas Públicas Provinciales en el déficit previsional nacional	211
<b>3.7 CONCLUSIÓN</b>	<b>214</b>
 <b>CAPÍTULO 4: FINANCIAMIENTO DE LAS CAJAS NO TRANSFERIDAS</b>	 <b>216</b>
<b>4.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>217</b>
<b>4.2. LA PREVISIÓN SOCIAL COMO PROBLEMA MACRO-FISCAL</b>	<b>218</b>
4.2.1. Determinantes de la sostenibilidad de un sistema de reparto	218
4.2.2. Impacto fiscal de los sistemas previsionales públicos no transferidos	221
4.2.3. La situación fiscal de las provincias que conservan sus sistemas previsionales públicos provinciales si los hubiesen transferido a la Nación	224
4.2.4. Simulación del impacto fiscal en las finanzas provinciales del traspaso a la nación de las cajas previsionales públicas provinciales	231
4.2.4.1. Mejora el resultado económico	231



4.2.4.2 Incremento de recursos para financiar la Inversión Real Directa (IRD)	232
4.2.4.3 Análisis por provincias	234
<b>4.3. LOS RÉGIMENES PREVISIONALES PROVINCIALES NO TRANSFERIDOS</b>	<b>239</b>
4.3.1. Relevamiento de reglas paramétricas generales y especiales	240
4.3.1.1 Alícuotas de aportes y contribuciones	241
4.3.1.2 Requisitos de acceso al beneficio	245
4.3.1.3 Cálculo del haber inicial	249
4.3.1.4 Movilidad previsional	253
4.3.2 Injerencia del sistema previsional nacional en los haberes previsionales provinciales	256
4.3.2.1 La metodología de simulación de egresos en el escenario de supuesto traspaso de las cajas no transferidas a la nación	258
<b>4.4. MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS ACORDADOS</b>	<b>262</b>
4.4.1 Transferencias en el periodo 2003-2011 en base a Convenios de Armonización	264
4.4.1.1 Esquema de asistencia financiera entre 2000 y 2007	264
4.4.1.2 Esquema de asistencia financiera entre 2008 y 2011	266
4.4.1.3 Montos transferidos	268
4.4.2 Transferencias en el periodo 2012-2015	270
4.4.2.1 El reclamo judicial de la Provincia de Córdoba	270
4.4.3 Transferencias en el periodo 2016-2023	272
4.4.3.1 Esquema de asistencia financiera en el periodo 2016 - 2017	272
4.4.3.2 Esquema de asistencia financiera a partir del año 2018	274
4.4.3.3. Montos transferidos entre 2016 y 2023	276
4.4.4 El desafío de mejorar las CPP sin transferirlas	279
<b>4.5 CONCLUSIÓN</b>	<b>280</b>
 <b>CAPÍTULO 5: CONSECUENCIAS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES</b>	 <b>282</b>
<b>5.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>283</b>
<b>5.2. DIFERENCIAS EN EL NIVEL DE PRESIÓN FISCAL QUE TIENEN LAS PROVINCIAS CON CAJAS TRANSFERIDAS Y NO TRANSFERIDAS</b>	<b>284</b>
5.2.1 Impacto de la política fiscal en un régimen federal	284
5.2.2. La teoría del RFN en la previsión social nacional	285
5.2.3. Impacto fiscal de la previsión social nacional al interior de cada provincia	291
<b>5.3. ASIMETRÍAS Y COSTOS QUE GENERAN LOS SISTEMAS PROVINCIALES DE SEGURIDAD SOCIAL NO TRANSFERIDOS A LA NACIÓN</b>	<b>305</b>
5.3.1. Impacto fiscal de la previsión social en las finanzas provinciales del conjunto de provincias con CNT	305
5.3.2. Impacto fiscal de la previsión social en las finanzas provinciales al interior de las provincias con CNT	309

<b>5.4 PRESIÓN DEL GASTO PREVISIONAL EN UN CONTEXTO DE ENVEJECIMIENTO PREVISIONAL</b>	<b>312</b>
5.4.1 Evolución del gasto previsional	313
5.4.1.1. Densidad previsional: beneficios cada mil habitantes	314
5.4.1.2. El empleo público como pasivo previsional futuro	316
5.4.2 Esperanza de vida a la edad de retiro	318
5.4.3. Tasa Interna de Retorno de los sistemas previsionales	322
5.4.3.1. TIR de regímenes especiales nacionales	324
5.4.4. El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes de reparto	326
<b>5.5. CONCLUSIÓN</b>	<b>330</b>
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>333</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>338</b>
<b>7.1. ANEXO I: CRONOLOGÍA LEGAL DE LA CESIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS A LA ANSES</b>	<b>339</b>
<b>7.2. ANEXO II: DESTINO DE LA RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS NACIONALES COPARTICIPABLES Y CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA (DISTRIBUCIÓN PRIMARIA)</b>	<b>342</b>
7.2.1. Régimen general Ley 23.548	342
7.2.2 Impuestos Coparticipados	345
7.2.3. Impuestos con asignación específica	348
<b>7.3. ANEXO III: ÍNDICES DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA</b>	<b>353</b>
7.3.1. Coeficientes de distribución secundaria	353
<b>7.4. ANEXO IV: REGÍMENES PREVISIONALES NO TRANSFERIDOS: EL MARCO CONSTITUCIONAL</b>	<b>357</b>
<b>7.5. ANEXO V: METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE IMPACTO EN LA MASA DE APORTES Y CONTRIBUCIONES Y EN EL GASTO EN PERSONAL EN PROVINCIAS CON CAJAS TRANSFERIDAS, POR ADOPCIÓN DE ALÍCUOTAS DE APORTES Y CONTRIBUCIONES NACIONALES</b>	<b>363</b>
7.5.1. Masa de aportes y contribuciones con alícuotas provinciales	363
7.5.1.1 Alícuotas de aportes y contribuciones provinciales y nacionales	364
7.5.1.2 Ponderador por régimen previsional en base a la Planta Ocupada	374
7.5.1.3 Alícuota de aportes y contribuciones promedio ponderada	376
7.5.1.4 Contribuciones a la Seguridad Social del Programa Ex Cajas Transferidas	377
7.5.1.5 Ponderador Gasto en Personal provincial	377
7.5.2 Aumento del Gasto en Personal por alícuotas provinciales	378
<b>7.6. ANEXO VI: METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE IMPACTO EN EL GASTO EN PERSONAL POR ADOPCIÓN DE ALÍCUOTAS DE APORTES Y CONTRIBUCIONES NACIONALES, EN PROVINCIAS CON CAJAS NO TRANSFERIDAS</b>	<b>379</b>
7.6.1 Alícuotas de aportes y contribuciones provinciales y nacionales	380

7.6.2 Ponderador por régimen previsional en base a la Planta Ocupada	382
7.6.3 Alícuota de aportes y contribuciones promedio ponderada	385
7.6.4 Ahorro Gasto en Personal	385
<b>7.7. ANEXO VII: METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE CÁLCULO DEL RESIDUO FISCAL NETO PREVISIONAL (RFN previsional)</b>	<b>386</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>391</b>

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

<b>Figura 1: Sistema de Seguridad Social Nacional .....</b>	<b>6</b>
<b>Figura 2: Componentes de la previsión social en Argentina .....</b>	<b>7</b>
<b>Figura 3: Estructura en pilares de un sistema previsional .....</b>	<b>8</b>
<b>Figura 4: Tipos de esquemas previsionales por pilar .....</b>	<b>9</b>
<b>Figura 5: Esquemas previsionales y transferencia de riesgos .....</b>	<b>11</b>
<b>Figura 6: Parámetros de equilibrio de un Sistema de Reparto .....</b>	<b>14</b>
<b>Figura 7: Capitalización individual .....</b>	<b>15</b>
<b>Figura 8: Beneficio otorgado en esquema de Capitalización Nocial.....</b>	<b>16</b>
<b>Figura 9: Derivación de impuestos a favor de la ANSES desde 1991 hasta 2008 .....</b>	<b>41</b>
<b>Figura 10: Impacto del Consenso Fiscal 2017 en el financiamiento tributario de ANSES .....</b>	<b>43</b>
<b>Figura 11: Compromiso Federal (1999) – Ratificado por Leyes 25.235 y 25.400 .....</b>	<b>127</b>
<b>Figura 12: Provincias con regímenes previsionales transferidos y no transferidos a la Nación.....</b>	<b>128</b>
<b>Figura 13: Cambios en el Esquema Ahorro Inversión y Financiamiento si no se hubieran transferido las Cajas Previsionales Públicas Provinciales a la Nación .....</b>	<b>170</b>
<b>Figura 14: Cambios en el Esquema Ahorro Inversión y Financiamiento si se transfiere una Caja Previsional Pública Provincial a la Nación .....</b>	<b>225</b>
<b>Figura 15: Residuo Fiscal Neto en el subsistema Previsional .....</b>	<b>286</b>
<b>Figura 16: TIR en provincias con Cajas No Transferidas vs SIPA .....</b>	<b>323</b>
<b>Figura 17: TIR SIPA vs Regímenes Especiales Nacionales.....</b>	<b>326</b>

<b>Figura 18: SIPA - Cantidad de beneficiarios contributivos, cotizantes y razón de sustento. ....</b>	<b>328</b>
<b>Figura 19: Pirámides de población.....</b>	<b>328</b>
<b>Figura 20: Gasto público en pensiones y porcentaje de población mayor de 65 años.....</b>	<b>329</b>
<b>Figura 21: Régimen general de Coparticipación Federal de Impuestos Ley 23.548. Años 1991-2015 .....</b>	<b>343</b>
<b>Figura 22: Distribución del Impuesto a las Ganancias. Vigente entre 1992 y el 31/12/2017 .....</b>	<b>346</b>
<b>Figura 23: Distribución del Impuesto al Valor Agregado. Vigente desde 1991 .....</b>	<b>347</b>
<b>Figura 24: Distribución del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente. Vigente hasta el 31/12/2017 .....</b>	<b>347</b>
<b>Figura 25: Distribución del Monotributo Impositivo .....</b>	<b>348</b>
<b>Figura 26: Distribución del Impuesto a los Combustibles. Vigente hasta 28/02/2018 .....</b>	<b>350</b>
<b>Figura 27: Distribución del Impuesto a los Combustibles. Vigente desde 2018 .....</b>	<b>351</b>
<b>Figura 28: Distribución del Impuesto sobre Bienes Personales.....</b>	<b>352</b>

## **ÍNDICE DE TABLAS**

<b>Tabla 1: Metodología de simulación de impacto por eliminación de las asignaciones específicas destinadas a financiar la previsión social.....</b>	<b>47</b>
<b>Tabla 2 : Detracciones a la Coparticipación Federal para financiar la Previsión Social.....</b>	<b>50</b>
<b>Tabla 3: Distribución secundaria de las detracciones a la Coparticipación Federal para financiar la Previsión Social. ....</b>	<b>52</b>
<b>Tabla 4: Principales disposiciones previsionales contenidas en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento .....</b>	<b>64</b>
<b>Tabla 5: Fechas de traspaso por jurisdicción. ....</b>	<b>68</b>
<b>Tabla 6: Principales aspectos sobre la evolución normativa del traspaso.....</b>	<b>118</b>
<b>Tabla 7: Déficit de las cajas previsionales provinciales en 1994 .....</b>	<b>123</b>
<b>Tabla 8: Transferencias Nacionales a provincias por déficit previsional. Años 2003-2011. Base devengado.....</b>	<b>131</b>
<b>Tabla 9: Transferencias Nacionales a provincias por déficit previsional. Años 2016-2023. Base devengado.....</b>	<b>134</b>
<b>Tabla 10: Características de las cajas previsionales provinciales - Año 1994</b>	<b>135</b>
<b>Tabla 11: Características de las cajas previsionales provinciales y SIPA Régimen General. Año 2023 .....</b>	<b>137</b>
<b>Tabla 12: Tasa de sustitución del salario por provincia. Año 2023 .....</b>	<b>138</b>
<b>Tabla 13: Resultado financiero provincial AC + OD, provincias con cajas previsionales transferidas. Comparativo 1994-1999.....</b>	<b>140</b>
<b>Tabla 14: Resultado financiero de las Cajas Públicas Provinciales no transferidas - Año 1999.....</b>	<b>141</b>
<b>Tabla 15: Coeficientes de distribución de la recaudación afectada a la seguridad social por Ley 23.966 .....</b>	<b>172</b>

<b>Tabla 16: Impuestos de origen nacional con asignación específica a la seguridad social de las Cajas Previsionales Públicas Provinciales – IVA art. 5 Ley 23.966 .....</b>	<b>172</b>
<b>Tabla 17: Impuestos de origen nacional con asignación específica a la seguridad social de las Cajas Previsionales Públicas Provinciales – Bienes Personales art. 30 Ley 23.966 .....</b>	<b>173</b>
<b>Tabla 18: Estimación de la cantidad de prestaciones de las cajas transferidas en el escenario de no traspaso a la Nación .....</b>	<b>175</b>
<b>Tabla 19: Estimación del haber promedio de jubilación y pensión de las cajas transferidas en el escenario de no traspaso a la Nación.....</b>	<b>176</b>
<b>Tabla 20: Resultado económico consolidado de provincias con cajas transferidas.....</b>	<b>180</b>
<b>Tabla 21: Resultado económico consolidado de provincias con cajas transferidas.....</b>	<b>181</b>
<b>Tabla 22: Normativa Complementarias para la implementación del Régimen Especial de Magistrados y Funcionarios Judiciales.....</b>	<b>185</b>
<b>Tabla 23: Adecuación normativa de provincias al régimen policial .....</b>	<b>188</b>
<b>Tabla 24: Aporte personal y contribución patronal general, docente, policial y judicial por provincia .....</b>	<b>193</b>
<b>Tabla 25: Edad mínima jubilatoria por régimen y provincia .....</b>	<b>196</b>
<b>Tabla 26: Años de servicios con aportes, por provincia y régimen .....</b>	<b>199</b>
<b>Tabla 27: Porcentaje jubilatorio y base de cálculo del haber inicial por régimen previsional según jurisdicción.....</b>	<b>200</b>
<b>Tabla 28: Movilidad por régimen previsional según jurisdicción .....</b>	<b>204</b>
<b>Tabla 29: Transferencias de ANSES a Cajas Previsionales Públicas Provinciales .....</b>	<b>227</b>
<b>Tabla 30: Impuestos de origen nacional con asignación específica a la seguridad social de las Cajas Previsionales Públicas Provinciales – IVA art. 5 Ley 23.966 .....</b>	<b>228</b>

<b>Tabla 31: Impuestos de origen nacional con asignación específica a la seguridad social de las Cajas Previsionales Públicas Provinciales – Bienes Personales art. 30 Ley 23.966 .....</b>	<b>228</b>
<b>Tabla 32: Alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales del Régimen General, Docente y Policial. Sistema previsional nacional y provincias con cajas previsionales públicas no transferidas. Año 2023 .....</b>	<b>230</b>
<b>Tabla 33: Resultado económico consolidado de provincias con cajas no transferidas.....</b>	<b>236</b>
<b>Tabla 34: Resultado económico consolidado de provincias con cajas no transferidas.....</b>	<b>237</b>
<b>Tabla 35: Resultado económico consolidado de la Administración Pública No Financiera por provincia.....</b>	<b>238</b>
<b>Tabla 36: Aporte personal y contribución patronal general, docente, policial y judicial por provincia .....</b>	<b>243</b>
<b>Tabla 37: Edad mínima jubilatoria por régimen y provincia .....</b>	<b>247</b>
<b>Tabla 38: Años de servicios con aportes, por provincia y régimen .....</b>	<b>249</b>
<b>Tabla 39: Tasa de sustitución del salario, por provincia y régimen .....</b>	<b>251</b>
<b>Tabla 40: Porcentaje jubilatorio y base de cálculo del haber inicial por régimen previsional según jurisdicción.....</b>	<b>252</b>
<b>Tabla 41: Movilidad por régimen previsional según jurisdicción .....</b>	<b>255</b>
<b>Tabla 42: Tipos de servicios provinciales y su correlato con los regímenes previsionales nacionales.....</b>	<b>260</b>
<b>Tabla 43: Alcance y criterios de recálculo del haber inicial en el escenario de traspaso de las CNT a la nación .....</b>	<b>261</b>
<b>Tabla 44: Transferencias nacionales a provincias para cubrir el déficit previsional .....</b>	<b>269</b>
<b>Tabla 45: Transferencias nacionales a provincias para cubrir el déficit previsional .....</b>	<b>277</b>



<b>Tabla 46: Último déficit determinado por ANSES según Ley 27.260 por provincia</b>	<b>278</b>
<b>Tabla 47: RFN Previsional Nacional por Grupo de provincias y CABA</b>	<b>288</b>
<b>Tabla 48: Indicadores Socioeconómicos de la C.A.B.A. en comparación con el promedio del país</b>	<b>294</b>
<b>Tabla 49: Déficit estructural y contable sistemas previsionales provinciales no transferidos</b>	<b>306</b>
<b>Tabla 50: Déficit estructural sistemas previsionales provinciales no transferidos por jurisdicción</b>	<b>310</b>
<b>Tabla 51: Cantidad de beneficios cada 1.000 habitantes</b>	<b>315</b>
<b>Tabla 52: Esperanza de vida de la mujer/hombre al momento de jubilarse por provincia</b>	<b>321</b>
<b>Tabla 53: Distribución del Impuesto a los Combustibles líquidos y Gas Natural</b>	<b>349</b>
<b>Tabla 54: Recursos Coparticipados y Leyes de Asignación Específica - Índices de Distribución de Vigencia Estable</b>	<b>354</b>
<b>Tabla 55: Alícuotas de aportes y contribuciones de provincias con cajas transferidas previo al traspaso y nacionales por régimen previsional</b>	<b>365</b>
<b>Tabla 56: Alícuotas aplicables en la simulación de recursos provinciales en el escenario de traspaso de la caja provincial a la nación</b>	<b>373</b>
<b>Tabla 57: Planta Ocupada en provincias con cajas transferidas según región socioeconómica por escalafón</b>	<b>375</b>
<b>Tabla 58: Composición sectorial de la Planta Ocupada en provincias con cajas transferidas según región socioeconómica</b>	<b>376</b>
<b>Tabla 59: Alícuotas de aportes y contribuciones provinciales y nacionales promedio ponderada en provincias con cajas transferidas</b>	<b>377</b>
<b>Tabla 60: Contribuciones a la Seguridad Social del Programa Ex Cajas Transferidas (1)</b>	<b>377</b>

<b>Tabla 61: Participación de cada jurisdicción en el Gasto en Personal del conjunto de jurisdicciones con cajas transferidas (1).....</b>	<b>378</b>
<b>Tabla 62: Contribuciones a la Seguridad Social del Programa Ex Cajas Transferidas distribuidas según participación en el gasto en personal .....</b>	<b>378</b>
<b>Tabla 63: Planta Ocupada en provincias con cajas no transferidas según región socioeconómica por escalafón .....</b>	<b>383</b>
<b>Tabla 64: Composición sectorial de la Planta Ocupada en provincias con cajas no transferidas según región socioeconómica .....</b>	<b>384</b>
<b>Tabla 65: Planta Ocupada en provincias con cajas no transferidas según región socioeconómica por escalafón .....</b>	<b>385</b>
<b>Tabla 66: Coeficientes de distribución de recursos tributarios y gasto previsional de ANSES por jurisdicciones argentinas .....</b>	<b>389</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1: Gasto previsional del sistema previsional nacional gestionado por ANSES .....</b>	<b>26</b>
<b>Gráfico 2: Beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino, según tipo de beneficio .....</b>	<b>27</b>
<b>Gráfico 3: Gasto en previsión social* en el nivel nacional .....</b>	<b>28</b>
<b>Gráfico 4: Cobertura previsional en adultos mayores .....</b>	<b>30</b>
<b>Gráfico 5: Población en edad activa*, según condición laboral .....</b>	<b>31</b>
<b>Gráfico 6: Alícuotas históricas de contribuciones patronales con destino al SIPA, según sector.....</b>	<b>33</b>
<b>Gráfico 7: Composición del financiamiento del gasto previsional “contributivo” del SIPA en los últimos 30 años .....</b>	<b>34</b>
<b>Gráfico 8: Déficit previsional “puro” * del SIPA en los últimos 30 años .....</b>	<b>35</b>
<b>Gráfico 9: Aportes y contribuciones y gasto previsional del SIPA.....</b>	<b>36</b>
<b>Gráfico 10: Déficit previsional contributivo del SIPA + Ex cajas transferidas en los últimos 30 años .....</b>	<b>37</b>
<b>Gráfico 11 : Detracciones a la Coparticipación Federal para financiar la Previsión Social según principales impuestos .....</b>	<b>52</b>
<b>Gráfico 12: Resultado Financiero de la Administración Pública Nacional, Empresas Públicas y de provincias .....</b>	<b>58</b>
<b>Gráfico 13: Gasto Previsión Social/Gasto Corriente Primario promedio en las Cajas Públicas Provinciales no transferidas .....</b>	<b>142</b>
<b>Gráfico 14: Gasto Previsión Social/Gasto Corriente Primario por provincias.....</b>	<b>143</b>
<b>Gráfico 15: Evolución del gasto público según unidad de ejecución .....</b>	<b>151</b>
<b>Gráfico 16: Gasto público total de Argentina, según unidad de ejecución ....</b>	<b>151</b>
<b>Gráfico 17: Gasto público nacional por principales funciones.....</b>	<b>152</b>

<b>Gráfico 18: Gasto público provincial por principales funciones .....</b>	<b>153</b>
<b>Gráfico 19: Evolución del gasto público provincial<sup>/1</sup> .....</b>	<b>153</b>
<b>Gráfico 20: Crecimiento real <sup>/1</sup> del gasto público provincial, según agregados de provincias .....</b>	<b>155</b>
<b>Gráfico 21: Crecimiento real <sup>/1</sup> del gasto público provincial de provincias con CNT .....</b>	<b>156</b>
<b>Gráfico 22: Gasto público per cápita, según agregados de provincias .....</b>	<b>157</b>
<b>Gráfico 23: Gasto público per cápita en provincias con CT .....</b>	<b>157</b>
<b>Gráfico 24: Empleo público <sup>/1</sup> cada 1000 habitantes, en provincias con CT ...</b>	<b>158</b>
<b>Gráfico 25: Gasto público provincial <sup>/1</sup> según clasificación económica .....</b>	<b>159</b>
<b>Gráfico 26: Gasto público provincial en provincias con CT, según clasificación económica .....</b>	<b>160</b>
<b>Gráfico 27: Gasto público provincial en provincias con CNT, según clasificación económica .....</b>	<b>161</b>
<b>Gráfico 28: Gasto público provincial en provincias con CNT, según clasificación económica, por provincia .....</b>	<b>162</b>
<b>Gráfico 29: Gasto público provincial, según finalidad y función .....</b>	<b>164</b>
<b>Gráfico 30: Gasto público provincial para provincias con CT, según finalidad y función .....</b>	<b>165</b>
<b>Gráfico 31: Gasto público provincial para provincias con CNT, según finalidad y función .....</b>	<b>166</b>
<b>Gráfico 32: Beneficios del programa “Atención Ex Cajas Provinciales” .....</b>	<b>167</b>
<b>Gráfico 33: Ingresos y gastos de la atención a Ex Cajas Provinciales .....</b>	<b>168</b>
<b>Gráfico 34: Ahorro corriente sobre ingresos corrientes de la APNF en provincias con cajas previsionales transferidas .....</b>	<b>178</b>
<b>Gráfico 35: Inversión Real Directa sobre gastos totales de la APNF en provincias con cajas previsionales transferidas .....</b>	<b>179</b>

<b>Gráfico 36: Beneficios en vigor de ANSES, según ley aplicada .....</b>	<b>207</b>
<b>Gráfico 37: Haber jubilatorio medio mensual de ANSES, según ley aplicada</b>	<b>208</b>
<b>Gráfico 38: Tasas de Reemplazo del Salario en provincias con Cajas Transferidas.....</b>	<b>209</b>
<b>Gráfico 39: Haber jubilatorio promedio mensual en provincias con Cajas Transferidas.....</b>	<b>209</b>
<b>Gráfico 40: Gasto destinado a la Atención de las Ex Cajas Provinciales .....</b>	<b>210</b>
<b>Gráfico 41: Incremento del gasto previsional nacional por incorporación de cajas transferidas.....</b>	<b>211</b>
<b>Gráfico 42: Déficit previsional de las cajas transferidas .....</b>	<b>213</b>
<b>Gráfico 43: Déficit previsional provincial, según agrupamientos de provincias .....</b>	<b>214</b>
<b>Gráfico 44: Expectativa de vida al nacer en Argentina, según género y año .</b>	<b>220</b>
<b>Gráfico 45: Expectativa de vida a la edad de jubilarse en Argentina, según género<sup>1</sup> y año .....</b>	<b>220</b>
<b>Gráfico 46: Gasto en previsión social en provincias con cajas no transferidas .....</b>	<b>222</b>
<b>Gráfico 47: Gasto en previsión social en provincias con cajas no transferidas .....</b>	<b>223</b>
<b>Gráfico 48: Evolución del gasto en previsión social en provincias con Cajas No Transferidas, por provincia .....</b>	<b>224</b>
<b>Gráfico 49: Ahorro corriente sobre ingresos corrientes de la APNF en provincias con cajas previsionales no transferidas .....</b>	<b>232</b>
<b>Gráfico 50: Inversión Real Directa sobre gastos totales de la APNF en provincias con cajas previsionales no transferidas .....</b>	<b>233</b>
<b>Gráfico 51: Relación entre Transferencias recibidas desde ANSES para financiar déficits previsionales y ahorro corriente adicional si se hubiesen transferido las cajas a la nación.....</b>	<b>235</b>

<b>Gráfico 52: Ahorro corriente sobre ingresos corrientes de la APNF en provincias con cajas previsionales no transferidas por provincia.....</b>	<b>239</b>
<b>Gráfico 53: Haberes medios de jubilación según jurisdicción y régimen previsional .....</b>	<b>257</b>
<b>Gráfico 54: Prestaciones por régimen/escalafón, provincias seleccionadas .</b>	<b>258</b>
<b>Gráfico 55: Transferencias nacionales a provincias para cubrir el déficit previsional y déficit previsional puro sobre ingresos corrientes .....</b>	<b>270</b>
<b>Gráfico 56. Residuo Fiscal Neto Previsional, por jurisdicciones subnacionales argentinas .....</b>	<b>295</b>
<b>Gráfico 57: Recursos previsionales recibidos en relación a los recursos tributarios aportados a Nación, por jurisdicciones subnacionales argentinas .....</b>	<b>296</b>
<b>Gráfico 58: Cociente entre aportantes y beneficios previsionales de ANSES, por jurisdicciones subnacionales argentinas .....</b>	<b>298</b>
<b>Gráfico 59: Aportantes al SIPA en proporción a la población total de cada jurisdicción subnacional argentina .....</b>	<b>299</b>
<b>Gráfico 60: Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado, por jurisdicción subnacional argentina.....</b>	<b>300</b>
<b>Gráfico 61: Aporte al PBI de las distintas jurisdicciones subnacionales argentinas .....</b>	<b>301</b>
<b>Gráfico 62: Beneficios previsionales del SIPA en proporción a la población total de cada jurisdicción subnacional argentina .....</b>	<b>302</b>
<b>Gráfico 63: Distribución de beneficios previsionales del SIPA según tipo de beneficio (con moratoria y sin moratoria), por jurisdicciones argentinas .....</b>	<b>303</b>
<b>Gráfico 64: Beneficios previsionales del SIPA sin moratoria, en proporción a la población total de cada jurisdicción subnacional argentina .....</b>	<b>303</b>
<b>Gráfico 65: Haber medio previsional de ANSES, por jurisdicción subnacional argentina .....</b>	<b>304</b>
<b>Gráfico 66: Financiamiento del Déficit Estructural de las CNT .....</b>	<b>308</b>

<b>Gráfico 67: Déficit estructural de las CNT .....</b>	<b>309</b>
<b>Gráfico 68: Financiamiento genuino del gasto previsional en sistemas provinciales no transferidos por jurisdicción .....</b>	<b>311</b>
<b>Gráfico 69: Déficit estructural de las CNT por provincia .....</b>	<b>312</b>
<b>Gráfico 70: Empleo público provincial y municipal cada 1.000 habitantes ....</b>	<b>317</b>



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE LAS  
FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES”**

# **INTRODUCCIÓN**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINO



En la distribución de funciones previstas en la Constitución Nacional, la previsión social es asignada esencialmente como una responsabilidad del Gobierno Nacional. No obstante ello, las provincias se encontraban habilitadas a organizar la cobertura para sus empleados públicos y profesionales, lo que quedó ratificado con la reforma constitucional de 1994, en el último párrafo del art. 125 <sup>1</sup> y en coherencia con el art. 14 bis. Desde comienzos del siglo pasado, se fueron gestando de manera desarticulada diferentes regímenes previsionales. Un componente importante fue la creación, por parte de las provincias, de cajas jubilatatorias para los empleados públicos provinciales y municipales.

En este proceso prevaleció, además de la falta de articulación, el establecimiento de reglas previsionales actuarialmente inconsistentes. Así, las Cajas Públicas Provinciales fueron acumulando severos problemas de solvencia. Por defectos en sus reglas de organización rápidamente entraron en déficit. Es decir, los aportes y contribuciones de los empleados públicos en actividad no alcanzan para financiar las jubilaciones de los empleados ya jubilados. El resultado fue que las cajas previsionales provinciales pasaron a ser uno de los factores más desestabilizantes de las finanzas públicas provinciales.

En la década del '90, en el marco de un saneamiento integral de las cuentas públicas y una asignación específica del 15% de la masa coparticipable al financiamiento de la seguridad social, se instrumentó un proceso de transferencia de las Cajas Públicas Provinciales a la ANSES. El mecanismo fue de carácter voluntario y llevó a que adhirieran 10 provincias: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. A estas jurisdicciones se suma la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que está en igual situación porque nunca tuvo un régimen previsional propio. En sentido contrario, el resto de las 13 provincias conservaron la administración de la previsión social de sus empleados. Incluye a Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

De esta situación y de la degradación general del sistema previsional se derivan asimetrías con fuertes implicancias sobre el régimen federal. Por un lado,

---

<sup>1</sup> Artículo 125" :(...) Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

ante la crónica crisis financiera de la ANSES se fueron sancionando diferentes normas estableciendo asignaciones específicas de impuestos coparticipables en su favor. Parte de estos recursos, que se detraen de la masa coparticipable, ANSES los utiliza para cubrir los déficits que generan los sistemas provinciales que absorbió. Acabado el traspaso de las cajas transferidas a la órbita nacional, por cada 10 pesos que la ANSES erogó en el año 1996 para pagar jubilaciones de ex – empleados públicos de provincias con cajas transferidas, recibió apenas 2 pesos por aportes y contribuciones<sup>2</sup>.

En esta asimetría subyace una gran inequidad. Los ciudadanos de las 13 provincias que no transfirieron sus cajas pagan impuestos para financiar a la ANSES, incluyendo los déficits de las cajas transferidas al sistema nacional. Adicionalmente, pagan impuestos provinciales para financiar el déficit de la caja de los empleados públicos de su provincia.

La situación generó, a lo largo del presente siglo, permanentes y crecientes tensiones con las provincias con cajas no transferidas, incluyendo demandas judiciales. Para dirimir el tema y poner en pie de igualdad a todas las provincias se estableció por Ley nacional 27.260 que la ANSES debe transferir a las 13 provincias que mantienen sus cajas un monto equivalente al que hubieran erogado si la caja se hubiese transferido. De esta manera, se logra un tratamiento consistente y equitativo. Para instrumentarlo, las provincias tienen que aportar la información completa de sus aportantes y beneficiarios a los fines de que la ANSES todos los años simule el desequilibrio que habría afrontado si a esa población se le aplicaran las reglas previsionales nacionales. Como las simulaciones se hacen una vez concluido el año, a los fines de evitar perjuicio a las provincias, la normativa contempla adelantos en función del último desequilibrio estimado. Una vez hecho el cálculo, se determina el saldo entre el monto del desequilibrio y los adelantos efectuados.

El esquema es consistente ya que evita asimetrías entre las provincias. Pero en la práctica funciona muy mal. La ANSES acumula más de 4 años sin hacer los cálculos de simulación. Las distorsiones se agravan porque los adelantos, más allá de que las normas prevén su actualización, se hacen de manera arbitraria y a valores

---

<sup>2</sup> En la actualidad, dicha relación resulta desvirtuada, ya que mientras que en los ingresos se contabilizan los aportes y contribuciones de los actuales trabajadores y retirados de las ex Cajas Públicas Provinciales, en las erogaciones se contabilizan los beneficiarios que fueron originalmente transferidos, más retiros y pensiones del sector policial y penitenciario, los que fueron reduciéndose en el tiempo. Los nuevos beneficiarios de las ex cajas del régimen civil se contabilizan en el régimen general de ANSES.

históricos. Esto generó la acumulación de deudas de la ANSES con las provincias, varias judicializadas.

En este contexto, el presente estudio ofrece un análisis integral y en profundidad del esquema de financiamiento de la previsión social en Argentina. El Capítulo I examina el régimen de financiamiento del sistema previsional nacional, con especial énfasis en el uso de asignaciones específicas provenientes de impuestos coparticipables y su impacto sobre el funcionamiento del régimen federal. El Capítulo II desarrolla una descripción detallada del proceso de transferencia de cajas previsionales provinciales al ámbito nacional, abordando las principales motivaciones y los contenidos de los acuerdos suscritos. En el Capítulo III se estudia el financiamiento de las cajas transferidas, mientras que el Capítulo IV se centra en el análisis de las cajas no transferidas. Por último, el Capítulo V aborda las consecuencias fiscales de estos procesos sobre las finanzas públicas provinciales, con especial atención a las diferencias en la presión fiscal, las disparidades entre provincias, el impacto del envejecimiento poblacional y las principales conclusiones del estudio.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE LAS  
FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES”

**CAPÍTULO 1: EL  
FINANCIAMIENTO DEL  
SISTEMA PREVISIONAL  
NACIONAL Y SU IMPACTO  
EN EL RÉGIMEN FEDERAL  
A TRAVÉS DE  
ASIGNACIONES  
ESPECÍFICAS DE  
IMPUESTOS  
COPARTICIPABLES**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINA

## 1.1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la estructura financiera del sistema previsional nacional ha evolucionado hacia un esquema híbrido que combina un alto nivel de gasto con financiamiento no contributivo. Desde el último cuarto del siglo pasado, el balance financiero del sistema ya mostraba un déficit que necesitaba financiamiento no contributivo (tributario). No obstante, la notable expansión de la cobertura semicontributiva a partir de mediados de los 2000 aumentó considerablemente el gasto previsional. Así, a pesar de la unificación del sistema en 2009 y la recuperación de los aportes que anteriormente se destinaban a cuentas privadas de capitalización, el sistema previsional nacional continúa dependiendo cada vez más del apoyo financiero no contributivo (tributario).

El origen de estos recursos tributarios, al afectar los fondos coparticipables, ha sido un punto de conflicto entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto a su distribución. La competencia por los fondos tributarios recaudados por el Gobierno Central es parte, aunque quizás pequeña, de una relación histórica complicada entre la Nación y las provincias en las últimas décadas. En particular, el uso de los recursos obtenidos de diversos impuestos para cubrir los gastos del sistema previsional nacional, como se analizará en este primer Capítulo, conlleva una disminución del financiamiento destinado a la provisión pública de otros bienes y servicios, como educación, salud e infraestructura. Esta situación se vuelve más evidente cuando las responsabilidades de recaudación y provisión son distintas entre los diferentes niveles de gobierno.

En países con organización federal surgen distintas dimensiones de la política distributiva que deben ser consideradas. Por un lado, resulta relevante definir el nivel de gobierno –central, provincial o municipal– que será el responsable de ejecutar las decisiones de gasto e imposición que conforman la política fiscal de distribución. Por otra parte, estas decisiones deben contemplar potenciales instrumentos de distribución regional del ingreso. Durante la primera mitad del decenio de los noventa, Argentina intensificó un proceso de descentralización del gasto público desde el nivel central de gobierno hacia las jurisdicciones subnacionales. Ello implicó la transferencia de las responsabilidades del gasto asociado a la provisión de los servicios de educación y salud, quedando bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional el sistema de provisión social.

Sin embargo, la potestad sobre la recaudación permaneció en la órbita nacional, requiriendo de mecanismos de transferencias regionales de recursos tales como la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y un conjunto de transferencias

directas o también conocidas como de asignación específicas. Los procesos de descentralización del gasto que no son acompañados por cambios similares en los recursos han sido viables debido a la presencia de niveles de gobiernos centrales fuertes y una desigual capacidad de negociación de las provincias en un proceso constante de conflictos y acuerdos.

En países con una estructura política federal surgen varios motivos económicos que justifican la existencia de mecanismos de transferencia de recursos intergubernamentales, tales como el manejo de los desequilibrios fiscales, la administración de shocks interjurisdiccionales (niveles de contaminación heterogéneos, autopistas regionales, riesgos catastróficos dispares, etc.), entre otros.

En Argentina, la Ley 23.548 de CFI data del año 1988. En ella se estableció que el Gobierno Federal retiene el 42% de los impuestos recaudados, en tanto el 57% se distribuye entre las provincias y el 1% restante se destina a financiar crisis imprevistas en éstas últimas. Algunas de las principales características del esquema de coparticipación, tal como fue establecido en 1988, prevalecen en la actualidad, aunque se le han realizado algunas modificaciones. Uno de los principales cambios fue el establecimiento de “precoparticipaciones”, es decir, la reorientación de parte de la renta impositiva hacía otros propósitos. A modo de ejemplo, entre 1992 y 1993, el Gobierno Nacional logró la recaudación del 15% del monto a ser compartido con las provincias, con el objetivo de financiar el creciente déficit de la seguridad social nacional. Asimismo, se planteó la provisión de algunas transferencias en montos fijos y una garantía de transferencias mínimas a las provincias. Paralelamente, la descentralización de los servicios de educación y salud desde 1992, fue financiado por una transferencia equivalente al costo estimado de tales servicios.

Todo esto permite comprender que el conflicto entre los niveles de gobierno por la distribución de los recursos destinados al sistema de pensiones se enmarca dentro un contexto de negociaciones de mayor magnitud y no sólo al previsional. A pesar de ello, y por simplicidad, en las siguientes secciones se analizará la relación entre el nivel central de gobierno y sus pares provinciales en torno al financiamiento de los sistemas previsionales.

El Capítulo I se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se presenta de manera general cómo se estructura el sistema de seguridad social nacional en Argentina y qué lugar ocupa allí el subsistema de previsión social nacional, y luego se exponen los distintos componentes de la previsión social en

Argentina en los distintos niveles de gobierno y ámbitos laborales. En la siguiente sección se realiza una revisión teórica sobre las dimensiones (alcance, gestión y financiamiento) que definen la estructura de los diferentes esquemas de financiamiento de los sistemas previsionales, como así también la transferencia de riesgos en cada sistema. Seguidamente se realiza un breve repaso sobre las distintas configuraciones en materia de diseño que ha atravesado el sistema previsional nacional desde sus inicios y a continuación, en la sección cuatro, se analiza el impacto de esas transiciones sobre la sostenibilidad económica del sistema previsional nacional. En la sección cinco se aborda el tema del financiamiento tributario de la previsión social en el ámbito nacional, exponiendo cronológicamente la derivación de impuestos coparticipables a esa finalidad, y el impacto fiscal de tales detracciones sobre las distintas jurisdicciones. Finalmente, en la sección seis se presentan las reflexiones finales.

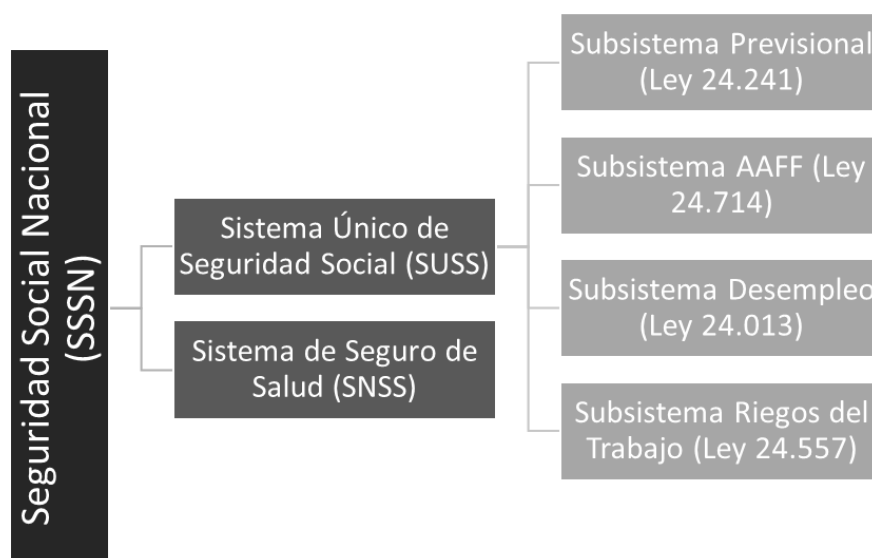
## **1.2. LA PREVISIÓN SOCIAL COMO COMPONENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA**

La Constitución Nacional Argentina, a través de su artículo 14 bis, establece el “derecho de la seguridad social”, que es fundamental para garantizar la protección de las familias y el bienestar social. Este derecho sustenta dos sistemas principales que reflejan la función del Estado en la provisión de protección social. El Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), creado por el Decreto 2.284/91 (Desregulación Económica), integra conjuntamente con el Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS), creado por la Ley 23.661, el Sistema de Seguridad Social Nacional (SSSN).

Tal como lo muestra la Figura 1, el SUSS, a su vez, se compone de cuatro subsistemas, a saber: El subsistema Previsional (Ley 26.425), que funciona como un seguro contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte, otorga jubilaciones y pensiones en un único régimen previsional público que se denomina Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA);

- El subsistema de Subsidios y Asignaciones Familiares (Ley 24.714), tiene por objeto ofrecer apoyo económico a las familias, a través de subsidios y asignaciones familiares que ayudan a cubrir necesidades básicas y fomentar el bienestar infantil;
- El subsistema de Desempleo (Ley 24.013), que comprende el Fondo Nacional de Empleo, y proporciona asistencia económica a los trabajadores desempleados, facilitando su reinserción en el mercado laboral, y

- El subsistema de Riesgos del Trabajo (Ley 24.557), que busca proteger a los trabajadores de los daños a la salud causados por el trabajo, mediante servicios de prevención de riesgos.



**Figura 1: Sistema de Seguridad Social Nacional**

**Fuente:** Elaboración propia.

A los fines del presente estudio la atención se centrará en los componentes del subsistema Previsional que integran el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA):

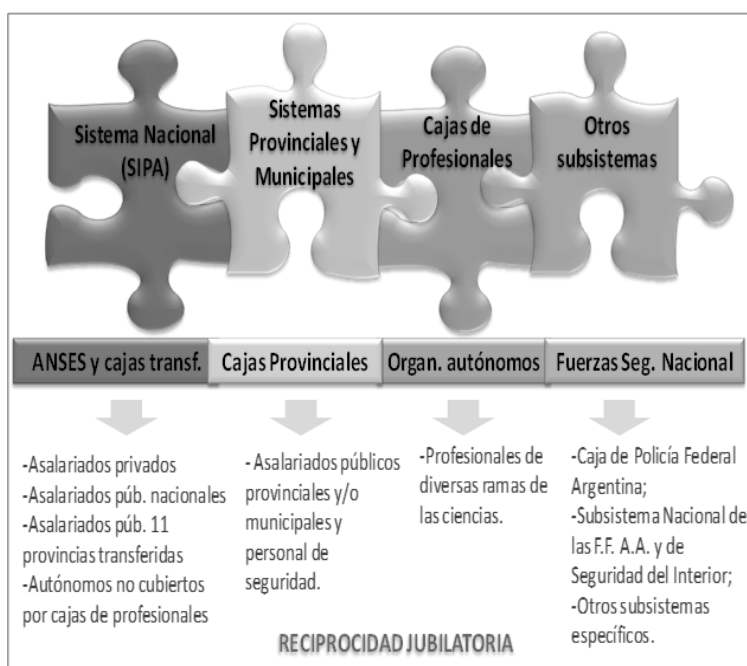
- Régimen General – Ley 24.241;
- Ex Cajas Públicas Provinciales transferidas;
- Regímenes Especiales:
  - Personal jerárquico del Poder Judicial de la Nación -Ley 24.018- y de provincias transferidas
  - Servicio Exterior de la Nación - Ley 22.731;
  - Personal Docente - Ley 24.016 y Decreto 137/05;
  - Personal Docente Universitario - Ley 26.508;
  - Investigadores Científicos y Tecnológicos - Ley 22.929 y Decreto 160/05;
  - Luz y Fuerza - Resolución MTEySS 268/2009;
  - YCRT - Decreto 1474/2007.

Cabe destacar que, si bien el SIPA es el sistema previsional de mayor cobertura, ya que engloba a los trabajadores por cuenta propia (autónomos y



monotributistas) no cubiertos por las Cajas de profesionales; a los asalariados privados, y a los empleados públicos nacionales y provinciales de 11 provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la Nación entre 1994 y 1996, el sistema federal de gobierno permite la creación de regímenes de previsión nacionales, provinciales y municipales, así como los de grupos de profesionales.

En efecto, la previsión social en Argentina es provista a través de alrededor de 140 regímenes independientes del SIPA. Entre ellos se encuentran 13 cajas o institutos de empleados provinciales no transferidos a la Nación y 22 cajas de empleados municipales, que brindan cobertura previsional al personal de la administración pública central, de los organismos descentralizados, de las empresas públicas, de los bancos oficiales, de las administraciones municipales y de los agentes de las fuerzas de seguridad que pertenecen a su jurisdicción; 75 cajas de previsión social para profesionales en las provincias, que brindan cobertura previsional a profesionales que trabajan de manera independiente en diversas ramas de las ciencias; 24 cajas complementarias o compensatorias; cajas de previsión para empleados de Bancos provinciales y regímenes especiales para el personal de las Fuerzas Armadas a través del Instituto de Ayuda Financiera (IAF), y para el personal de organismos de seguridad -Prefectura, Gendarmería, Servicio Penitenciario Nacional- (Figura 2).



**Figura 2: Componentes de la previsión social en Argentina**

**Fuente:** Elaboración propia.

Una problemática asociada a la diversidad de sistemas previsionales dentro del territorio nacional son las inequidades que se generan entre jurisdicciones subnacionales en virtud de las diferencias existentes en relación con la asistencia financiera que reciben del Gobierno Central para cubrir los desequilibrios financieros de sus cajas previsionales. Este tema será abordado en el Capítulo III y el Capítulo IV.

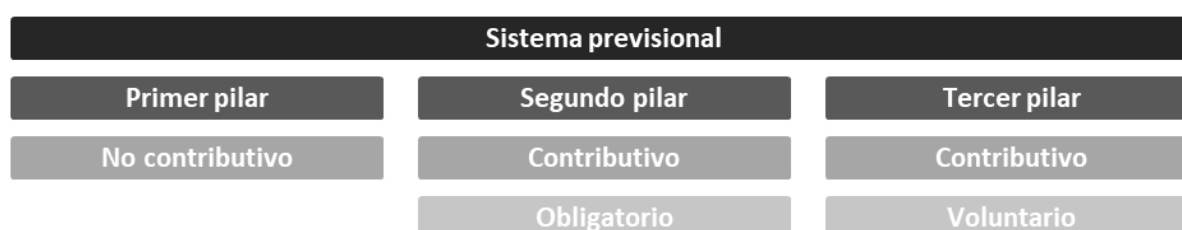
### 1.3. DIMENSIONES DE UN SISTEMA PREVISIONAL

#### 1.3.1. Alcance de un esquema previsional

Los sistemas previsionales son mecanismos de protección social diseñados para ofrecer un seguro de ingresos, con el fin de garantizar un nivel de consumo durante toda la vida de las personas. Cada país, en función de su contexto socioeconómico y preferencias políticas, implementa el sistema previsional que mejor se adapte a sus necesidades, lo que a menudo resulta en la creación de un sistema que combina varios esquemas o programas de retiro.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), la estructura de un sistema previsional puede considerar tres pilares: un primer pilar, que es el piso de la protección social para las personas mayores, generalmente asociado a esquemas no contributivos o solidarios de jubilaciones; un segundo pilar, para otorgar mayores beneficios jubilatorios, asociado a esquemas obligatorios y contributivos o basados en ingresos; y un tercer pilar, para quienes tienen capacidad económica para realizar ahorros adicionales mediante esquemas voluntarios y contributivos o basados en ingresos (OECD, 2021).

En esta línea, un país podría tener un sistema de pensiones con esquemas bajo los tres pilares, o bien, considerar sólo alguno de estos pilares. La Figura 3 muestra los tres pilares mencionados en la estructura de un sistema de pensiones.



**Figura 3: Estructura en pilares de un sistema previsional**

**Fuente:** Elaboración propia.

Cada pilar en la estructura de un sistema previsional puede conformarse por uno o más tipos de prestaciones. La Figura 4 muestra los distintos tipos de esquemas previsionales o prestaciones que clasifican dentro de estos tres pilares, según la OECD. En el primer pilar figuran esquemas públicos no contributivos como los esquemas de jubilación básica, focalizada o mínima. En el segundo pilar figuran esquemas públicos o privados de reparto, de puntos, de capitalización individual y capitalización nocional. Por último, el tercer pilar comprende esquemas privados voluntarios tanto de contribución definida como de beneficio definido (OECD, 2021).



**Figura 4: Tipos de esquemas previsionales por pilar**

**Fuente:** Elaboración propia en base a OCDE.

### **1.3.2. Gestión y financiamiento de un esquema previsional**

Cada uno de estos esquemas previsionales son resultado de la combinación de cuatro dimensiones: 1) la participación de las personas afiliadas en el financiamiento del sistema; 2) la gestión financiera de los recursos; 3) la administración estatal o privada de los fondos y 4) las reglas para otorgar beneficios en el sistema. Para comprender mejor cada esquema previsional, a continuación, se detalla cada uno de estos aspectos, describiendo sus características y sus implicancias en materia previsional.

Según la participación de las personas afiliadas en su financiamiento, los sistemas previsionales se dividen en dos categorías: "Contributivos" y "No

contributivos". Los sistemas contributivos se financian a través de aportes de los trabajadores en actividad y sus empleadores, mientras que los no contributivos dependen generalmente de recursos tributarios del Estado.

Por otro lado, en relación a la gestión financiera de los recursos, los sistemas se clasifican en reparto o capitalización. El sistema de reparto consiste en el uso de ingresos corrientes para el pago de las prestaciones del periodo. Esta modalidad se basa en la solidaridad intergeneracional, en la cual, gracias a las contribuciones de la población económicamente activa, se pueden pagar las prestaciones a las personas que se encuentran retiradas. El sistema de capitalización se basa en la inversión de largo plazo de los recursos para la obtención de ganancias de capital, construyendo así fondos para el pago de prestaciones en el futuro.

En tercer lugar, dependiendo de las reglas que apliquen para otorgar beneficios, un sistema previsional puede ser de beneficios definidos o de contribuciones definidas. En el primer caso, el beneficio se determina mediante un cálculo en el que se incorpora la trayectoria laboral, el salario, los años de servicio, la edad de jubilación, la esperanza de vida y otros factores. En el segundo caso, se conoce el monto de las contribuciones realizadas por el empleado y/o empleador, pero los beneficios son desconocidos hasta el momento en el que cada persona se retira, ya que recién allí se calculan los beneficios en función del fondo acumulado y las ganancias de intereses.

En cuarto lugar, en relación a la administración de los fondos previsionales, si bien el Estado es siempre el responsable del sistema previsional de cada país, su gestión puede estar administrada por organismos privados o instituciones estatales. En los sistemas con administración privada, un agente externo al Estado administra el sistema, requiriéndose una fuerte regulación y supervisión estatal. En los sistemas públicos es el propio Estado o alguna institución de su dependencia quien lo gestiona, regula y supervisa.

### **1.3.3. Esquemas previsionales y transferencia de riesgos**

Como se puede apreciar en la Figura 5, en los regímenes de capitalización el afiliado absorbe el riesgo laboral (menor densidad de aportes efectivos durante la vida activa); el costo de la administración; los riesgos financieros, crediticios y de inflación (la rentabilidad en términos reales de las inversiones durante el proceso de acumulación); el riesgo de longevidad en las modalidades previsionales de retiro

programado o fraccionario (si la persona vive más años que los establecidos en las tablas actuariales usadas para calcular este tipo de modalidades).

En cambio, en los regímenes de reparto de contribución definido y de beneficio definido, el afiliado absorbe el riesgo laboral; no existen los riesgos financieros, crediticios y de inflación (si el salario de referencia para calcular el haber inicial está debidamente actualizado por inflación), ni el riesgo de longevidad porque el beneficio es vitalicio; de modo que la mayoría de los riesgos son trasladados al Estado (y al resto de los ciudadanos), que financia los beneficios.

Las asimetrías mencionadas se tornan más evidente en los regímenes previsionales que operan en mercados laborales duales, con intermitencias importantes en el empleo formal, más decisivas en las mujeres que en los hombres; en economías de inflación moderada/alta y con restricciones regulatorias para la inversión de los fondos de pensiones en activos financieros externos (Bertín, 2024).

Regímenes previsionales: distribución de riesgos								
Tipo de regímenes			Desempleo	Inflación	De mercado	De crédito	Longevidad	Comisiones de administración
Aporte definido / Beneficio indefinido	Capitalización	individual / colectiva	absorbe	absorbe / traslada (RVP indexadas)	absorbe	absorbe	absorbe (retiro programado) / traslada (RVP)	absorbe
Aporte definido / Beneficio definido	Reparto		absorbe	Absorbe / traslada (movilidad)	traslada	traslada	traslada	traslada

**Figura 5: Esquemas previsionales y transferencia de riesgos**

**Fuente:** Bertín (2024).

A nivel internacional, las reformas previsionales contemporáneas han ido configurando los denominados regímenes “multipilares”, que combinan componentes de reparto y de capitalización colectiva e individual para balancear mejor estos riesgos (OECD, 2021).

#### **1.3.4. Diseño de un esquema previsional multipilar**

A continuación, se revisan los diferentes tipos de esquemas de pensiones identificados por la OECD, clasificados en cada uno de los pilares de la estructura de un sistema previsional, poniendo foco en las características de éstos en cuanto a los cuatro aspectos relevantes revisados previamente.

## **Primer pilar: Esquemas no contributivos**

El primer pilar se refiere a programas públicos gestionados por el Estado, financiados por impuestos generales. Estos esquemas brindan una protección social mínima en la vejez, sin considerar los ingresos previos del trabajador para calcular los beneficios. Su objetivo es garantizar un nivel de vida básico después del retiro, previniendo así la pobreza entre las personas mayores.

Los esquemas de pensiones del primer nivel son fundamentales para asegurar ingresos a las personas mayores. Juegan un papel clave en alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en el compromiso de eliminar la pobreza en todas sus formas y dimensiones.

Se identifican 3 tipos de esquemas dentro de este primer pilar: Jubilación Básica, Jubilación Focalizada o dirigida a cierto grupo de la población y Jubilación Mínima. A continuación, se explican cada uno de estos esquemas.

### *1. Jubilación básica*

Este esquema de pensiones puede presentarse de dos maneras: como un beneficio basado en requisitos de residencia o como un beneficio para quienes han pagado cotizaciones durante su vida laboral. Normalmente, se otorga un monto fijo a todos los beneficiarios, que puede variar según los años de residencia o cotización, pero siempre es independiente de los ingresos obtenidos durante la etapa laboral. Además, los ingresos adicionales de otras fuentes no afectan el derecho a la pensión básica.

### *2. Jubilación focalizada o dirigida a un grupo*

Estos esquemas requieren cumplir criterios de residencia e ingresos. El monto del beneficio se determina por los ingresos de otros recursos y el valor de bienes accesibles a la persona o su familia. Al ser un sistema focalizado, se otorgan mayores beneficios a quienes tienen menores ingresos y menores a quienes tienen ingresos más altos.

### *3. Jubilación mínima*

Las jubilaciones mínimas son un beneficio garantizado que busca evitar que la jubilación total personal baje de un nivel específico, considerando los beneficios de un esquema de contribución o el total de beneficios del sistema previsional. En la mayoría de los países con este esquema, el valor del beneficio se basa en los

ingresos jubilatorios recibidos, sin considerar otros ingresos, a diferencia de la jubilación focalizada.

## **Segundo pilar: Esquemas contributivos obligatorios**

El segundo pilar en la estructura de un sistema de pensiones considera esquemas obligatorios relacionados con los ingresos laborales mediante el pago de contribuciones realizadas por empleadores y/o trabajadores. Estos esquemas buscan garantizar una tasa de reemplazo adecuada y no sólo un nivel de vida mínimo que evite la pobreza. Además, contribuyen a suavizar el consumo durante la vida, es decir, contribuyen a mantener cierto nivel de vida entre la etapa laboral y la etapa de retiro.

Dentro de este nivel de cobertura es posible identificar cuatro tipos de diseños: Reparto, Esquema de Puntos, Capitalización Individual y Capitalización Nocial. A continuación, se detalla cada uno de ellos.

### *1. Reparto*

El régimen de reparto es un contrato intergeneracional por el cual las personas en la edad activa, financian con el pago de los aportes personales y las contribuciones patronales las jubilaciones y pensiones. La solvencia del régimen, en términos financieros, surge de la comparación entre la masa de ingresos con la masa de egresos; los parámetros de ambas, están constituidos por las tasas contributivas, la tasa de sustitución que ofrecen en términos del ingreso en la actividad y la relación entre activos (A) y pasivos (P), conocida como tasa de sostenibilidad (ver Figura 6). En general, son del tipo de contribuciones definidas y beneficios definidos, ya que ambos se establecen en la regulación; por ello, pueden entrar en desequilibrio financiero cuando cambian el resto de los parámetros (Figura 6).

El proceso de envejecimiento poblacional o los mercados laborales duales impactan en la tasa de sostenibilidad, sea por el aumento en P o la disminución en A y afectan la sostenibilidad de los regímenes de reparto. En este sentido, las reformas paramétricas consisten en combinar cambios en estos parámetros, sea aumentando las tasas contributivas, la edad mínima y los requisitos de años mínimos para acceder a las prestaciones por vejez o disminuyendo la tasa de sustitución.

Este tipo de esquema se encuentra presente en 20 países de la OECD para jubilados actuales y futuros, mientras que, en otros 8 países, se encuentra en fase

de eliminación, funcionando solo para jubilados actuales. La mayoría de estos esquemas son públicos, sin embargo, Holanda y Suiza poseen esquemas ocupacionales privados obligatorios o semi obligatorios con estas características. Por otro lado, este tipo de esquema es poco común en América Latina y el Caribe, ya que sólo Costa Rica, Uruguay y Argentina tienen un esquema vigente de beneficio definido para nuevos o actuales trabajadores.

$$\underbrace{tc \times A \times w}_{\text{Masa de ingresos}} = \underbrace{ts \times P}_{\text{Masa de Egresos}} \longrightarrow ts = tc \times w \times (A / P)$$

Donde:

tc: tasa contributiva (personal + patronal)  
 A: aportantes  
 w: salario  
 ts: tasa de sustitución jubilación / salario  
 P: Jubilados  
 A / P: tasa de sostenibilidad (aportantes / beneficiarios)

**Figura 6: Parámetros de equilibrio de un Sistema de Reparto**

**Fuente:** Bertín (2024).

## 2. Esquemas de contribución definida (CD)

Los esquemas de contribución definida son comunes en América Latina y el Caribe, donde tanto trabajadores como empleadores realizan cotizaciones que se ahorran e invierten en el mercado financiero o se utilizan para pagar pensiones actuales. Existen tres tipos de estos esquemas: el de Capitalización Individual, el de Capitalización Ncional y el esquema de puntos.

### Capitalización Individual

En los regímenes de capitalización, tal como se puede apreciar en la Figura 7, hay un contrato individual entre el trabajador y el administrador del programa (privado o público), a través del cual el afiliado acumula los aportes personales en su cuenta de capitalización individual, estos fondos se invierten en instrumentos financieros y con la rentabilidad se capitaliza en el tiempo el ahorro realizado; al llegar a la vejez, el saldo acumulado se transforma en una prestación previsional



(retiro programado, retiro fraccionario o diversos tipos de rentas vitalicias). Son regímenes de contribuciones definidas y beneficios indefinidos, porque estos dependen del saldo acumulado durante la vida activa y no están definidos en la regulación como ocurre en los regímenes de reparto (Barassi et. al. 2009).

$$SCCI = tc \times w \times (1 + i)^n$$

Densidad de cotizaciones
Rentabilidad

Donde:

SCCI	saldo de la cuenta de capitalización individual
tc:	tasa de aporte personal
w:	salario
i:	tasa de rentabilidad de las inversiones
n:	período de capitalización del ahorro previsional

**Figura 7: Capitalización individual**

**Fuente:** Bertín (2024).

### Capitalización Nocional

El modelo nocional consiste en la creación de una cuenta de referencia o nocional en la cual se registran todos los aportes o contribuciones definidas que realiza el trabajador y/o empleador, las cuales se contabilizan como derechos de jubilación. Sin embargo, en la práctica, la cuenta es de carácter virtual o ficticio, ya que la recaudación tiene gestión financiera de reparto: los aportes y contribuciones recaudados durante el año financian los pagos de jubilaciones y pensiones del mismo año. Por lo tanto, no hay dinero respaldando la cuenta, ni ningún activo real o financiero, así como tampoco rendimientos reales. La jubilación final, como muestra la Figura 8, generalmente depende del capital nocional acumulado a lo largo de la vida laboral del trabajador, de sus rendimientos (basados en un índice que refleja la salud financiera o crecimiento económico del país) y la esperanza de vida a la edad de jubilación.

$$B_{x_j} = \frac{\sum_{t=x_a}^{x_j-1} c \cdot BC \cdot \prod_{i=t}^{x_j-1} (1 + \eta_i)}{fc} = \frac{K}{fc}$$

Donde los parámetros críticos son los siguientes:

$B_{x_j}$  es el beneficio o pensión inicial,  
 $x_a$  edad a la que el individuo ingresa al mercado laboral,  
 $x_j$  edad de retiro o jubilación,  
 $c$  tasa de cotización,  
 $BC$  base de cotización (salario) en cada momento  $t$ ,  
 $\eta_i$  es tasa de retorno notional del fondo definida por la regulación,  
 $K$  capital notional y  
 $fc$  factor de conversión.

### Figura 8: Beneficio otorgado en esquema de Capitalización Notional

Fuente: Bertín (2024).

En un régimen de cuentas de ahorro individual el afiliado es quien asume los riesgos de su inversión, en cambio, en un régimen de cuentas de ahorro notional, el Estado es quien asume estos riesgos debido a que es garante de la sostenibilidad del sistema, esto por el contrato intergeneracional que se desprende de que la gestión financiera de los recursos sea de reparto.

Este esquema de pensiones es el núcleo del sistema previsional en cinco países de la OCDE (Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia).

#### Esquema de puntos

Bajo este esquema el trabajador acumula puntos de pensión basado en sus ingresos individuales y/o los años de contribución que tiene acumulados. Al momento del retiro, para determinar el monto de pensión que cada trabajador debe recibir, se suman los puntos de pensión acumulados por el trabajador y este valor es multiplicado por un índice punto-pensión, obteniendo así el monto del beneficio regular a recibir. Francia, Estonia, Alemania, Lituania y Eslovaquia poseen este tipo de esquema.

En algunos países la acumulación de puntos está relacionada con los factores de riesgo de los trabajos y la edad de las personas que se encuentran trabajando, siendo posible que bajo este sistema se obtenga más puntos si la persona se encuentra realizando trabajos que ponen en riesgo su salud o si se encuentra trabajando luego de cierta edad.

Se puede incluir una amplia gama de instrumentos redistributivos, de manera que las reglas de indexación se diseñen para maximizar el rendimiento de las contribuciones. Esto implica que el valor del punto puede variar a nivel individual según cada cohorte y edad efectiva de retiro en base a principios actuariales. Actualmente, ningún país utiliza valores de puntos diferenciados por edad y cohorte excepto Francia, quien es el primero en introducir esta innovación.

Si bien los esquemas presentados en esta sección responden a la clasificación propuesta por la OECD en su documento *Pensions at a Glance* (2021), esto no implica que sean los únicos tipos de esquemas que los países adoptan en sus sistemas. De hecho, se ha podido identificar un tipo de esquema contributivo adicional que surge de diversas interacciones entre las cuatro características mencionadas previamente en el documento. A continuación, se describe dicho esquema.

### Capitalización parcial

En un régimen de capitalización parcial, las contribuciones realizadas, ya sea por los trabajadores o los empleadores, por un lado, cubre beneficios futuros debido a que una parte de las contribuciones se capitaliza, y por otro lado, la otra parte de las contribuciones se emplea para pagar pensiones de la actual generación pensionada. Este tipo de capitalización genera una sinergia en cuanto a la gestión financiera de recursos debido a que estos se gestionan, por una parte, mediante capitalización, y por otra parte mediante reparto. Este enfoque de financiamiento diversificado permite que el sistema sea menos vulnerable a las fluctuaciones de las condiciones demográficas y económicas en comparación con un sistema de capitalización individual puro, en el cual la gestión financiera es única.

Otra de las sinergias que se puede encontrar en este régimen es en la regla para otorgar los beneficios. En primer lugar, se tienen contribuciones definidas ya que existe un porcentaje conocido mediante el cual ya sea empleadores o trabajadores realiza las cotizaciones; y en segundo lugar, también se tienen beneficios definidos, los que corresponden al apartado de reparto. Un ejemplo de este tipo de esquema se observa en el sistema de pensiones canadiense. El segundo pilar se compone por los esquemas del Canada Pension Plan (CPP) y el Quebec Pension Plan (QPP), ambos programas contributivos, de carácter obligatorio, y de capitalización parcial, los cuales se financian por aportes pagados por empleadores y trabajadores.

### **Tercer pilar: Esquemas contributivos voluntarios**

El tercer pilar en la estructura de un sistema de pensiones está generalmente compuesto por esquemas individuales de aporte voluntario, de carácter contributivo y privado, siendo principalmente administrados por aseguradoras y grupos financieros. Este pilar tiene por objetivo traspasar ingresos presentes al consumo en la etapa de retiro y, al igual que el segundo pilar, busca incrementar el nivel de ingresos en los años de vejez, funcionando como un complemento a los demás beneficios de pensión recibidos.

Entre los esquemas de este pilar pueden encontrarse tanto de contribución definida como de beneficio definido, sin embargo, tanto el monto de la contribución, como los años que se quiere aportar a estos esquemas son, en general, a libre elección de cada persona.

En este pilar los esquemas más comunes son individuales de aporte voluntario, sin embargo, también existen los planes de ahorro ocupacionales, que consisten en sistemas de ahorro específicos a cada organización o industria de trabajo. Generalmente su promotor es una entidad, corporación, sociedad o empresa, y sus participantes son sus empleados. Son planes de carácter voluntario, administrados por instituciones privadas y que fungirán como complemento a las pensiones adquiridas en el primer y segundo pilar.

Entre los países que implementaron los esquemas ocupacionales se encuentra Corea, donde los empleadores realizan las contribuciones a partir del 2005 cuando se promulgó la ley de pensiones ocupacionales “Employee Retirement Security Act”. En otros países, las contribuciones son obligatorias, pero la incorporación al esquema es voluntaria, como en el caso de Australia con el “Superannuation Guarantee Systems”, Finlandia con un esquema relacionado con los salarios, Suiza en donde los empleadores están obligados a proveer a los trabajadores un plan de pensiones para el retiro, Reino Unido con el “National Employment Savings Trust (NEST)” y Nueva Zelanda con planes de ahorro privado complementarios.

#### **1.4. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL DESDE SUS INICIOS**

En las primeras etapas de la previsión social en Argentina, la administración y el financiamiento de las cajas previsionales se caracterizaban por una estructura fragmentada y una falta de homogeneidad en los regímenes, lo que limitaba la protección y los derechos de los trabajadores.

### **1.4.1. Primera etapa (1904-1942): Inicios con capitalización colectiva**

Siguiendo a Bertín (2024), la primera etapa de la previsión social, entre 1904 y 1942, se caracterizó por la creación de cajas previsionales que operaban por rama de actividad. Este sistema se basaba en la capitalización colectiva, promoviendo la solidaridad entre los miembros de cada colectivo. Con el tiempo, los seguros previsionales contributivos reemplazaron a los esquemas graciabiles o semigraciabiles, que eran no contributivos. Esto marcó un cambio significativo en la forma en que se estructuraban las prestaciones sociales, enfatizando la necesidad de realizar aportes para acceder a los beneficios. Sin embargo, durante estos años las cajas previsionales funcionaron como esquemas cerrados sin portabilidad de aportes. Y la cobertura fue muy limitada respecto del universo de los trabajadores.

### **1.4.2. Segunda etapa (1943-1966): Proporcionalidad y reparto, dos principios contradictorios**

En la segunda etapa, entre 1943 y 1966, se amplió la cobertura previsional a trabajadores registrados y, en menor medida, a autónomos, sin incluir a los no registrados. Los derechos a la seguridad social se consagraron constitucionalmente y se introdujo la movilidad periódica con la reforma de 1957, permitiendo a las provincias legislar sus propios regímenes. Se buscó unificar los regímenes y homogeneizar parámetros como edad mínima y años de aportes. Se creó un sistema de reciprocidad jubilatoria que facilitó el reconocimiento de aportes en diferentes cajas. La transición de la capitalización colectiva a un sistema de reparto incluyó solidaridad intergeneracional, y la tasa de sustitución ya no dependía solo de los aportes. La administración se centralizó a nivel nacional, aunque coexistieron regímenes provinciales y profesionales. Sin embargo, las reservas financieras de las cajas se licuaron por las políticas de inversión en un contexto inflacionario creciente y por la laxitud en la concesión de beneficios previsionales.

Según Cetrángolo y Machinea (1992), es en este momento de la historia donde se introduce el concepto de “proporcionalidad”, que guarda estrecha relación con los sistemas de capitalización, y que establece que los haberes de los beneficios previsionales deben guardar cierta relación con los ingresos que la persona obtuvo durante su vida activa. De este modo, el sistema previsional argentino queda configurado con una extraña dualidad (contribución definida y

beneficio definido) que trata de satisfacer infructuosamente ambos criterios simultáneamente<sup>3</sup>.

A mediados de los años 60, surgió el déficit previsional, que se volvió crónico a finales de los 70, requiriendo financiamiento tributario. Esto se debió a que, a raíz de la maduración del sistema, los egresos comenzaron a crecer más rápido que los ingresos. Durante la década del cuarenta la población asegurada creció a un ritmo equivalente al 19,4% anual, mientras que la población beneficiaria lo hizo a un ritmo muy lento. Por el contrario, durante los años cincuenta aquella población creció a sólo el 1,7% anual y los beneficiarios a una tasa del 14,3% anual. En consecuencia, según Cetrángolo (1990) la cantidad de aportantes por cada beneficiario (tasa de sostenimiento) pasó de 11,2 a 3,1 entre 1950 y 1961. A ello contribuyeron no sólo razones demográficas, sino también los problemas de evasión y contralor del sistema de recaudación. Desde 1950 hasta 1957 las Cajas acumularon un superávit del 25% del PIB. A partir de entonces el superávit cayó sustancialmente y, en 1962, presentó déficit por primera vez. En los años posteriores las cajas previsionales permanecieron relativamente equilibradas, y a partir de 1978 el sistema comenzó a presentar desequilibrios de creciente significación.

#### **1.4.3. Tercera etapa (1967-1992): Extensión de la cobertura a los autónomos**

En la tercera etapa, entre 1967 y 1992, se implementó una reforma previsional integral mediante varios decretos-ley que agruparon las doce cajas previsionales en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia y otro para autónomos. Se unificaron parámetros como la edad mínima, años de aportes y la determinación del haber inicial. La recaudación se centralizó en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), que posteriormente fue reemplazado por ANSES, debilitando el rol de las cajas previsionales. Sin embargo, se crearon regímenes especiales con requisitos más laxos, incluyendo aquellos para trabajos penosos, riesgosos e insalubres. A pesar de los intentos de derogar regímenes especiales en 1991, estos fueron reinstaurados, reflejando la resistencia a establecer reglas equitativas para las jubilaciones.

---

<sup>3</sup> Según el autor, en teoría, para que la proporcionalidad propia de la capitalización sea posible en un sistema de reparto es necesario que los impuestos/contribuciones que recaen sobre los trabajadores activos deberían alcanzar para cubrir en todo momento el monto de los beneficios necesarios para cumplir con la proporción haber/ salario definido por la ley. Ello sería así en la medida en que las contribuciones fueran endógenas, pero en la práctica son definidas por ley, al igual que los beneficios.

Según Cetrángolo (1990), la incorporación masiva de los autónomos a partir de 1967, a través de la flexibilización de su ingreso al sistema vía moratorias, determinó que se constituyeran en una proporción creciente del total de beneficiarios. Esto modificó la viabilidad financiera del sistema ya que, durante su periodo de actividad, los autónomos tienen un aporte menor que la suma de los aportes personales y las contribuciones patronales de los trabajadores en relación de dependencia. Esto, sumado a la proliferación de los regímenes de privilegio, programas de jubilación anticipada en el sector público y el exceso en el otorgamiento de pensiones por invalidez, explica en gran medida la quiebra del sistema.

El citado autor suma a las causas anteriores los factores demográficos y macroeconómicos. Entre los primeros destaca que en 1960 el 5,5% de la población tenía más de 65 años, mientras que en 1990 esa proporción se había elevado al 9%. En cuanto al segundo grupo de razones, sostiene que el estancamiento que sufrió la economía argentina jugó a favor del agravamiento de la crisis previsional: el deterioro del salario real y el nivel de ocupación determinaron la caída de los ingresos del sistema, sumado al incremento de la evasión por informalidad laboral.

En 1986 se declaró la "emergencia previsional", lo que llevó a un aumento en la litigiosidad en este ámbito.

#### **1.4.4. Cuarta etapa (1993-2007): Sistema mixto de capitalización individual y reparto**

En la cuarta etapa, entre 1993 y 2007, se llevó a cabo la última reforma integral del régimen previsional nacional a través de la Ley 24.241. Esta reforma introdujo un régimen de capitalización individual que coexistió con el régimen de reparto. Se modificaron los parámetros previsionales, aumentando las edades mínimas y los años de aportes requeridos, así como la forma de calcular el haber inicial y la tasa de sustitución entre jubilación y salario. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) reemplazó al Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS).

La reforma fue precedida por medidas preparatorias, como la unificación de requisitos jubilatorios, el aumento de aportes y la consolidación de deudas previsionales. El financiamiento de la seguridad social se fortaleció mediante la asignación de impuestos nacionales coparticipables. Sin embargo, la implementación del régimen de capitalización individual redujo los recursos fiscales, ya que los aportes se capitalizaban en cuentas individuales y no financiaban las

prestaciones. Este costo de "transición" afectó el déficit previsional y fiscal, ya que el Estado no compensó la disminución de ingresos con una reducción equivalente en el gasto público.

#### **1.4.5. Quinta etapa (2008-2024): El regreso al sistema de reparto**

En la quinta etapa, a partir de 2008, la reforma previsional se llevó a cabo mediante la Ley 26.425, precedida por varias medidas preparatorias similares a las de 1993. Se realizaron cambios significativos en el funcionamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) antes de su reemplazo por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que eliminó el régimen de capitalización individual y mantuvo el régimen de reparto con contribuciones y beneficios definidos (híbrido).

Posteriormente, en 2016, el sistema previsional argentino incorporó un pilar no contributivo conocido como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Esta medida fue implementada para garantizar un ingreso mínimo a las personas mayores de 65 años que no contaban con los requisitos necesarios para acceder a una jubilación contributiva.

La PUAM busca reducir la pobreza en este grupo etario y asegurar un nivel básico de bienestar, proporcionando una pensión que es equivalente al 80% del haber mínimo jubilatorio. La diferencia con las moratorias previsionales es que esta prestación no deja derecho a pensión a los deudos del beneficiario fallecido.

#### **1.4.6. Las moratorias previsionales**

Las moratorias previsionales fueron instrumentos creados para expandir la cobertura previsional, que estaba limitada por la combinación de mercados laborales duales -baja/media densidad de aportes- con el requisito de tener 30 años de cotizaciones mínimas para el acceso a la jubilación por vejez.

El instrumento de la moratoria estuvo mal diseñado, tanto porque tiene subsidios implícitos no justificados (la compra de meses se hace sobre la base del haber mínimo, pero se excluye para la determinación del haber de jubilación, y se utilizan los salarios actualizados de los diez años antes del cese de la actividad), como porque se permite el doble beneficio (jubilación por vejez y pensión por fallecimiento) y tienen costos de intermediación evitables; que afectan a la eficiencia y la equidad (Bertín, 2024).



En economías con mercados laborales duales estructurales, la solución para aumentar la cobertura previsional no son las moratorias recurrentes, sino la creación de regímenes previsionales multipilares con prestaciones que reconozcan todos los aportes realizados durante la vida activa de las personas.

En el pasado existieron, al menos, dieciséis moratorias previsionales, que en la mayoría de los casos obligaban a saldar el total de la deuda antes de la percepción del haber previsional y, por ello, los resultados en términos de cobertura previsional fueron menores (Bertín, 2022).

En la historia reciente, la primera moratoria previsional fue sancionada a través de la Ley 24.476 del año 1995; no obstante, recién con el Decreto 1454/05 se introdujo la posibilidad de saldar la deuda en cuotas deducidas de la percepción del haber previsional<sup>4</sup>.

La denominada Moratoria previsional (“plan” o “Programa de inclusión previsional”) benefició a más de dos millones de personas, magnitud que elevó la cobertura de adultos mayores (proporción de personas mayores de 65 años con beneficio del sistema previsional) a más del 90% en 2008. Esta cifra superó holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) e incluso alcanzó el punto máximo de cobertura en toda Latinoamérica (donde se destacan los casos de Brasil, Uruguay y Chile) (Bertranou et al., 2011).

La segunda moratoria fue creada a través de la Ley 26.970 del año 2014, que les permitía a los autónomos y monotributistas la regularización de las deudas por aportes hasta el año 2003, y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2022 (Resolución 174/2022). Luego fue implementada la Ley 27.705 desde el mes de marzo 2023, vigente por dos años.

Estas medidas afectan directamente la sostenibilidad del sistema previsional nacional, ya que ningún régimen previsional contributivo puede asegurar prestaciones adecuadas y accesibles a largo plazo si la densidad de cotizaciones es baja. Esta limitación a menudo se pasa por alto, dado que la diferencia entre lo que se desembolsa en jubilaciones y pensiones y los recursos obtenidos de los aportes se financia a través de impuestos, creando un sistema semi-contributivo.

---

<sup>4</sup> A partir de 2004, comienza a flexibilizarse el estricto marco normativo que restringía el acceso a las prestaciones, con la sanción de las Leyes 25.865 y 25.994, y mediante los Decretos 164/04 y 1454/05. En enero de ese año, se aprobó la Ley 25.865 que estableció, por el plazo de un año, un régimen especial de regularización respecto de ciertas obligaciones no exteriorizadas, vencidas a la fecha de entrada en vigencia de la Ley (15/01/04 - Decreto 82/04).

Por lo tanto, es esencial examinar el modelo actual de financiamiento del sistema previsional, ya que evidencia que los recursos generados por aportes y contribuciones son insuficientes para cumplir con las obligaciones de beneficios otorgados, lo que ha llevado a una dependencia del financiamiento del Tesoro Nacional. Esta situación no solo se mantiene, sino que se anticipa que se agravará en el mediano plazo.

#### **1.4.7. La incorporación de las Cajas Previsionales Provinciales al sistema**

Hasta el año 1993, cada provincia había administrado su sistema previsional, brindando cobertura no solamente al personal de la administración central y organismos descentralizados, sino también al de las empresas públicas, los bancos oficiales y las administraciones municipales. Algunos municipios también crearon sus propias Cajas de previsión.

Pero en el mes de agosto de 1993 la Nación y las provincias firmaron el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, cuyos objetivos incluían una reestructuración parcial del régimen tributario argentino. Para ello, tanto las provincias como la Nación asumieron compromisos en materia impositiva tendientes a eliminar distorsiones y aumentar la competitividad global de la economía.

Mediante este Pacto, la Nación convino, entre otras medidas, aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de jubilaciones provinciales. Once de las 24 jurisdicciones firmaron convenios de transferencia del Sistema de Previsión Social entre los años 1994 y 1996.

Finalmente, en diciembre de 1999 se firma el Compromiso Federal que, entre otras cosas, permitía a la Nación financiar los déficits de las Cajas previsionales provinciales que armonizaran sus beneficios con los que regían para el sistema nacional de previsión.

La transferencia a la Nación de diez Cajas Públicas Provinciales y del Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) de la Ciudad de Buenos Aires se constituyó en otro importante factor que contribuyó al engrosamiento del déficit del sistema previsional nacional de reparto, puesto que las Cajas traspasadas presentaban fuertes tendencias al déficit crónico, conteniendo sus regímenes numerosos privilegios y condiciones generosas para el acceso a los beneficios, sin

que se tomaran en cuenta las restricciones presupuestarias y actuariales que debe observar un sistema de reparto.

Con la firma del Compromiso Federal de diciembre de 1999, se abrió una nueva instancia para la absorción, por parte de la Nación, del déficit previsional provincial. Uno de los puntos estipulados fue que las Cajas podrían continuar siendo administradas por las provincias, previéndose la financiación escalonada y acumulativa de los déficits por parte del Estado nacional: 5% en el primer año, 20% en el segundo, llegando, en los tres años subsiguientes, a la cobertura completa del desequilibrio, en caso de prorrogarse los pactos fiscales o dictarse la nueva ley de coparticipación federal<sup>5</sup>. Este tema será abordado en profundidad en el Capítulo II.

## **1.5. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL**

### **1.5.1. El gasto previsional nacional: significancia y financiamiento**

En lo referente exclusivamente a la previsión social, el sistema nacional ha pasado de un esquema puramente contributivo (i.e. “bismarckiano”), con la creación de cajas de previsión para ciertos sectores laborales hacia inicios del siglo XX, a un sistema híbrido, con importante protagonismo de componentes no contributivos, tanto por el lado del gasto como del financiamiento.

A los fines de analizar el impacto de este sistema híbrido de previsión social en la relación fiscal Nación-provincias, se analiza en este apartado la estructura de financiamiento del sistema previsional nacional.

Diferentes reformas previsionales y políticas sociales de inclusión implementadas a lo largo del tiempo, han hecho del gasto previsional una materia de alto impacto tanto en términos del producto nacional como respecto de las cuentas públicas del país.

En términos del valor agregado del país, el gasto previsional nacional ha pasado de representar menos del 5% en la década del '90 (menos del 4% en los primeros años de inicio del siglo XIX) a más del 7% en el período 2015-2020, sin

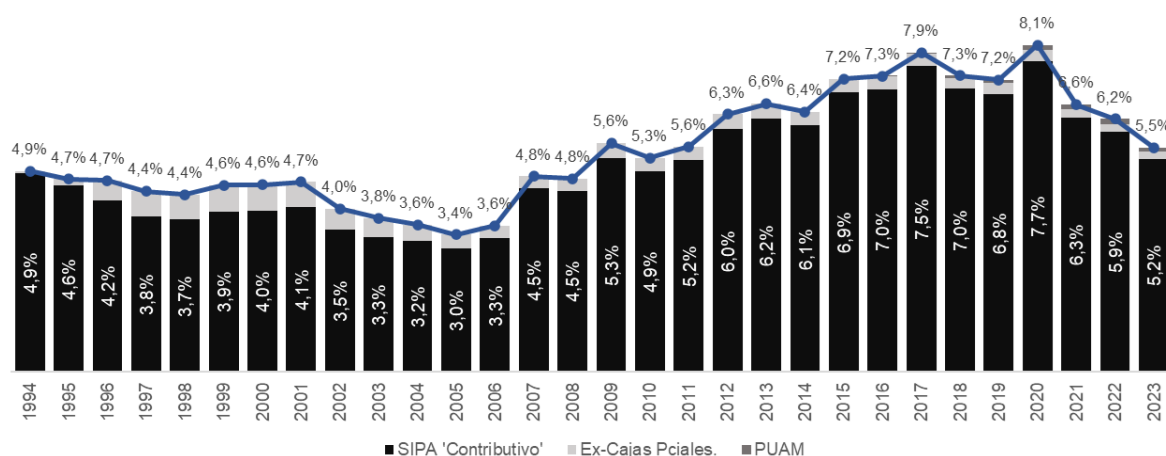
---

<sup>5</sup> Este esquema se modificó posteriormente con la sanción de la Ley 27.260.

considerar las Pensiones No Contributivas<sup>6</sup>, que desde 2010 representan alrededor de un 1% del PBI (Gráfico 1).

### Gráfico 1: Gasto previsional del sistema previsional nacional gestionado por ANSES

*En porcentaje del PBI*



**Fuente:** Elaboración propia en base ANSES e INDEC.

El traslado de Cajas Previsionales Provinciales a la órbita nacional en el período 1994 a 1996 sumó unos 0,6 puntos del PBI al gasto previsional nacional hasta el año 2001, donde comienza a descender su significancia hasta alcanzar 0,2% del PBI en 2023.

En el agregado del gasto previsional nacional, la creciente significancia del mismo en términos del PBI que se manifiesta desde el año 2007, tiene que ver con la implementación de medidas de emergencia temporarias para atender la problemática de la no cobertura previsional de los adultos mayores.

Como se comentó previamente, hasta el año 2005 se contemplaban prestaciones no contributivas para los adultos mayores que no accedían a una cobertura a través de los mecanismos contributivos. En dicho año se decide abordar la misma problemática forzando el ingreso masivo e indiscriminado de personas al

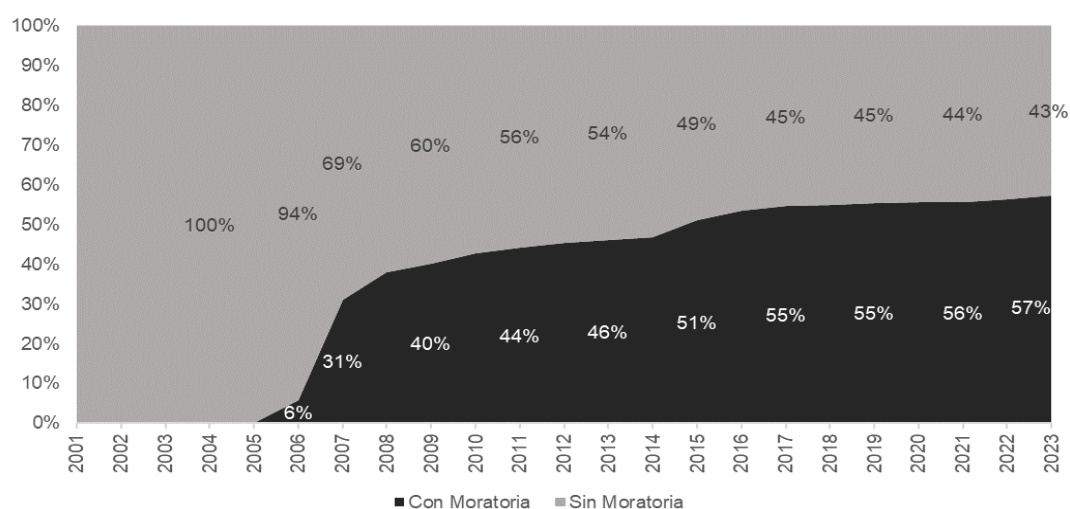
<sup>6</sup> Refiere a pensiones asistenciales (invalidez, vejez y madre de 7 o más hijos), pensiones por leyes especiales, graciabiles y las pensiones por ex combatiente de Malvinas. Con excepción de las Pensiones por Invalidez, a cargo de la Agencia de Discapacidad, el universo de Pensiones No Contributivas pasó a estar a cargo de ANSES desde el año 2017.

sistema contributivo a través de permitir que se simulara haber trabajado en la formalidad. Es lo que se denomina beneficio con moratoria y significa que alguien que no llega a cumplir con el mínimo de aportes en su historia laboral —porque estuvo mucho tiempo inactivo, desocupado o trabajando en la informalidad—, a través de este mecanismo tiene la posibilidad de acceder igualmente a la prestación contributiva “comprando” aportes que luego se pagan con un descuento sobre el beneficio otorgado. En esa oportunidad (Leyes 25.994 y 25.865) se permitía acceder a una jubilación ordinaria a todos aquellos que, al año 2004 tenían cumplida la edad de retiro, pero no contaban con los suficientes años de aportes al sistema. Los beneficiarios recibían una jubilación mínima con un descuento que vendría a cubrir un pago en cuotas de sus deudas previsionales. Se trató de beneficios que, a diferencia de aquellos no contributivos, contaban con todas las dispensas de una jubilación ordinaria, por ejemplo, el derecho a una pensión por fallecimiento.

Desde el inicio de las moratorias, la cantidad de beneficios accedidos a través de este sistema se fue incrementando. Mientras que en el año 2006 representaban el 6% del total de beneficios del SIPA, a partir del año 2015 superaron el 50%. Actualmente hay en el sistema previsional nacional más beneficios (jubilaciones y pensiones) otorgados por medio de moratorias que por medio de contribuciones laborables efectivas (Gráfico 2).

### Gráfico 2: Beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino, según tipo de beneficio

*En porcentajes del total.*

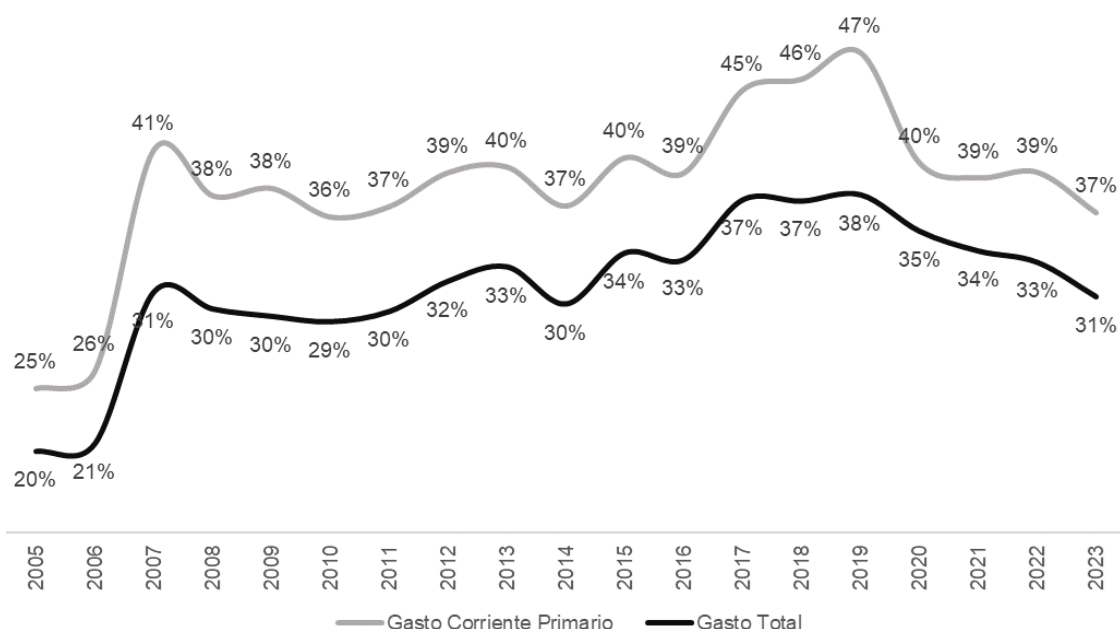


**Fuente:** Elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS).

Mayor significancia aún tiene el sistema previsional cuando se lo aborda en términos de las cuentas públicas. A nivel de gasto total del sector público nacional, el gasto previsional significa alrededor de un tercio del mismo. Sin embargo, teniendo en cuenta el gasto corriente primario, esto es, el costo permanente que tiene que cubrir el sector público para su normal funcionamiento, puede verse que, en los últimos años, casi \$4 de cada \$10 se destinan a la cobertura de prestaciones de previsión social<sup>7</sup>, habiendo superado el 45% del gasto corriente primario en el período 2017-2019. Es de mencionar que previo a la implementación de las moratorias previsionales, el gasto previsional se reducía a un cuarto del gasto corriente primario y a un quinto del gasto total, un nivel, si bien aún significativo, bastante más reducido que lo que implica este gasto en la actualidad (Gráfico 3).

### Gráfico 3: Gasto en previsión social\* en el nivel nacional

*En porcentajes del gasto primario corriente total.*



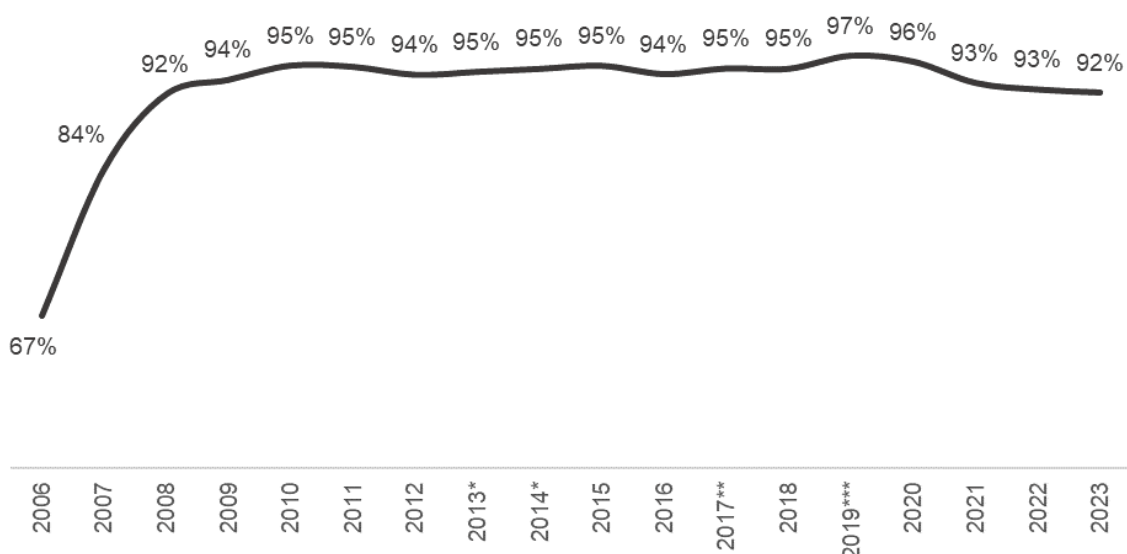
**Nota:** \*Incluye jubilaciones y pensiones contributivas más pensiones no contributivas por invalidez y vejez (estimado).

**Fuente:** En base a datos de ejecución de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>7</sup> Incluye jubilaciones y pensiones contributivas más pensiones no contributivas (PNC) por invalidez y vejez (estimado en base a la proporción que representa este tipo de pensiones en el total de PNC, base BESS).

La alta incidencia de las erogaciones previsionales sobre el gasto público se proyecta como creciente en el futuro como consecuencia del proceso de envejecimiento poblacional. Por eso, el sistema previsional es, tanto para la Nación como para las provincias que no transfirieron sus cajas, el principal factor de preocupación y desestabilización de las finanzas públicas.

La relevancia presupuestaria está explicada en parte por dos situaciones contrapuestas. Por un lado, la elevada proporción de personas en edades jubilatorias que tienen cobertura previsional. Si se toma como referencia la población de 65 años y más, en la actualidad aparece que más de 9 de cada 10 personas cobran una jubilación o pensión del Sistema Integrado Previsional Argentino, la Pensión Universal para el Adulto Mayor que abona también la ANSES, o jubilaciones y pensiones que pagan las cajas previsionales de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación. El punto de quiebre es el año 2007 cuando comienzan a sentirse más fuertemente los efectos de la primera moratoria previsional, vigente desde el año 2005, como vía que le permitió a una persona completar la falta de servicios a través de un plan de pagos muy flexible. Esto generó un masivo ingreso de nuevos jubilados haciendo saltar la tasa de cobertura, hasta llegar a superar el 90% a partir del año 2008 (Gráfico 4).

**Gráfico 4: Cobertura previsional en adultos mayores<sup>8</sup>**

**Notas:** \* Por falta de información de beneficiarios por grupos de edad para los años 2013 y 2014 se proyectó en base al crecimiento entre los años 2012 a 2015; \*\* A partir del año 2017 se incluye los beneficios de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM); \*\*\* A partir del año 2019 se incluye además los beneficiarios de las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación.

**Fuente:** En base a datos de beneficiarios del Boletín Estadístico de Seguridad Social (MTEySS) y datos de población de 65 años y más de los Censos Nacionales 2001, 2010 y 2022 (INDEC).

Por otro lado, la estructura del mercado laboral de Argentina. Se destaca como un rasgo notable la baja tasa de actividad laboral (especialmente entre las mujeres), el alto desempleo y la muy elevada informalidad. Esto lleva a que una proporción relativamente pequeña de la población en edad activa trabaje en un empleo formal. El resto no hace aportes previsionales porque no trabaja o lo hace en la informalidad.

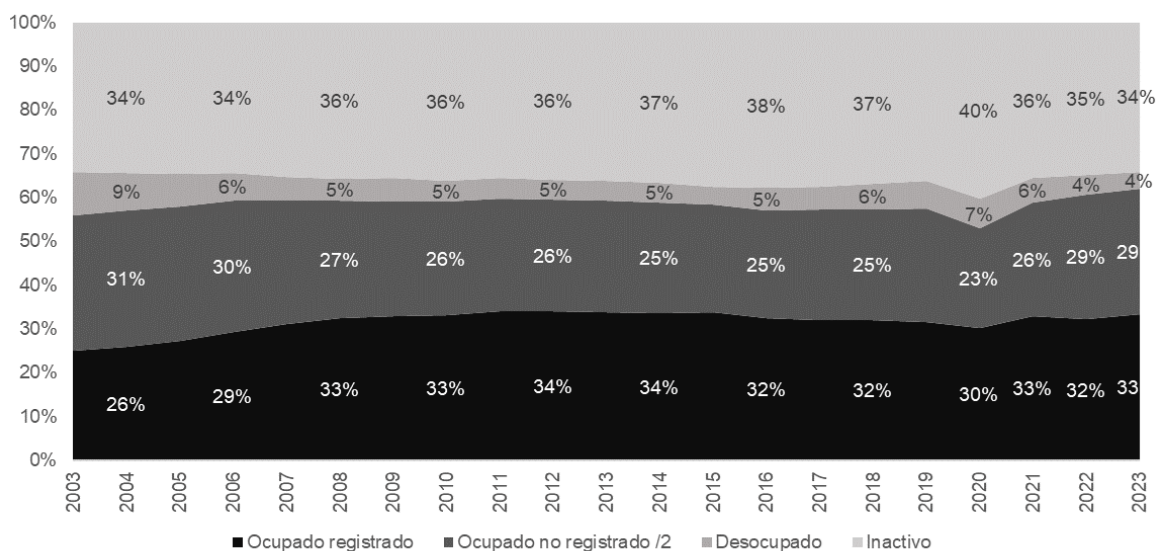
Con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) puede apreciarse una estructura laboral con baja capacidad de atraer aportes al sistema

<sup>8</sup> Se considera para el cálculo de la tasa de cobertura la población de 65 años y más para ambos sexos. Esta opción resulta acertada por los siguientes motivos: a. si bien la legislación argentina establece como edad de retiro del régimen general, 60 años para las mujeres, en los hechos, según datos de ANSES, la edad promedio de las altas de jubilación por vejez del régimen general de las mujeres ronda los 63 años. Esto es, por más que las mujeres posean el derecho de jubilarse a los 60 años, una mayoría importante de ellas decide postergar dicha decisión; b. Independientemente del historial de aportes de cada persona, la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM), impone la edad de 65 años o más para su acceso, tanto para hombres como mujeres.



previsional. En efecto, considerando las últimas dos décadas, se destaca el hecho de que menos de un tercio de la población que potencialmente podría trabajar<sup>9</sup> y aportar al sistema previsional, efectivamente lo hace. Es decir que más de dos tercios de los potenciales aportantes al sistema previsional no contribuyen al financiamiento del sistema. Se trata de un poderoso factor que debilita la sostenibilidad financiera del sistema (Gráfico 5).

**Gráfico 5: Población en edad activa\*, según condición laboral**



**Notas:** \*Se consideró la población de 18 años y más; /2 Se considera “no registrado” a los asalariados sin aporte jubilatorio, a los cuentapropistas sin calificación profesional o técnica, a los patrones de establecimientos hasta 5 empleados con calificación no profesional y a los trabajadores familiares sin remuneración.

**Fuente:** En base a EPH (INDEC).

### **1.5.2. Componentes del financiamiento del sistema previsional “contributivo” nacional**

El sistema previsional nacional es por definición un sistema solidario de reparto intergeneracional (art. 1, Ley 26.425). Como sistema de reparto, su principal característica es el carácter contributivo de las prestaciones que otorga. Sin embargo, la maduración del sistema, la debilidad en la densidad de aportes explicada por las características del mercado laboral en Argentina mencionadas previamente y las políticas de inclusión previsional (moratorias), han hecho que sus

<sup>9</sup> Se consideró la población con mayoría de edad en Argentina (Ley 26.579, año 2009), 18 años y más.

necesidades de financiamiento excedan el flujo de aportes y contribuciones de la seguridad social. Se han complementado sistemáticamente desde hace ya varios años sus recursos contributivos con la asistencia de recursos tributarios con afectación específica a la seguridad social.

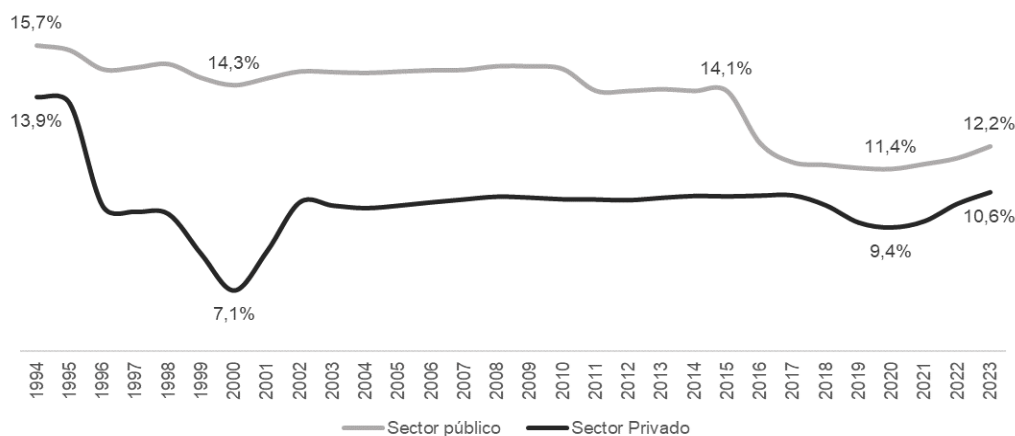
La composición del financiamiento del gasto previsional ha tenido vaivenes explicados por distintos acontecimientos ocurridos a nivel macro, así como a nivel de políticas públicas que buscan fortalecer la incorporación de empleo formal, reduciendo costos laborales y mejorando los niveles de competitividad. Desde mediados de la década de los '90, la debilidad de la actividad económica y el consecuente desaliento en el mercado laboral, así como la reducción de alícuotas de contribuciones patronales implementada entre 1995 y 1996 (Decreto 292/95 y 492/95)<sup>10</sup>, hicieron que el financiamiento “no contributivo” tome cada vez mayor protagonismo, hasta el año 2001 donde sólo algo más de 1 de cada 3 pesos gastados en previsión social eran cubiertos por aportes y contribuciones del sistema. En relación a las contribuciones patronales, el gráfico 6 muestra la trayectoria de alícuotas de contribuciones patronales según sector<sup>11</sup>. Si bien con la sanción de la Ley 24.241, la alícuota general de contribuciones patronales se fijó a partir de 1994 en el 16%, la implementación de un esquema de reducciones que buscaban favorecer la competitividad de la economía implicó que, hacia finales de la década de 1990, las contribuciones patronales del sector privado al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) promediaban el 7% para el total del país.

---

<sup>10</sup> Bertranou F., Cetrángolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2011).

<sup>11</sup> Se trata de una estimación de las alícuotas empíricas de contribuciones patronales con destino al SIPA. La medición se efectúa sobre el total de la masa remunerativa (y no sobre la masa imponible, que puede descontar deducciones), por lo cual los valores exhibidos corresponden a alícuotas efectivas.

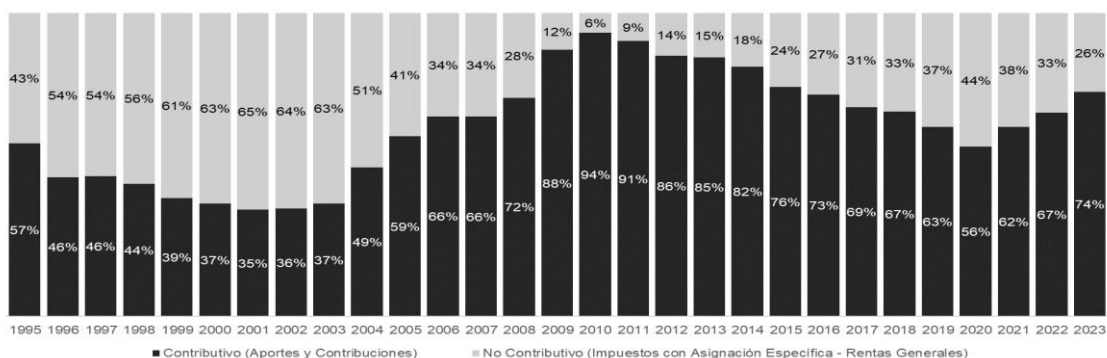
**Gráfico 6: Alícuotas históricas de contribuciones patronales con destino al SIPA, según sector**



**Fuente:** Elaboración propia en base a información del BESS.

La recuperación del mercado laboral tras la salida de la crisis del 2001, la recomposición de las contribuciones patronales y, posteriormente, el retorno al sistema público de reparto a partir de 2008, lo que permitió recuperar aportes que previamente iban al sistema de capitalización, implicaron contar con mayor cantidad de recursos genuinos del sistema por aportes y contribuciones. El máximo se presenta en el año 2010, donde más de 9 de cada 10 pesos gastados en previsión social fueron cubiertos por aportes y contribuciones del sistema. Con posterioridad al 2010, el mayor gasto fruto de la expansión creciente en la cobertura a causa de las moratorias implementadas, un mercado laboral estancado y la reducción de alícuotas patronales (desde 2015 o 2017 según sea el sector; Gráfico 6) hicieron que el financiamiento “no contributivo”, vuelva a tomar un protagonismo creciente hasta el año 2020, donde nuevamente comienza un ciclo ascendente de mayor repercusión del financiamiento por medio de aportes y contribuciones. En el último año (2023), casi tres cuartos del gasto previsional fueron cubiertos por aportes y contribuciones (Gráfico 7).

**Gráfico 7: Composición del financiamiento del gasto previsional “contributivo” del SIPA en los últimos 30 años**

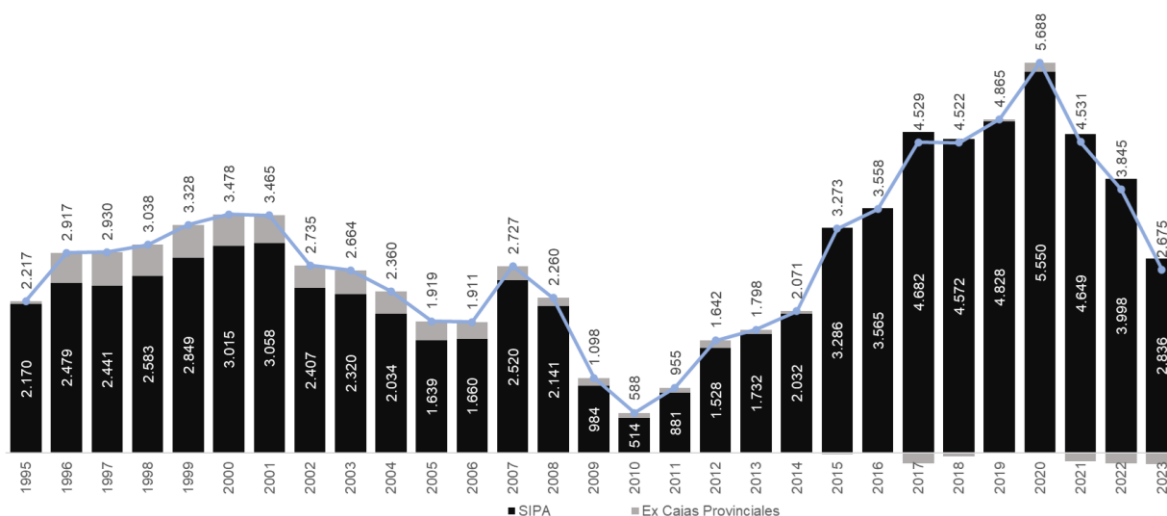


**Fuente:** En base a información de ANSES y el Sitio del Ciudadano - Presupuesto Abierto:

<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

### **1.5.3. Evolución del resultado del sistema previsional nacional**

Teniendo en cuenta los recursos genuinos de un sistema previsional de reparto (aportes y contribuciones) puede verse que, a lo largo de los últimos 30 años, el resultado previsional “puro”, definido como la diferencia entre los ingresos por aportes y contribuciones previsionales y los pagos en concepto de jubilaciones y pensiones, del sistema nacional ha sido deficitario, siendo cada vez más abultado desde el año 2010 (Gráfico 8).

**Gráfico 8: Déficit previsional “puro” \* del SIPA en los últimos 30 años***En miles de millones de \$ del año 2023\*\**

**Nota:** \* Refiere a la diferencia entre aportes y contribuciones previsionales y el pago de jubilaciones y pensiones del sistema contributivo; \*\* Deflactado en base a IPC empalmado: INDEC (1990-2005), 9 provincias (2006-2010), Congreso (2011-jun/2013) e IPC INDEC NACIONAL (Ene/2017 en adelante).

**Fuente:** En base a información de ANSES, del Sitio del Ciudadano, INDEC provinciales y nacional e IPC Congreso.

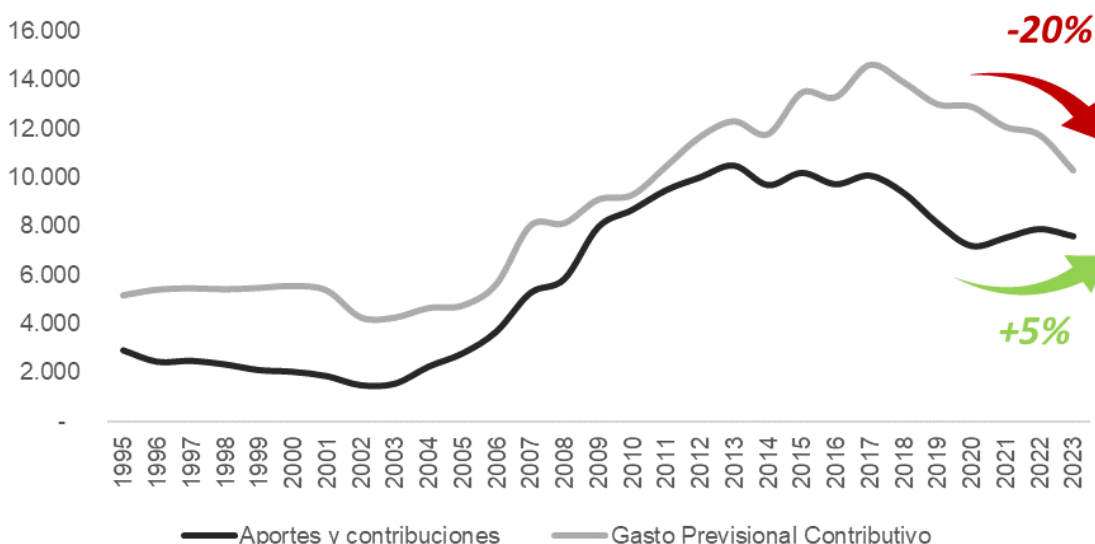
El traspaso de ex Cajas Públicas Provinciales a la órbita nacional adicionó entre un 13% y un 20% al déficit SIPA en el período 1996 a 2006. A partir del 2007, con la significancia que comenzaron a tener las moratorias previsionales y su implicancia en el déficit del SIPA, la relevancia del déficit de las ex cajas resultó menor, hasta convertirse en superávit desde 2015, a causa de que a partir del traspaso de las cajas transferidas, los nuevos beneficios se contabilizan como beneficios SIPA, y solo quedan como beneficios “ex Cajas Públicas Provinciales” los vigentes previos al traspaso. En el caso de los aportes y contribuciones ex cajas, se consideran a lo largo del tiempo los correspondientes a los activos del momento.

Además de los distintos acontecimientos previamente mencionados que fueron marcando el rumbo de los ingresos y los gastos previsionales, la trayectoria real diferenciada entre los mismos, delinean la consecuente trayectoria del resultado previsional. Así, por ejemplo, la mejora en el resultado previsional de los últimos tres años está asociada a la licuación que han sufrido los haberes previsionales por sufrir un ajuste muy rezagado respecto a la inflación. En efecto,

mientras que la masa real de aportes y contribuciones previsionales creció en el periodo 2020-2023 un 5%, esto es una tasa promedio anual del 1,8% para los últimos 3 años, el gasto previsional cayó un 20% (-7,3% promedio anual), habiendo la cantidad de beneficios crecido un 2% (+0,8% promedio anual) (Gráfico 9).

### Gráfico 9: Aportes y contribuciones y gasto previsional del SIPA

*En miles de millones de \$ del año 2023\**



**Nota:** \*Deflactado en base a IPC empalmado: INDEC (1990-2005), 9 provincias (2006-2010), Congreso (2011-jun/2013) e IPC INDEC NACIONAL (Ene/2017 en adelante).

**Fuente:** En base a información de ANSES, del Sitio del Ciudadano, INDEC provinciales y nacional e IPC Congreso.

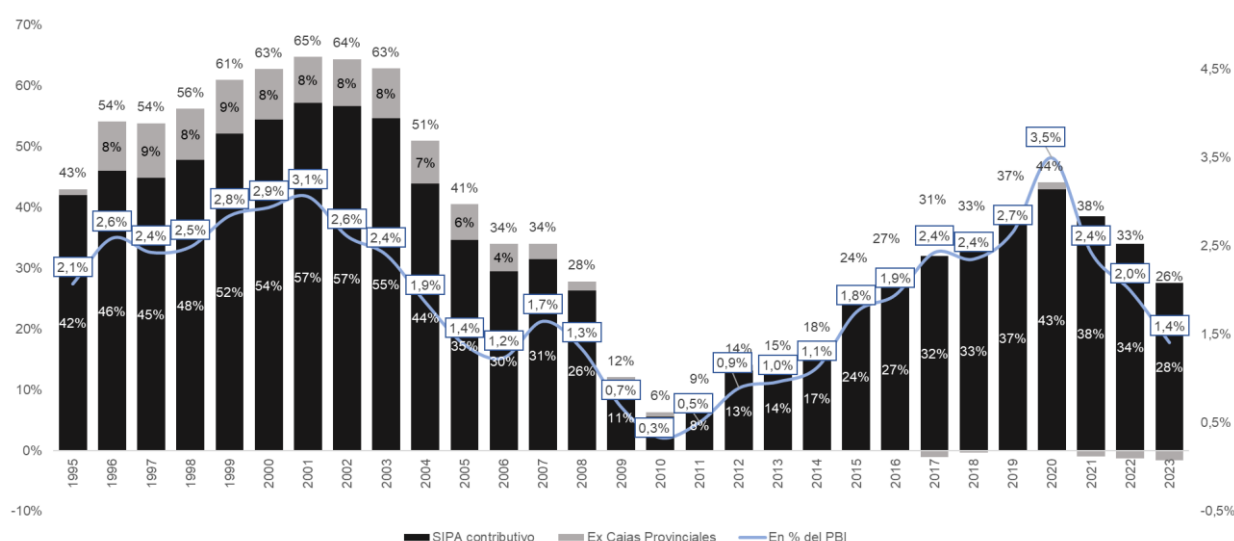
Analizando el resultado previsional en términos relativos, puede verse que, en la actualidad, el sistema previsional nacional contributivo presenta un nivel de desequilibrio del orden de un cuarto del gasto previsional contributivo. Es decir que, con recursos genuinos de un sistema previsional de reparto, el sistema nacional logra cubrir alrededor de tres cuartos del gasto previsional contributivo y debe buscar otra fuente de financiamiento para cubrir el cuarto restante. Este nivel de desequilibrio, es bastante menor que lo que ocurría cuando existía un sistema mixto, donde parte del financiamiento de aportes de los empleados se iban al sistema de capitalización, pero es bastante mayor que cuando se logró recuperar esa fuente de ingresos (Gráfico 10).

El déficit de las Ex Cajas Públicas Provinciales transferidas significó cerca de un décimo del gasto previsional contributivo en el periodo 1996-2003, para luego reducir su significancia.

Por su parte, en términos del PBI, el resultado previsional se ha mostrado altamente creciente desde el año 2010, superando en el año 2020 los niveles de los peores años del sistema mixto, para luego presentar una mejora relativa gracias a la fuerte licuación del gasto previsional desde el año 2020 (Gráfico 10).

**Gráfico 10: Déficit previsional contributivo del SIPA + Ex cajas transferidas en los últimos 30 años**

*En proporción del total de egresos y en porcentaje del PBI*



**Fuente:** En base a información de ANSES, del Sitio del Ciudadano e INDEC.

## 1.6. FINANCIAMIENTO TRIBUTARIO DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL

### 1.6.1. Cronología de las filtraciones al esquema de Coparticipación Federal de Impuestos

Un componente clave dentro de la organización federal prevista en la Constitución Nacional es el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI). Desde la sanción de la Ley de Coparticipación 23.548 a fines de 1988 este mecanismo viene siendo sistemáticamente alterado a través de la detracción de parte o la totalidad de la recaudación producida por tributos coparticipables para ser asignada al financiamiento de la previsión social.

A principios de la década del 90, la necesidad del Gobierno Nacional de obtener recursos adicionales para financiar la reforma del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), dio lugar a un proceso de creación, modificación y eliminación de impuestos nacionales, afectaciones previas a la distribución entre la Nación y las provincias de determinados impuestos para fines específicos, así como a la firma de diversos pactos fiscales que impusieron un techo a las transferencias provinciales en el período 1992-2002.

El costo asociado al cambio de un esquema de reparto puro a uno mixto (año 1993), donde una porción importante de los aportes de los trabajadores se destinaba a un fondo individual de capitalización, fue cubierto, en parte, con una asignación cada vez mayor de recursos tributarios al financiamiento de la ANSES.

Este conjunto de reformas alteró, en perjuicio de los gobiernos subnacionales, los porcentuales de distribución primaria previstos en la última ley de coparticipación 23.548, sancionada en 1988. En consecuencia, a partir del '91 (año en que se le cede al SIJP un porcentaje de la recaudación de ciertos tributos nacionales) las provincias fueron perdiendo sistemáticamente ingresos provenientes de la recaudación, de manera tal que los porcentajes de distribución de recursos pasaron a ser, en la práctica, de 60% para la Nación (que por ley era de 42,34%) y de 40% para las provincias (legalmente les correspondía 56,66%).

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), como se mencionó en el párrafo anterior, se financiaba hasta el año 1991 básicamente con las contribuciones, aportes y retenciones que gravan el mercado de trabajo, en tanto que, a partir de dicho momento, se fueron incorporando una serie de afectaciones previas a la Coparticipación y asignaciones específicas provenientes de tributos nacionales, como los impuestos a las Ganancias, Bienes Personales y Combustibles, entre otros<sup>12</sup>.

Cronológicamente, la detracción de impuestos coparticipables para el financiamiento del sistema previsional nacional comenzó en el año 1991, es decir, antes de la reforma que crea el régimen de capitalización. En ese año se estableció que parte del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sea derivado al financiamiento del sistema previsional. Como consecuencia de esta reforma, en la actualidad, luego de detraer de la recaudación del IVA los reintegros a las exportaciones, se destina

---

<sup>12</sup> Previamente ya había comenzado la derivación de impuestos a la previsión social. En 1990 los recursos provenientes de asignación específica al sistema previsional del producido de los impuestos internos a los combustibles, gas y teléfonos llegaron a representar el 33% de los ingresos del sistema (Cetrángolo y Machinea, 1992).



el 11% al financiamiento del sistema de previsión social, distribuyéndose el mismo un 6,27% para las provincias con cajas no transferidas y el 93,73% restante para la ANSES (Ley 23.966, artículo 5, punto 2)<sup>13</sup>.

Con un impacto financiero más importante, en el año 1992 se autorizó al Estado Nacional a retener de la masa de impuestos coparticipables un 15% con destino al financiamiento del sistema previsional nacional (Leyes 24.130 y 26.078). En ese mismo año, mediante el Decreto 879/92, se destinó al financiamiento del Sistema Previsional el 20% del total recaudado por el Impuesto a las Ganancias. Estos tres traslados de impuestos coparticipables al régimen previsional fueron hasta el año 2017 las fuentes de financiamiento más importantes de este sistema luego de su fuente genuina de recaudación (aportes y contribuciones).

Más tarde, desde mediados de la década del 90, comenzaron a destinarse nuevos impuestos al financiamiento de este sistema. En el año 1996, mediante la Ley 24.699, se reasignó la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y gas natural. Por un lado, del producido de naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y de los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos que califiquen como nafta, se destinaba el 21% a la ANSES. Además, se destinaba a esta Institución todo el producido de impuestos específicos sobre el gasoil, diesel-oil, kerosene y gas natural comprimido. También se asignó al financiamiento de ANSES el producido del impuesto sobre automotores y motores gasoleros (Leyes 24.699 y 24.674).

En el año 1996 se afectó también a este fin un monto fijo del Impuesto a las Ganancias. Del total recaudado, se detraía un monto anual de \$580 millones, de los cuales \$120 millones eran destinados al financiamiento de ANSES. Luego, del remanente, se destinaba a esta institución el 20% implementado por el Decreto 879 en el año 1992.

En el año 1998 se creó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Ley 24.977), del cual se destina el 70% de la parte impositiva y la totalidad de la parte previsional a ANSES.

En el año 1999, mediante la Ley 25.239, se destina a ANSES la totalidad del Adicional de emergencia sobre cigarrillos.

---

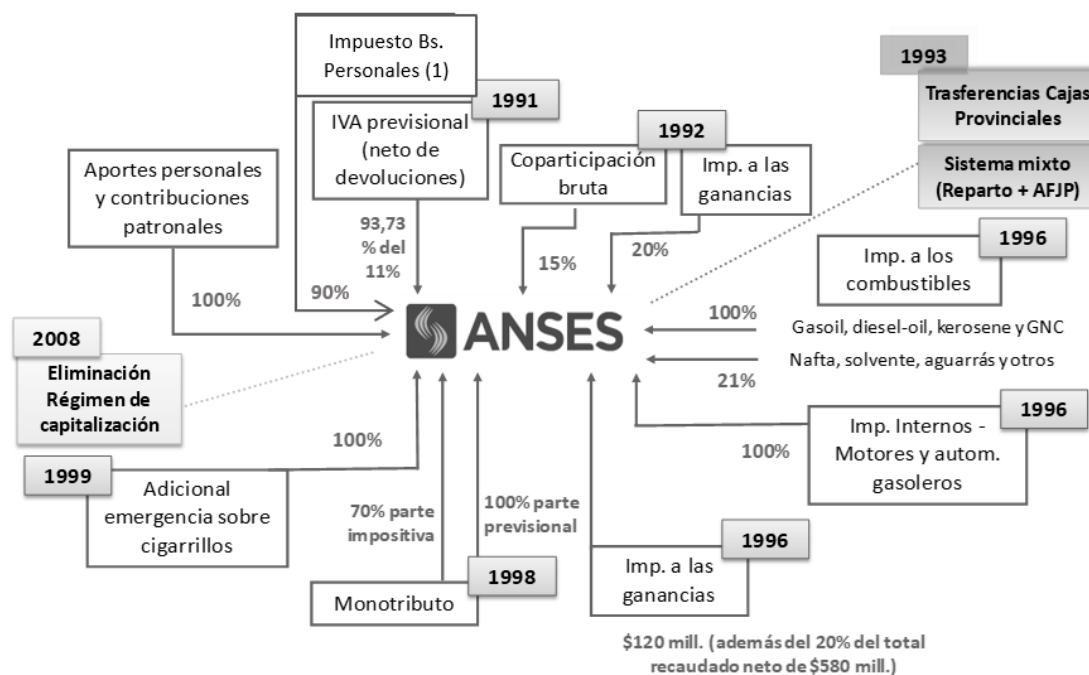
<sup>13</sup> Inicialmente era 10% a provincias y 90% al ANSES, pero con el traspaso Cajas Públicas Provinciales a la ANSES éstas cedieron sus coeficientes de participación en la distribución de la recaudación de Bienes Personales a favor de la ANSES.

La instrumentación de cada una de estas detracciones fue justificada, en el momento que se comenzaron a aplicar, en el hecho de que ANSES necesitaba esos recursos para solventar el pago de los haberes de jubilados y pensionados que viven en cada una de las provincias argentinas. Sin embargo, los cambios operados en los años siguientes en la estructura del sistema previsional, en especial la eliminación del sistema de capitalización y con ello la recuperación de los aportes personales a favor de la ANSES, llevó a que las detracciones resultasen de magnitudes desproporcionadas respecto a los recursos que demandaba pagar a los jubilados que residen en cada una de las provincias.

Esta enorme concentración de recursos se sostuvo, en parte, a través de la prórroga unilateral de los pactos fiscales de la década de 1990. El Gobierno Nacional, en lugar de convocar a las provincias para renovar los pactos que le permitían la derivación de impuestos coparticipables a la Nación, optó por hacerlo a través de una simple ley del Congreso (Ley 26.078 de Presupuesto General 2006).

A esto se sumó que, con la eliminación del régimen previsional de capitalización en el año 2008, el Estado nacional recuperó los aportes personales previsionales. Con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425 de finales de 2008, se decidió la renacionalización o reestatización de la seguridad social, disolviéndose las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), retornando los aportes de los afiliados a las AFJP a formar parte de los ingresos de ANSES, y también los beneficiarios de jubilaciones. El flujo anual de financiamiento que volvió al Estado son los aportes de los trabajadores y contribuciones patronales que antes se dirigían a las AFJP. Adicionalmente, las inversiones de las AFJP pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) manejado por ANSES.

Lo relevante para el caso es que se desarticuló parte de la reforma previsional, pero no la derivación de recursos coparticipables a la ANSES que en su momento se hizo para sostener la reforma previsional (Figura 9).



**Figura 9: Derivación de impuestos a favor de la ANSES desde 1991 hasta 2008**

**Nota:** (1) Suspendido desde el 1° de octubre de 1996 por artículo 4° Ley 24.699.

**Fuente:** Elaboración propia.

La mayoría de las provincias adoptaron una actitud pasiva ante esta apropiación, seguramente condicionadas por las consecuencias que podría acarrearles entrar en conflicto con quien administra una fuerte concentración de recursos y poder. Pero otras plantearon el reclamo, señalando la carencia de sustento legal de establecer la prórroga de un convenio sin el consentimiento de una de las partes y cuando dicho convenio había perdido la motivación original.

Por tratarse de una controversia entre provincias y el Estado nacional, intervino la Corte Suprema de Justicia. Durante casi una década, la Corte Suprema mantuvo abierto el litigio y se abstuvo de pronunciarse. Recién a finales del 2015, cuando transcurría la transición desde el gobierno que terminaba su mandato y el nuevo ya elegido, la Corte Suprema se expidió a favor de las tres provincias que habían cuestionado la prórroga del pacto fiscal sin su consentimiento. El fallo reconoció que el Estado nacional no tenía derecho a seguir apropiándose unilateralmente (es decir, sin el acuerdo de las provincias) del 15% de la masa coparticipable originalmente acordado en un pacto fiscal a los fines de reforzar el

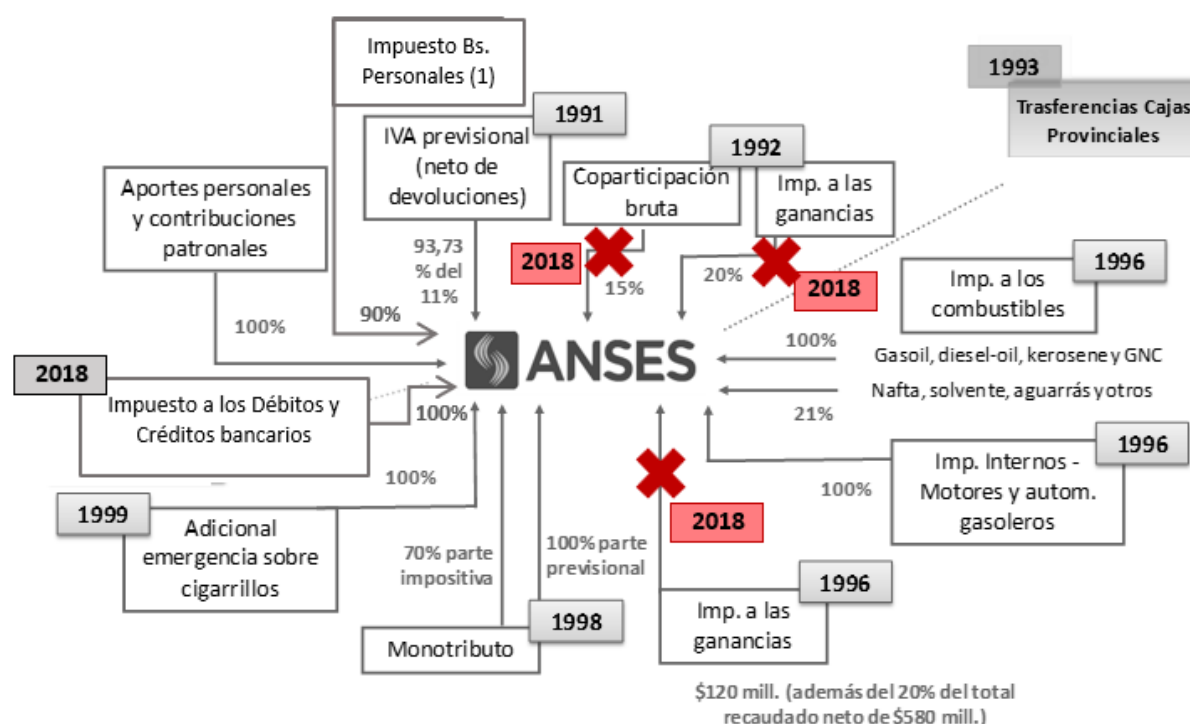
financiamiento del sistema previsional. Este fallo fijó jurisprudencia contraria a las apropiaciones de fondos que venía haciendo el Estado nacional.

Frente a la previsible expansión de la ya muy alta litigiosidad en la relación del Estado nacional con las provincias, nuevamente se apeló a negociar acuerdos especiales con las provincias. En uno de ellos se estableció un cronograma para devolver el 15% de la masa coparticipable a las provincias que no habían sido beneficiadas por el fallo de la Corte. Posteriormente, en el 2017, la mayoría de las jurisdicciones firmaron el Consenso Fiscal, que siguió la misma lógica de los pactos fiscales. En particular, la de eludir el desafío de acordar un nuevo régimen de coparticipación —en sustitución del aprobado con carácter transitorio a fines de los '80— y reiterar el compromiso de hacerlo en el futuro próximo.

Entre las principales disposiciones del Consenso Fiscal se destaca la desactivación de una gran cantidad de juicios y una serie de disposiciones tendientes a reacomodar el “laberinto de la coparticipación”. Para ello, como se puede apreciar en la Figura 10, se estableció la coparticipación plena del Impuesto a las Ganancias, lo que implicó eliminar el Fondo del Conurbano Bonaerense<sup>14</sup>. En contrapartida, se asignó (nuevamente apelando a la transitoriedad) el 100% de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta al financiamiento de la previsión social. En paralelo, se acordó un cronograma para la reducción gradual de los impuestos sobre los Ingresos Brutos y a los Sellos.

---

<sup>14</sup> Era el equivalente al 10% de la recaudación de Ganancias, pero con un tope de \$650 millones; el excedente era distribuido entre el resto de las provincias, excepto Buenos Aires.



**Figura 10: Impacto del Consenso Fiscal 2017 en el financiamiento tributario de ANSES**

**Nota:** (1) Suspendido desde el 1° de octubre de 1996 por artículo 4° Ley 24.699.

**Fuente:** Elaboración propia.

En el Consenso Fiscal firmado en el 2017 subyace la finalidad de despejar algunas de las muchas distorsiones acumuladas, resolver temas urgentes y crear un clima de armonía que operase como marco para iniciar el diálogo conducente a la sanción de la nueva ley-convenio. Seguramente, como en anteriores oportunidades, estaba presente la aspiración de no seguir en una situación irregular respecto al mandato constitucional vencido en 1996. Pero pasó el tiempo y rápidamente quedó nuevamente demostrado que era un camino inviable. No sólo porque se fueron dejando de lado parte de los acuerdos plasmados en el Consenso y por la aparición de nuevos conflictos (el más notorio fue el juicio ante la Corte entre la Ciudad de Buenos Aires y el Estado nacional por la transferencia de los servicios de seguridad), sino porque no hay ningún indicio de que se deje de prorrogar indefinidamente la Ley Transitoria de Coparticipación sancionada a fines de la década de 1980.

### **1.6.2. Impacto fiscal de las detracciones a la Coparticipación Federal de Impuestos para financiar al sistema previsional**

De acuerdo con el régimen de coparticipación de recursos fiscales previsto en la Ley 23.548 la masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, exceptuando los derechos de importación y exportación (artículo 2°). No obstante, como se detalló previamente, existen excepciones a esta regla, que en el régimen vigente introducen importantes modificaciones en la masa coparticipable, como asimismo en la distribución primaria y secundaria, dando lugar a un complejo sistema de distribución de la recaudación de impuestos nacionales denominado “laberinto de la coparticipación”.

El financiamiento del Sistema Previsional se inserta en el corazón de la maraña de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. Resulta evidente por lo comentado previamente que, debido al financiamiento tributario de la Seguridad Social, tanto la Nación (el Tesoro Nacional) como las provincias resignan ingresos, que en su mayoría son producto de la disminución de la masa coparticipable neta y la distribución primaria de recursos coparticipables.

La magnitud de los recursos que deriva de este mecanismo de financiamiento de la previsión social es considerable, los cuales son detraídos de las transferencias que deberían recibir el Tesoro Nacional, los gobiernos provinciales y el fondo ATN.

En los cálculos que siguen se realiza un ejercicio de simulación para tratar de aproximar la pérdida de recursos tributarios que resignaron las provincias entre los años 1991 y 2023 a raíz de una extensa variedad de regímenes superpuestos de distribución de recursos con destino al financiamiento de la previsión social.

Para ello es necesario definir una metodología en la cual se explicita los supuestos adoptados para redistribuir los recursos asignados a la finalidad previsional, ya que algunos de los impuestos destinados al financiamiento previsional son coparticipados, con detracciones y asignaciones especiales antes de ingresar a la masa coparticipable; otros tienen asignaciones específicas, con criterios de distribución distintos a los enunciados en la Ley 23.548; y otros son no coparticipados<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 establece: “(Corresponde al congreso nacional) imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias.

Siguiendo esta categorización, en el Anexo I se aborda la distribución de los recursos tributarios coparticipados y con asignación específica recaudados por el Estado Nacional que han sido derivados entre 1991 y 2023 al financiamiento de la previsión social. Esto es de suma utilidad, puesto que producto de las sucesivas modificaciones al régimen, la conformación de la masa a distribuir no se resume solamente por la enunciación de los tributos a incorporar.

### **1.6.2.1. Metodología de estimación**

A continuación, en la Tabla 1 se detallan las reglas y criterios metodológicos adoptados para simular la eliminación de las asignaciones específicas de impuestos coparticipables con destinos al financiamiento de la seguridad social y su redistribución conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Ley 23.548, que establece que los impuestos que tienen un régimen de coparticipación especial, y/o aquellos con afectación específica a propósitos determinados, se integrarán al sistema de distribución de la Ley 23.548 si continúan vigentes una vez cumplido su objetivo.

El criterio aplicado se basa en una serie de pasos lógicos:

- Se procede a eliminar la asignación específica destinada al financiamiento de la previsión social.
- Los recursos resultantes se reintegran a la recaudación del impuesto en cuestión, distribuyéndose según los coeficientes de distribución primaria y secundaria establecidos por Ley 23.548.

A partir del año 2018 se supone la eliminación de la Compensación Consenso Fiscal Ley 27.429, la cual era financiada con recursos del Tesoro Nacional para compensar a las provincias por la pérdida derivada de la asignación del 100% de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios a la ANSES y la incorporación de Ganancias a la masa coparticipable.

La información correspondiente a la recaudación afectada al financiamiento de la previsión social surge de la ejecución presupuestaria de la ANSES.

Los índices de distribución secundaria son los publicados por la Comisión Federal de Impuestos.

---

*Imponer contribuciones directas por tiempo determinado, ... (estas) contribuciones, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”.*

### **1.6.2.2. Resultados de la estimación**

En 2023, el Sistema de Seguridad Social recibió aproximadamente \$5.474 mil millones de recursos tributarios coparticipados, de los cuales cerca de \$2.785 mil millones corresponden a recursos resignados por el conjunto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que de no existir el esquema actual hubiesen fluido hacia ellas como resultado del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que responde a la Ley 23.548 (el resto de los recursos fue resignado por el Tesoro Nacional y el fondo ATN).

Si se acumula el monto de recursos cedidos a la seguridad social entre 1991 y 2023, asciende a \$156.241 mil millones a valores constantes de 2023 (actualizados por inflación), o 86% del PIB nacional del 2023. En este sentido, lo resignado por el conjunto de provincias en dicho período para financiar a la ANSES (\$ 89.671 mil millones) equivale a alrededor de un 47% del PIB de 2023, a 2,7 presupuestos de los gastos provinciales ejecutados en el año 2023 o a más de 4,9 veces el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)<sup>16</sup> que administra actualmente la ANSES. Alrededor de \$31.292 mil millones (35% del total provincial) habrían sido resignados por las provincias con Cajas Previsionales Transferidas en el mencionado periodo de 32 años, y cerca de \$58.378 mil millones (65% del total provincial) por las provincias con Cajas No Transferidas.

---

<sup>16</sup> Considerando la valuación promedio del año 2023.



**Tabla 1: Metodología de simulación de impacto por eliminación de las asignaciones específicas destinadas a financiar la previsión social**

Impuesto	Clasificación	Derivación al financiamiento de la previsión social			Criterio de distribución	Criterio de reasignación (1)
		Desde	Hasta	Fórmula		
Valor Agregado	Coparticipado	15/8/1991		90% del 11%	Masa Bruta CFI	Ley 23.548
Bs. Personales	Asignación Específica	15/8/1991	1/10/1996	90% del 100%	Ley 23.548 sin integrar la Masa Bruta CFI	Ley 23.548
Ganancias	Coparticipado	3/6/1992	31/12/2017	20% del 100%	Masa Bruta CFI	Ley 23.548
		12/8/1992	31/12/2015	15% del 100%		Ley 23.548
		1/1/2016	31/12/2016	12% del 100% <sup>(2)</sup>	Masa Bruta CFI	Ley 23.548
Masa Bruta CFI	Coparticipado	1/1/2017	31/12/2017	9% del 100%		Ley 23.548
		1/1/2018	31/12/2018	6% del 100%		Ley 23.548
		1/1/2019	31/12/2019	3% del 100%		Ley 23.548

Combustibles - Naftas líquidas	Asignación Específica	26/9/1996		21% del 100%	Esquema Ley 24.699	Ley 23.548
Combustibles - Gas-oil, diesel y GNC	Asignación Específica	26/9/1996		100%	Esquema Ley 24.699	Ley 23.548
Ganancias	Coparticipado	26/9/1996	31/12/2017	\$120 millones	Masa Bruta CFI	Ley 23.548
Monotributo	Asignación Específica	2/7/1998		70% del 100%	Ley 23.548 sin integrar la Masa Bruta CFI	Ley 23.548
Adicional Cigarrillos	Asignación Específica	30/12/1999		100%	Ley 23.548 sin integrar la Masa Bruta CFI	Ley 23.548
Sinceramiento fiscal	No coparticipado	22/7/2016	31/3/2017	100%	No Coparticipado	Ley 23.548
Débitos y Créditos en CC	Coparticipado	1/1/2018		100%	Masa Bruta CFI	Ley 23.548
		23/12/2019		42% del 100%		
PAIS	No coparticipado	1/7/2023		65% del incremental	No Coparticipado	Ley 23.548

según Decreto  
377/2023

---

**Notas:** (1) Se supone que cesa la asignación específica del impuesto derivado al financiamiento de la previsión social. (2) Excepto por la participación correspondiente a Córdoba, Santa Fe y San Luis según Ley 23.548, ya que recuperaron la totalidad del 15% de la coparticipación desde el mes de diciembre de 2015.

**Fuente:** Elaboración propia.

En la Tabla 2 se detalla cómo ha sido el proceso de financiamiento de la seguridad social en los últimos 32 años. Se aprecia que las detracciones a la coparticipación también reducen los ingresos del Tesoro y del fondo de los ATN, aunque el sector público nacional en su conjunto gana recursos en términos netos, por el efecto positivo sobre ANSES.

**Tabla 2 : Detracciones a la Coparticipación Federal para financiar la Previsión Social**

*Acumulado 1993-2023*  
*En miles de millones de pesos de 2023*

	1991 a 1995	1996 a 2000	2001 a 2005	2006 a 2010	2011 a 2015	2016 a 2020	2021 a 2023	Total 1991 a 2023
<b>Nación</b>	<b>5.169</b>	<b>10.754</b>	<b>11.157</b>	<b>17.428</b>	<b>21.091</b>	<b>17.714</b>	<b>7.900</b>	<b>91.213</b>
<b>ANSES</b>	<b>8.649</b>	<b>17.995</b>	<b>18.670</b>	<b>29.163</b>	<b>35.293</b>	<b>30.869</b>	<b>15.600</b>	<b>156.241</b>
Pre-coparticipación	3.730	6.968	7.014	12.065	14.547	5.574	-	49.898
Asignaciones específicas	4.919	11.027	11.657	17.098	20.746	25.295	15.600	106.343
<b>Tesoro</b>	<b>-3.481</b>	<b>-7.241</b>	<b>-7.513</b>	<b>11.735</b>	<b>14.202</b>	<b>13.155</b>	<b>-7.700</b>	<b>-65.027</b>
Pre-coparticipación	-1.501	-2.804	-2.822	-4.855	-5.854	-2.116	-	-19.952
Asignaciones específicas	-1.980	-4.437	-4.691	-6.880	-8.348	-9.658	-6.278	-42.272
Compensación Ley 27.429	-	-	-	-	-	-1.381	-1.423	-2.803
<b>Provincias</b>	<b>-5.082</b>	<b>10.574</b>	<b>10.971</b>	<b>17.136</b>	<b>20.738</b>	<b>17.425</b>	<b>-7.744</b>	<b>-89.671</b>
<b>Cajas Transferidas</b>	<b>-1.729</b>	<b>-3.596</b>	<b>-3.731</b>	<b>-5.828</b>	<b>-7.053</b>	<b>-6.507</b>	<b>-2.848</b>	<b>-31.292</b>
Pre-coparticipación	-745	-1.393	-1.402	-2.411	-2.907	-1.240	-	-10.098
Asignaciones específicas	-983	-2.204	-2.330	-3.417	-4.146	-5.595	-3.118	-21.792
Compensación Ley 27.429	-	-	-	-	-	329	270	598
<b>Cajas No Transferidas</b>	<b>-3.354</b>	<b>-6.978</b>	<b>-7.240</b>	<b>11.308</b>	<b>13.685</b>	<b>10.918</b>	<b>-4.896</b>	<b>-58.378</b>
Pre-coparticipación	-1.446	-2.702	-2.720	-4.678	-5.641	-2.161	-	-19.348
Asignaciones específicas	-1.907	-4.276	-4.520	-6.630	-8.044	-9.808	-6.049	-41.235
Compensación Ley 27.429	-	-	-	-	-	1.052	1.153	2.205
<b>ATN</b>	<b>-86</b>	<b>-180</b>	<b>-187</b>	<b>-292</b>	<b>-353</b>	<b>-309</b>	<b>-156</b>	<b>-1.562</b>
Pre-coparticipación	-37	-70	-70	-121	-145	-56	-	-499

Asignaciones específicas	-49	-110	-117	-171	-207	-253	-156	-1.063
--------------------------	-----	------	------	------	------	------	------	--------

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, ANSES e INDEC.

Las detracciones a los recursos coparticipables dirigidas a la ANSES han ido trepando en términos del PIB. El Gráfico 11 permite apreciar que cuando comenzaron las reformas, en 1991, llegaban a 0,2% del PIB. En 1996 representaban 2,5% del producto, y han seguido una tendencia creciente. Detrás de este comportamiento se encuentra una menor evasión y un insuficiente ajuste por inflación en el Impuesto a las Ganancias, entre otras causas.

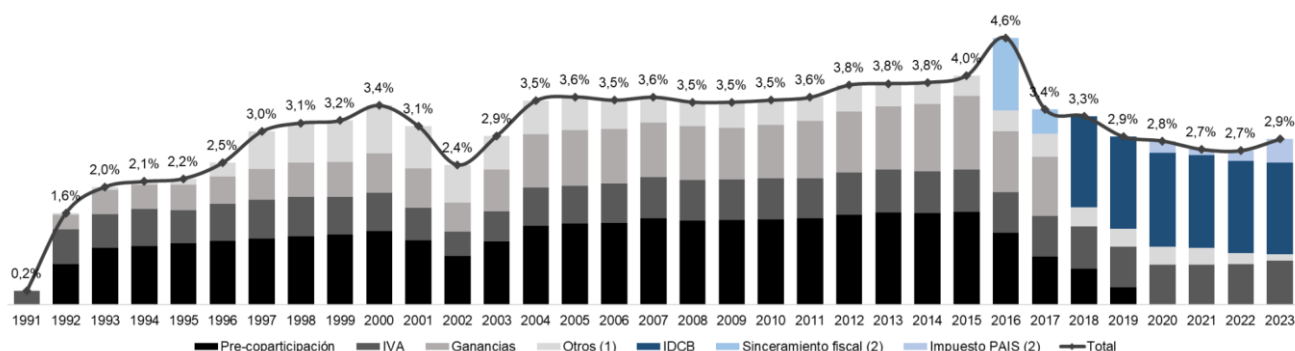
A partir del año 2015 se observa un cambio en la composición de los recursos afectados al financiamiento de la previsión social en virtud de la restitución progresiva a la masa coparticipable bruta del 15% de la coparticipación. A pesar de esto, la serie alcanza un pico de 4,6% del PIB en el año 2016 debido a los recursos aportados por el “Sinceramiento Fiscal” dispuesto por la Ley 27.260. Y a partir del año 2018 se observa un nuevo cambio en la composición de los recursos a raíz del Consenso Fiscal 2017, ratificado por Ley 27.429, que derogó la asignación específica de Ganancias y en reemplazo se asignó el 100% de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios al financiamiento previsional.

A partir del año 2020 se suma un nuevo recurso, el producido del impuesto PAIS, cuyo aporte fue creciendo a medida que se fueron ampliando los hechos imponible alcanzados por el gravamen.

En los últimos años se observa una tendencia a la estabilización de las detracciones tributarias orientadas al fin previsional, con porcentajes que oscilan entre 2,7% y 2,9% en los años 2021 a 2023.

## Gráfico 11 : Detracciones a la Coparticipación Federal para financiar la Previsión Social según principales impuestos

En % del PIB



**Nota:** (1) Incluye Monotributo Impositivo, Adicional de Emergencia Cigarrillos y Combustibles. (2) Impuestos no coparticipados.

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, ANSES e INDEC.

La Tabla 3 presenta la distribución secundaria de tales detracciones.

**Tabla 3: Distribución secundaria de las detracciones a la Coparticipación Federal para financiar la Previsión Social.**

Acumulado 1993-2023  
En millones de pesos de 2023

	1991 a 1995	1996 a 2000	2001 a 2005	2006 a 2010	2011 a 2015	2016 a 2020	2021 a 2023	Total 1991 a 2023
<b>Cajas Previsionales Transferidas</b>	<b>-1.729</b>	<b>-3.596</b>	<b>-3.731</b>	<b>-5.828</b>	<b>-7.053</b>	<b>-6.507</b>	<b>-2.848</b>	<b>-31.292</b>
C. A. B. A.	-121	-252	-261	-408	-494	-1.099	-218	<b>-2.854</b>
Catamarca	-135	-281	-292	-456	-552	-475	-238	<b>-2.429</b>
Jujuy	-139	-290	-301	-470	-569	-467	-226	<b>-2.463</b>
La Rioja	-102	-211	-219	-343	-415	-353	-175	<b>-1.819</b>
Mendoza	-205	-426	-442	-690	-835	-685	-332	<b>-3.615</b>
Rio Negro	-124	-258	-267	-418	-505	-427	-211	<b>-2.209</b>
Salta	-188	-391	-406	-634	-768	-587	-270	<b>-3.245</b>
San Juan	-166	-345	-358	-560	-677	-573	-283	<b>-2.962</b>
San Luis	-112	-233	-242	-378	-457	-400	-202	<b>-2.024</b>
Santiago del Estero	-203	-422	-438	-684	-828	-671	-323	<b>-3.568</b>

Tucuman	-234	-486	-504	-787	-953	-770	-369	<b>-4.103</b>
<b>Cajas Previsionales No Transferidas</b>	<b>-3.354</b>	<b>-6.978</b>	<b>-7.240</b>	<b>-11.308</b>	<b>-13.685</b>	<b>-10.918</b>	<b>-4.896</b>	<b>-58.378</b>
Buenos Aires	-1.078	-2.243	-2.327	-3.635	-4.399	-3.158	-1.090	<b>-17.930</b>
Chaco	-245	-510	-529	-826	-999	-809	-389	<b>-4.306</b>
Chubut	-78	-162	-168	-262	-317	-265	-130	<b>-1.380</b>
Cordoba	-436	-907	-941	-1.470	-1.779	-1.513	-751	<b>-7.797</b>
Corrientes	-182	-380	-394	-615	-745	-598	-286	<b>-3.200</b>
Entre Rios	-240	-499	-517	-808	-978	-826	-408	<b>-4.276</b>
Formosa	-179	-372	-386	-603	-729	-606	-296	<b>-3.170</b>
La Pampa	-92	-192	-199	-311	-376	-329	-166	<b>-1.665</b>
Misiones	-162	-337	-350	-547	-662	-519	-243	<b>-2.820</b>
Neuquén	-85	-177	-184	-287	-348	-288	-140	<b>-1.509</b>
Santa Cruz	-78	-162	-168	-262	-317	-274	-138	<b>-1.398</b>
Santa Fe	-439	-913	-947	-1.479	-1.790	-1.517	-752	<b>-7.837</b>
Tierra del Fuego	-61	-126	-131	-204	-247	-215	-108	<b>-1.091</b>
<b>PROVINCIAS</b>	<b>-4.961</b>	<b>-10.322</b>	<b>-10.709</b>	<b>-16.728</b>	<b>-20.244</b>	<b>-16.326</b>	<b>-7.526</b>	<b>-86.816</b>
<b>PCIAS. Y C.A.B.A</b>	<b>-5.082</b>	<b>-10.574</b>	<b>-10.971</b>	<b>-17.136</b>	<b>-20.738</b>	<b>-17.425</b>	<b>-7.744</b>	<b>-89.671</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, ANSES e INDEC.

## 1.7. CONCLUSIÓN

En los últimos cuarenta años las relaciones fiscales entre el Gobierno Nacional y las provincias se han visto sometidas a pujas y tensiones asociadas a las crisis de financiamiento de la previsión social.

La falta de planificación en el diseño y gestión del sistema previsional, junto con un contexto cada vez más desfavorable, ha provocado que los problemas aumenten con el tiempo, pasando de ser una cuestión sectorial para convertirse en un desafío macroeconómico. El deterioro ha sido tal que el sistema previsional se ha transformado en el principal factor desestabilizador de las finanzas públicas.

Se han implementado distintas medidas, que han tendido al desequilibrio, o bien que consistieron en soluciones parciales para el problema en cada momento en el tiempo (por ejemplo, la afectación de fondos de la coparticipación para financiar el régimen nacional deteriorando las finanzas provinciales, el otorgamiento de beneficios sin aportes, la asignación de impuestos específicos con cargo al financiamiento de la seguridad social, el mantenimiento de requisitos laxos para

acceder a los beneficios previsionales, la “expropiación” de fondos de ahorro privado por parte del Gobierno Nacional, entre otras medidas).

Las tensiones entre niveles de gobierno han hecho que se recurra a la Corte Suprema de Justicia para dirimir los conflictos. Estas tensiones podrían profundizarse, toda vez que existen argumentos para prever que los desequilibrios de los regímenes previsionales podrían ser mayores en los próximos años.

El régimen de coparticipación ha sido el principal instrumento al que se ha recurrido para el financiamiento de la previsión social nacional. Es por eso que la determinación de la carga final sobre las provincias y sobre el estado nacional no es una cuenta directa.

Las urgencias monetarias del déficit fiscal del Gobierno Federal, atribuido al déficit previsional y al crecimiento de la deuda externa, pretendieron justificar la violación reiterada de la Ley 23.548 con un fuerte equilibrio vertical. Esta crisis fiscal y política, en lo que a la coparticipación y el déficit previsional se refiere, se resolvió provisoriamente con el Acuerdo Fiscal Federal de 1990 (Ley 24.130). Sin embargo, las provincias temían nuevas violaciones al sistema, a partir del crecimiento de las que se proyectaban como las dos funciones principales del presupuesto nacional: el sistema previsional (con su déficit consecuente) y el servicio de deuda externa, por lo cual en lugar de reclamar la reasunción de las competencias que les correspondían conforme a la Constitución de 1853/1960, admitieron el sistema de coparticipación con garantía constitucional.

En este Capítulo se avanzó en el análisis del impacto fiscal implícito en la relación nación-provincias del financiamiento tributario del régimen previsional SIPA, como un primer paso hacia la estimación del impacto total que tiene sobre las finanzas públicas provinciales las decisiones en materia previsional y tributaria de los pactos fiscales I y II y del Acuerdo Compromiso Federal del año 1999.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

"IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE LAS  
FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES"

# **CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DE LA TRANSFERENCIA DE CAJAS PÚBLICAS PROVINCIALES**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINA

## 2.1. INTRODUCCIÓN

El sistema previsional argentino ha pasado por diversas transformaciones a lo largo de su historia, siendo la transferencia de las cajas previsionales provinciales a la Nación uno de los eventos más importantes. Este proceso, que se inició a mediados de los años noventa, surgió como una medida para resolver los desafíos fiscales que enfrentaban las provincias, buscando homogeneizar los beneficios previsionales y aliviar las cargas fiscales de los gobiernos locales.

Antes de la transferencia, las provincias administraban sus propios sistemas previsionales para empleados públicos, lo que generaba una estructura descentralizada y fragmentada, con múltiples regímenes y criterios de acceso a beneficios. La implementación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en 1994, junto con la crisis fiscal que afectaba tanto a la Nación como a las provincias, llevó al Gobierno Nacional a impulsar acuerdos para la transferencia de estas Cajas Públicas Provinciales al ámbito nacional. Entre los principales objetivos de estos acuerdos estaba la reducción de los déficits previsionales provinciales y la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas previsionales.

Entre 1994 y 1997, diez provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidieron transferir sus cajas al sistema nacional, mientras que otras trece provincias optaron por mantenerlas bajo su administración. Estas decisiones estuvieron motivadas por una combinación de factores económicos, políticos y sociales, incluyendo las diferencias en la situación financiera de cada provincia y sus perspectivas a futuro.

Este capítulo examina en detalle el proceso de transferencia, los motivos detrás de las decisiones de las provincias y las consecuencias que tuvo para sus finanzas. Se analizarán las diferencias entre las provincias que optaron por la transferencia y aquellas que decidieron mantener sus cajas, explorando los impactos en términos de sostenibilidad financiera, los beneficios otorgados y las cargas fiscales que continúan afrontando las jurisdicciones que no transfirieron sus sistemas.

De esta manera, el análisis busca no solo comprender el impacto inmediato de la transferencia, sino también las lecciones que se pueden extraer de este proceso para abordar los desafíos previsionales que persisten hoy.

## 2.2. CONTEXTO ECONÓMICO

Desde hace ya varios años, las políticas previsionales vienen acusando a escala mundial un constante incremento, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Argentina no ha estado ajena a esa tendencia, aumentando la significancia de las erogaciones en materia previsional respecto no solo al monto de los desembolsos del sector gubernamental, sino también de la economía en su conjunto. Previo al traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la órbita nacional, si bien con algunos altibajos, el gasto previsional del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) mostraba esta tendencia en alza.

El crecimiento del gasto previsional no sería un problema si fuera acompañado por igual o mayor crecimiento de los ingresos previsionales. Sin embargo, estadísticas de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, muestran que el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) dejó de autofinanciarse hacia finales de la década del '70.

Hacia inicios de los '90, esto es, previo al traspaso de las Cajas Públicas Provinciales, los problemas de índole financiera que enfrentaba el SNPS argentino consistían básicamente en: i) un desequilibrio básico entre fuentes y egresos propios del sistema, con la consiguiente incidencia sobre los recursos fiscales<sup>17</sup>; ii) bajos niveles de prestaciones; iii) endeudamiento con los beneficiarios<sup>18</sup> (Schulthess, 1993).

Los desequilibrios financieros del sistema previsional nacional estaban insertos incluso en un ambiente más grande de desequilibrios de índole fiscal, tanto

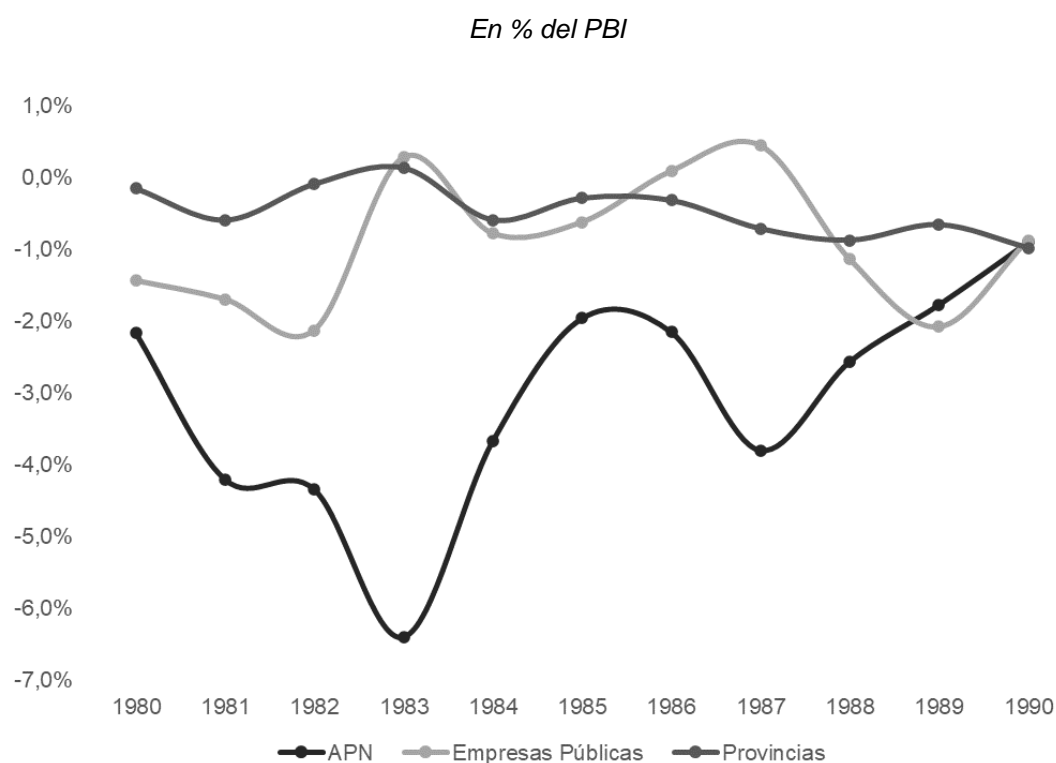
---

<sup>17</sup> Desde septiembre de 1992, con un impacto financiero importante, aparece como fuente de financiamiento del sistema previsional nacional el 15% de la masa de impuestos coparticipables (Leyes 24.130 y 26.078). En ese mismo año, mediante el Decreto 879/92, se destinó al financiamiento del Sistema Previsional el 20% del total recaudado por el Impuesto a las Ganancias.

<sup>18</sup> La tendencia al desequilibrio financiero crónico del SNPS llevó al incumplimiento, por parte de la administración del sistema, de las obligaciones que emanaban de la legislación vigente. Prácticamente nunca se cumplió la proporción que establecía la ley entre haberes de pasividad y salarios de actividad, pues los procedimientos de movilidad y actualización siempre encubrieron mecanismos de ajuste para adecuar el monto de los pagos a los recursos disponibles. Se recibieron así miles de reclamos de reajuste de haberes con sentencias desfavorables para la entidad previsional. Aprobado el Plan de Convertibilidad en 1991, el gobierno se propuso encontrar una vía que, junto con solucionar los reclamos de los beneficiarios, frenara la expansión del número de juicios, los cuales, por procurar soluciones parciales, eran fuente de tratamientos altamente discriminatorios.

nacional como provinciales, lo que endurecía el financiamiento público del sistema previsional (Gráfico 12).

**Gráfico 12: Resultado Financiero de la Administración Pública Nacional, Empresas Públicas y de provincias**



**Fuente:** En base a estadísticas de “Dos Siglos de Economía Argentina”, de Orlando J. Ferreres, Fundación Norte y Sur.

El cambio anticipado de gobierno, en julio de 1989, enfrentaba una compleja situación marcada por el descontrol inflacionario, la escasez de reservas de divisas y los atrasos acumulados en los pagos externos, el aumento del desequilibrio financiero fiscal, el creciente peso de la deuda interna en una economía con un grado de monetización muy bajo, la aguda recesión y el desempleo (Damill y Frenkel, 1990).

En ese contexto se implementaron políticas alineadas al fin del intervencionismo estatal, la privatización de empresas públicas, el ajuste fiscal y la apertura de la economía; se puso énfasis en reformas estructurales acompañadas por medidas de descentralización y desregulación de la actividad económica (Damill y Frenkel, 1990).

## 2.3. ANÁLISIS INTEGRAL DE LA TRANSFERENCIA DE LAS CAJAS PÚBLICAS PROVINCIALES

### **2.3.1. Antecedentes político-institucionales del traspaso**

En los orígenes del sistema previsional argentino, las provincias crearon sus propias cajas de jubilaciones, en uso de incumbencias en temas previsionales que fueron ratificadas por el Artículo 125 de la Constitución de la Nación Argentina reformada en el año 1994, que establece que: “...*las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales...*”. Vale decir que el art. 14 bis incorporado a la Constitución Nacional en la reforma del año 1957, que impone al Estado el deber de otorgar los beneficios de la seguridad social, prevé en su párrafo tercero el seguro social obligatorio a cargo de entidades nacionales o provinciales. Esta facultad fue ejercida de manera independiente por cada provincia, lo que llevó a la creación de una estructura descentralizada y diversa desde sus inicios.

El punto de partida de la previsión social en Argentina suele situarse en 1904 con la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles, considerada el primer régimen orgánico de previsión social en el país. Posteriormente se fueron creando nuevos regímenes previsionales de manera desarticulada, más que con una planificación estratégica coherente. Como resultado, el sistema previsional se configuró como una estructura altamente fragmentada y heterogénea, con más de 200 regímenes diferentes administrados o regulados por los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), cada uno con reglas de financiamiento y acceso distintas.

La falta de coherencia en el diseño y la administración de estos regímenes dio lugar a esquemas de financiamiento inconsistentes. En las primeras décadas, esta debilidad pasaba desapercibida debido a la abundancia de aportantes y la escasez de beneficiarios. Sin embargo, a medida que los sistemas previsionales maduraron y la relación entre aportantes y beneficiarios se deterioró, las deficiencias en su organización y administración se hicieron cada vez más evidentes, lo que comprometió su sostenibilidad a largo plazo (Giordano, O., Seggiaro, C. y Colina, J., 2022).

El deterioro, tanto en términos financieros como organizativos y de equidad, fue un proceso continuo. Así, la debilidad estructural de estos sistemas previsionales se manifestó rápidamente en crecientes déficits financieros, ya que los aportes y contribuciones realizados por los empleados públicos en actividad resultaban

insuficientes para cubrir las obligaciones previsionales generadas por la creciente población de jubilados.

A estos problemas estructurales del sistema previsional se le sumaron una serie de políticas macroeconómicas de la década del '80 que profundizaron la crisis. En septiembre de 1980 se sancionó la Ley 22.293 que, con el objetivo de lograr mayor apertura económica y reducción de los costos laborales para mejorar la competitividad de la economía, dispuso la eliminación de las contribuciones patronales a la seguridad social, equivalentes al 15% de la nómina salarial. Al mismo tiempo, generalizó el IVA y aumentó las alícuotas del impuesto (Ley 22.294). Luego de producida esta modificación, los importes requeridos para cubrir el monto equivalente a las contribuciones patronales derogadas se debitaron del producido total de los impuestos coparticipados.

En el año 1984, y ante la crisis de financiamiento de la previsión social y el desfinanciamiento de las provincias, se restablecen los aportes patronales en un 50% de las alícuotas vigentes en 1980 (Ley 23.081). Todos estos cambios exacerbaron la disputa federal entre la nación y las provincias y también entre provincias, lo que condujo a la caducidad del régimen a fines del año 1984 con consecuencias graves sobre el federalismo.

Según Garriga y Rosales (2020), este cambio de principios de los '80 en el régimen de coparticipación, asociado a problemas en el financiamiento de la previsión social, es el primer hito que vincula estrechamente estas dos instituciones fiscales y debilitan fuertemente las finanzas provinciales. El segundo hito es lo que los autores llaman la “reforma previsional con financiamiento provincial (1993)”.

A comienzos de la década de los '90 se agrava la crisis del sistema nacional de jubilaciones y pensiones. Según Schulthess y Demarco (1993) cuatro problemas fueron la clave del deterioro: i) las bajas remuneraciones que se pagaban al sector pasivo, ii) el endeudamiento del sistema por juicios iniciados por los jubilados y pensionados debido a errores en las liquidaciones de haberes, iii) las significativas inequidades del sistema, iv) la falta de transparencia y confiabilidad. Este diagnóstico dio como resultado que en el año 1993 se reformara el sistema de reparto vigente, pasando a un sistema mixto de capitalización y reparto (Ley 24.241).

El artículo primero de la Ley establece que conforman el Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones “1) *Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financiarán a través de un sistema de reparto, en adelante también Régimen de Reparto, y 2) Un régimen*

*previsional basado en la capitalización individual, en adelante también Régimen de Capitalización*". Los aportes patronales se destinaron a sostener el régimen de reparto vigente y los aportes personales podían capitalizarse en fondos de pensiones.

Sin entrar en consideraciones sobre la reforma realizada en cuanto a lo previsional, desde el punto de vista fiscal los problemas se agravaron. Los recursos del sistema previsional (aportes patronales) fueron insuficientes para financiar el conjunto de jubilados y pensionados (alrededor de 3,5 millones). Esta reforma puso nuevamente en el centro de la escena la disputa por los recursos de la coparticipación, tal como se reseñó en el Capítulo I.

Pero previamente a la reforma previsional, el Gobierno Nacional y las provincias firman en el año 1992 el Pacto Fiscal I (luego ratificado por la Ley 24.130) por el cual el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15 % de la masa de impuestos coparticipables para financiar el sistema previsional. Esto da lugar a una nueva intromisión del estado nacional en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que vale decir, contó con el aval de las provincias. Como contrapartida, en el año 1993 se invita a las provincias y a CABA a que transfirieran a la nación las cajas previsionales provinciales agobiadas por importantes déficits. En el caso que no lo hicieran, recibirían financiamiento por parte de la Nación para atender los desequilibrios.

### **2.3.2. Inicio del traspaso: El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento**

En agosto de 1993, en un contexto de reformas estructurales y búsqueda de estabilidad macroeconómica, la Nación y las provincias suscribieron el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" (Pacto Fiscal II).

Este acuerdo tenía como principal objetivo reducir el déficit fiscal que afectaba tanto a la Nación como a las provincias, y al mismo tiempo homogeneizar las reglas del sistema previsional en todo el país. El pacto fue una respuesta a la necesidad de reorganizar las finanzas públicas, abordando uno de los principales problemas: los desequilibrios fiscales asociados a los sistemas previsionales provinciales.

Uno de los puntos claves del pacto fue la obligación de la Nación a aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social, según consta en el párrafo sexto de su cláusula segunda:

*“Aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales —con exclusión de las de Profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley 18.038 (t.o. 1980)— en el caso de las provincias que adhieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de los actuales jubilados y pensionados provinciales. Para el caso que con posterioridad a la fecha del presente alguna Provincia modificara su legislación en materia de jubilaciones y pensiones, el mayor costo que pudiera resultar de dichas modificaciones estará a cargo exclusivo de dicha Provincia. Esta transferencia se instrumentará a través de convenios particulares con cada jurisdicción provincial interesada, los que deberán suscribirse en un plazo de 90 días a partir de la sanción de la Ley Provincial respectiva.”*

En definitiva, de acuerdo con el texto citado, para que los traspasos se hicieran efectivos, se establecieron las siguientes condiciones:

- Las provincias debieron adherir al nuevo régimen (que a la fecha del acuerdo se encontraba aún en trámite parlamentario);
- Se excluyeron de la posibilidad de transferencias a las cajas de profesionales liberales;
- Se respetaron los derechos adquiridos de los jubilados y pensionados provinciales, beneficiarios de las Cajas Públicas Provinciales a la fecha del acuerdo;
- Los mayores costos que se pudieron producir por cambios en las legislaciones provinciales con posterioridad a la fecha del acuerdo, debían ser asumidos por cada una de las provincias, y
- Las transferencias deberían efectuarse a través de convenios particulares con cada jurisdicción en un plazo de 90 días a partir de la sanción de la Ley Provincial que aprobara la misma.

El pacto no solo implicaba la posibilidad de transferir las cajas previsionales, sino también un conjunto de compromisos tanto para la Nación como para las provincias (Tabla 4). Por un lado, los gobiernos provinciales se comprometieron a implementar una serie de reformas en materia de imposición fiscal, como la derogación del impuesto de sellos, impuestos sobre la transferencia de combustible y energía eléctrica, y reemplazar el impuesto a los ingresos brutos por un impuesto general al consumo. Además, se acordó avanzar en la privatización de empresas,



bancos y otras propiedades del estado provincial, eliminar restricciones a la oferta de bienes y servicios, y aceptar la aplicación directa de modalidades, procedimientos, y acciones nacionales en sus jurisdicciones, incluyendo las relacionadas con accidentes de trabajo.

Por otro lado, el Gobierno Nacional debía aceptar en el programa solo a aquellas provincias que cumplieran con los criterios de elegibilidad. Asimismo, se comprometió a suscribir convenios de transferencia que garantizaban la delegación de la facultad de legislar en materia previsional a la Nación, la disolución de los regímenes ordinarios o especiales provinciales, y el mantenimiento de los juicios por reclamos anteriores a la transferencia en el ámbito provincial. Además, las provincias debían otorgar preferencia al pago de las contribuciones de los empleados públicos (Tabla 4) y asegurar la reducción de los déficits provinciales en un monto equivalente al alivio fiscal otorgado por la transferencia.

Para la Nación, implicaba asumir la responsabilidad de cubrir los déficits de los sistemas previsionales provinciales transferidos (Tabla 4), lo que resultaba en una significativa carga financiera a corto plazo, pero con la expectativa de estabilizar el sistema previsional en el largo plazo.

La reforma de las Cajas Públicas Provinciales (CPP) mediante su transferencia a la órbita nacional implicaba la adopción para el personal de las administraciones públicas provinciales y municipales de las disposiciones establecidas por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), introducido por la Ley 24.241. Esto tenía varios objetivos: regularizar la normativa previsional a nivel nacional, eliminar los privilegios, distorsiones e inequidades de los sistemas provinciales para darles mayor equidad, y disminuir el impacto a largo plazo del déficit de las CPP en las finanzas federales y provinciales.

Esto significaba que los empleados de las administraciones públicas provinciales en las jurisdicciones que optaban por el traspaso debían adaptarse a las nuevas condiciones y requisitos para acceder a sus beneficios jubilatorios, con nuevas reglas para la determinación de haberes previsionales, topes y cálculos más homogéneos a nivel nacional.

**Tabla 4: Principales disposiciones previsionales contenidas en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento**

Provincias y CABA	Estado Nacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asumieron el costo de homogeneizar las condiciones para el acceso a la jubilación.</li> <li>• Se obligaron a retener y transferir los aportes personales y contribuciones patronales a la Nación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se comprometió a devengar los haberes previsionales de dichas cajas transferidas.</li> <li>• Financia el déficit de dichas cajas previsionales.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

Para asegurar la correcta implementación del pacto, la ANSES asumió una serie de responsabilidades, como la auditoría de los pasivos de las CPP transferidas, la aplicación de la Ley 24.463 de Solidaridad Previsional para adecuar los beneficios al sistema nacional, la absorción administrativa de los sistemas transferidos, y la actualización de la nómina de activos y de los derechos adquiridos. Además, ANSES debía establecer mecanismos para asegurar la correcta percepción de las contribuciones patronales y personales, y verificar la información de activos y pasivos de las cajas transferidas.

Desde luego, dada la complejidad que implicaba el traspaso y distintas cláusulas contenidas en los convenios suscriptos, durante los años siguientes a su formalización los beneficiarios plantearon distintos litigios en el entendimiento de que los derechos que dichos convenios procuraron preservar, habían sido vulnerados ya sea por incorrecta aplicación de sus previsiones -ambigüedades en la interpretación de sus cláusulas-, por el dictado de normas posteriores que, entendían, alteraban derechos adquiridos u otros factores.

Si bien no es objeto de este trabajo abordar las distintas casuísticas de conflictos individuales que se suscitaron producto de las transferencias operadas, estimamos necesario expresar la interpretación e inteligencia que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha efectuado sobre las implicancias de distintas aristas de los acuerdos suscriptos, sentando principios rectores en la ponderación de los derechos reclamados. La doctrina central ha sido afirmar que los acuerdos, fueron

suscriptos para preservar derechos y no para cercenarlos con interpretaciones restrictivas o limitativas. Tales reseñas, resultan asimismo ilustrativas de la complejidad que significó el traspaso de los regímenes provinciales.

En la causa “**Blanco de Mazzina**” (Fallos 331:232) se debatía si un beneficio otorgado por la Provincia de San Luis podía ser reajustado mediante la incorporación de servicios simultáneos comprendidos en el ámbito de la ANSES, después de haber entrado en vigor el convenio firmado con la Nación por el que se dispuso la derogación de todas las normas locales de naturaleza previsional y la transferencia del régimen de jubilaciones de la mencionada provincia al sistema nacional regulado por las leyes 24.241 y 24.463, pretendiendo la demandada oponer un plazo de caducidad previsto en el acuerdo de transferencia para solicitar beneficios bajo la normativa provincial. La cámara actuante consideró que el derecho a reajuste de haberes no caducaba y que el plazo de caducidad sólo alcanzaba a los pedidos de jubilación por el régimen local.

La CSJN entendió que la ANSES planteaba agravios basados *“en una interpretación parcial y aislada de las normas en juego que no es compatible con el carácter integral e irrenunciable de los beneficios de la seguridad social que consagra el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, ni se aviene con el propósito que se tuvo en miras al convenirse la transferencia de regímenes provinciales de previsión al sistema nacional que, en definitiva, consistió en asegurar las prestaciones debidas a los jubilados y pensionados”*.

Afirmó *“Que la tutela de las situaciones consolidadas constituyó una condición necesaria para la resolución de los acuerdos de traspaso previsional, es lo que resulta de la declaración efectuada al propiciarse esa medida por el denominado Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, suscripto con autoridades provinciales el 12 de agosto de 1993, según la cual la Nación se comprometió a aceptar la transferencia de las cajas locales que adhirieran al sistema nacional de previsión social, con la garantía de que serían respetados los derechos adquiridos por los jubilados y pensionados de las provincias...”*.

Así, concluyó el Tribunal Cintero que del marco normativo del traspaso *“Surge de sus disposiciones que, lejos de retacear los derechos de quienes gozaban o debían acceder a los beneficios previsionales, se quiso evitar que la crisis por la que atravesaba el régimen local en lo que atañe a esta temática, pudiera proyectarse en desmedro de los jubilados o pensionarios que aparecían como los naturales destinatarios del cambio instrumentado y del traspaso a la Nación de los beneficios presentes y futuros del citado régimen jubilatorio”*.

Por otra parte, en la causa “**Aban Francisca América**” (Sentencia del 11/08/2009), una beneficiaria de la Provincia de Jujuy -magistrada con beneficio otorgado bajo la normativa provincial- interpuso acción judicial peticionando el cese de la aplicación de descuentos efectuados en aplicación del tope previsto en el art. 9 inc.) 3 de la Ley 24.463, afirmando que tales descuentos no se aplicaban a otros magistrados de su provincia ni tampoco a beneficiarios de otras provincias que transfirieron sus cajas previsionales, afectando el principio de igualdad. La Jubilación había sido solicitada antes de la firma del Convenio de transferencia, se otorgó estando el acuerdo en vigencia, y se acordó por las autoridades provinciales conforme a lo estipulado por las leyes de seguridad social provinciales.

Sostuvo la CSJN que “...la posibilidad de aplicación del tope máximo de haberes (...) ha sido prevista en el contexto del convenio que condicionó la adhesión de la Provincia de Jujuy al régimen nacional de jubilaciones y pensiones y no puede ser interpretada fuera de él, prescindiendo de los objetivos de un sistema que no tuvo en miras perjudicar los derechos de los jubilados y pensionarios y de aquellos que debían acceder a tales prestaciones, sino garantizar su efectivo cumplimiento por el Estado Nacional”.

Continuó expresando en el fallo citado “Que una comprensión diferente del convenio dejaría inoperantes las cláusulas primera, segunda, tercera y decimotercera, que aseguraron el pleno reconocimiento de los beneficios alcanzados al tiempo de la transferencia, la continuidad de sus pagos y el respeto de los montos vigentes a esa fecha, normas a las que corresponde asignar la prioridad necesaria para dar solución al problema planteado, pues de otro modo dicho instrumento aparecería como una vía para limitar derechos, en contradicción con los principios propios de esta materia que imponen no llegar a su desconocimiento sino con extrema cautela (Fallos: 307:1210; 323:2235 y sus citas; 329:2191)”.

Concluyó afirmando, respecto al acuerdo de transferencia, que “El convenio celebrado entre el Gobierno Nacional y la Provincia de Jujuy no sólo se dirige a implementar los mecanismos de adhesión al sistema nacional de jubilaciones y pensiones, sino que constituye una expresión de las relaciones de coordinación propias de la dinámica del Estado Federal, por lo que no es razonable que el organismo encargado de su cumplimiento termine por desconocer su real sentido, al asignar a la transferencia de las obligaciones provinciales una inteligencia distinta de la establecida en las cláusulas examinadas, que garantizan la intangibilidad de las situaciones consolidadas bajo la vigencia del régimen local y el pago íntegro de los haberes a sus beneficiarios”.

Por último, cabe hacer remisión a otros conflictos que se han suscitado de acuerdo al alcance que las provincias negociaron en los acuerdos de transferencia, por ejemplo, en cuanto a si la movilidad jubilatoria de aquellos beneficios acordados previo al traspaso, debían ser calculada conforme a la normativa provincial o a la normativa nacional general aplicable. Sobre el particular, la CSJN se expresó en la causa “**Bianchi**” (Fallos 334:198) en la que jueces jubilados y pensionados del Poder Judicial de la Provincia de San Luis, invocando el convenio de transferencia del sistema local de previsión social al ámbito nacional, promovieron demanda de amparo contra la ANSES y el Estado con el objeto de obtener una recomposición de sus haberes, que estimaron significativamente afectados a partir del abandono del régimen de convertibilidad y consiguiente devaluación monetaria. Allí, el Tribunal Cimero sostuvo *“Que la transferencia del régimen de jubilaciones de la Provincia de San Luis determinó la incorporación de los magistrados y de las autoridades superiores, funcionarios y empleados de los tres poderes estadales al sistema de las leyes nacionales 24.241, 24.463 y sus modificatorias; la derogación de todas las normas locales de naturaleza previsional y el compromiso de la provincia de abstenerse de establecer nuevos regímenes generales o especiales en la materia; significó también el abandono de la regla que aseguraba a los beneficiarios una relación de proporcionalidad entre los haberes de pasividad y actividad del ámbito local y su sustitución por la movilidad establecida en el sistema de las normas nacionales mencionadas (conf. cláusulas primera, segunda, tercera, quinta y decimosexta del convenio, ratificado por la ley provincial 5.089 y decreto nacional 63/97)”. “Que una solución diferente llevaría a convalidar una discriminación arbitraria en desmedro de quienes, después de haberse desempeñado en la magistratura provincial y tener un beneficio originariamente determinado en un porcentaje fijo del sueldo de actividad y regulado al presente por las leyes del sistema nacional, han visto inmovilizados sus ingresos en un período en el que los índices generales de precios y salarios reflejaron significativos aumentos”*.

## 2.4. INSTRUMENTACIÓN LEGAL DE LOS TRASPASOS

Los traspasos fueron formalizados a través de convenios suscriptos entre cada gobierno provincial y el Gobierno Nacional, que posteriormente se ratificaron a través de leyes provinciales y decretos del Poder Ejecutivo Nacional. A partir de estos convenios, la Nación recibió los sistemas previsionales de las provincias que optaron por su transferencia, obligándose a hacerse cargo de los beneficios otorgados con anterioridad a la suscripción de los mismos.

Durante este periodo, las provincias comenzaron a negociar con el Gobierno Nacional los términos de la transferencia de sus cajas. Este proceso fue

heterogéneo, con algunas provincias cediendo rápidamente sus sistemas previsionales a cambio de asistencia financiera, mientras que otras resistieron la transferencia, prefiriendo mantener el control local sobre sus cajas. La Nación, por su parte, asumió la administración de las cajas transferidas y se comprometió a cubrir los déficits resultantes, lo que alivió temporalmente la carga fiscal de las provincias.

Es así como entre 1994 y 1996, se transfirieron al sistema público nacional de previsión social (ANSES), las cajas de jubilaciones y pensiones de las jurisdicciones que muestra la Tabla 5.

**Tabla 5: Fechas de traspaso por jurisdicción.**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Fecha de traspaso</b>
Ciudad de Buenos Aires	1 de enero de 1994
Provincia de Catamarca	1 de julio de 1994
Provincia de Santiago del Estero	1 de julio de 1994
Provincia de Jujuy	1 de enero de 1996
Provincia de Mendoza	1 de enero de 1996
Provincia de San Juan	1 de enero de 1996
Provincia de Salta	1 de enero de 1996
Provincia de La Rioja	1 de abril de 1996
Provincia de Río Negro	2 de mayo de 1996
Provincia de Tucumán	1 de agosto de 1996
Provincia de San Luis	1 de octubre de 1996

**Fuente:** Elaboración propia.

A través de una recopilación exhaustiva de información proveniente de fuentes oficiales, tanto a nivel nacional como provincial, se exponen a continuación los marcos normativos relevantes en la transferencia de las cajas previsionales públicas desde las provincias hacia la administración nacional, así como los acuerdos específicos que se alcanzaron entre el gobierno federal y las diversas

provincias involucradas en este complejo proceso de descentralización y centralización simultánea.

De esta manera, el trabajo se estructuró con un enfoque cronológico que desglosa y contextualiza las principales leyes, decretos, convenios y demás instrumentos legales disponibles y accesibles que han regulado las transferencias de las cajas previsionales, proporcionando así una línea de tiempo detallada que ilustra la evolución de estos cambios normativos a lo largo del tiempo.

#### **2.4.1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

El primer hito se remonta a 1994, cuando se llevó a cabo la transferencia inicial del régimen previsional de CABA al ámbito nacional. Este momento clave fue formalizado el 26 de enero de 1994 con la promulgación del [Decreto 82/94](#) del PEN. El mismo estableció las bases para el traspaso de competencias, transfiriendo la responsabilidad del régimen previsional de la Ciudad de Buenos Aires a la Nación y fue fundamental en la configuración del marco administrativo y legal que permitiría a la ANSES asumir las funciones y obligaciones anteriormente gestionadas por la Ciudad. Los aspectos más destacados del Decreto 82/94 son:

- Aplica en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el régimen previsional establecido por la Ley 24.241 para los trabajadores en relación de dependencia.
- Autoriza la transferencia al SIJP de las obligaciones del Instituto Municipal de Previsión Social.
- La Ciudad debe efectuar los aportes al Sistema Único de Seguridad Social.
- Mantiene los requisitos previos de edad y años de servicio hasta marzo de 1994, cuando empiezan a regir los nuevos requisitos del Sistema Nacional.
- Faculta al Departamento Ejecutivo de la Ciudad para dictar normas reglamentarias necesarias para la transferencia.

Avanzando en el tiempo y transcurridos varios años desde la reforma constitucional de 1994 que definió y consolidó el estatus jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>19</sup>, el 19 de septiembre de 2001, se firmó el [Convenio 52](#).

---

<sup>19</sup> C.N. Art. 129: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de

En este convenio, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), se comprometía a proporcionar a ANSES toda la información laboral de los empleados activos actuales y aquellos que hayan prestado servicios bajo el régimen previsional municipal anterior, con el objetivo de incorporar estos datos a la Base Única de la Seguridad Social (BUSS) de ANSES. El GCBA era el responsable de la captura y carga de la información, para lo cual se estableció un plazo inicial de 20 días hábiles para el relevamiento del estado de la documentación y 60 días hábiles adicionales para la elaboración del programa operativo. En resumen, este convenio buscaba asegurar la correcta transferencia y resguardo de la información laboral de los empleados del GCBA a ANSES.

El proceso de regularización y adecuación de la situación previsional de los beneficiarios continuó el 12 de mayo de 2004, con la promulgación del [Decreto 149/04](#) de CABA, por el cual se estableció el procedimiento para intimar al personal de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a iniciar los trámites jubilatorios cuando cumplan 65 años y reúnan los requisitos de aportes necesarios para la jubilación ordinaria, conforme a la Ley 24.241 y el Artículo 252 de la Ley de Contratos de Trabajo. El trabajador intimado o que solicite su jubilación podrá seguir trabajando hasta obtener el beneficio, por un plazo máximo de un año<sup>20</sup>. Además, se determina que la situación de aquellos que ya perciben un haber jubilatorio o retiro de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, se deberá analizar para verificar posibles incompatibilidades. En definitiva, este decreto regula los derechos y obligaciones de los empleados próximos a la jubilación.

En noviembre de 2008 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación dicta la Resolución 1.412/2008, por medio de la cual se determina que los Magistrados e integrantes del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentran alcanzados por las previsiones de la Ley 24.018, que es un régimen previsional especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial<sup>21</sup>.

---

*Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.”*

<sup>20</sup> En casos excepcionales, el Vicepresidente Primero de la Legislatura podrá autorizar la continuidad del trabajador hasta tres años después de cumplir los requisitos para jubilarse, si es difícil reemplazarlo por su experiencia o calidad profesional.

<sup>21</sup> La Ley 24.018 estableció un Régimen Especial de Jubilaciones que comprende a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Las principales diferencias entre el sistema general y éste régimen especial son la menor cantidad de años de aportes para acceder al beneficio jubilatorio



Posteriormente, en diciembre de 2013 se crea mediante la [Ley 4.858](#) de la Legislatura de CABA -modificada por [Ley 5.263](#)-, el Fondo Complementario de Jubilaciones y Pensiones para los trabajadores de planta permanente del Poder Judicial, excluyendo a los beneficiarios de la Ley 24.018 -en adelante el Fondo Compensador- que tiene como objetivo abonar un complemento a quienes obtengan un beneficio previsional, asegurando una protección adicional para sus beneficiarios. Entre los artículos principales se establece las fuentes de financiamiento, los requisitos para acceder a los beneficios y demás:

- Para obtener el beneficio, los trabajadores deben ser de planta permanente, tener al menos 5 años de servicio, realizar los aportes correspondientes, y obtener un beneficio previsional. El personal en licencia sin goce de haberes debe seguir realizando aportes. Si no lo hace por más de tres períodos, será suspendido del Fondo. Al reintegrarse, podrá compensar los aportes adeudados.
- El personal que ya goce de un beneficio previsional puede optar por no integrarse al Fondo. Y el que obtenga jubilación y pensión sólo percibirá el complemento correspondiente a la jubilación.
- El patrimonio del Fondo es independiente del Poder Judicial y está destinado exclusivamente a generar las prestaciones. Se utilizarán recursos humanos y bienes del Poder Judicial para sus operaciones.
- El Consejo de la Magistratura será el responsable de retener y depositar los aportes y contribuciones en la cuenta especial del Fondo en el Banco Ciudad.
- Los recursos provienen de aportes personales del 2% de las remuneraciones, una contribución del 3% del Poder Judicial, donaciones, y otros ingresos.
- El complemento de jubilación previsto por la citada norma se fijó en un importe equivalente al 22% del último haber percibido al momento del cese. Para las pensiones, será el 75% del beneficio que correspondía al causante.

---

-20 años- y una menor edad mínima para solicitar el beneficio jubilatorio en el caso de los hombres - 60 años-, a su vez un método más favorable de fijar el haber inicial en general, que corresponde al 82% móvil de la remuneración total sujeta al pago de aportes, por el desempeño del cargo que ocupaba al momento de la cesación definitiva del servicio, y una expresa definición de movilidad automática de los ingresos frente a variaciones del salario del personal en actividad.

Además, se previó el pago de un adicional semestral equivalente al 50% del beneficio mensual en dos cuotas.

- En caso de fallecimiento, el beneficio se distribuirá entre la viuda/o, conviviente o hijos solteros menores de 18 años.

Este sistema complementario para asegurar beneficios adicionales a los trabajadores del Poder Judicial que se jubilan alteró el esquema inicial previsto en el traspaso. Si bien el traspaso al Sistema Nacional pretendía unificar el régimen para todos los trabajadores de la Ciudad, la creación de este Fondo Compensador reintrodujo la fragmentación, provocando desigualdades dentro del mismo marco previsional, lo cual contradice el espíritu unificador del Decreto 82/94.

Además, mientras que la intención original era optimizar la gestión y financiación de las jubilaciones de manera centralizada, la Ley 4.858 agregó aportes y contribuciones específicas para financiar el Fondo. Esto generó una carga financiera no contemplada en la planificación inicial del traspaso, complicando el objetivo de simplificación financiera.

Asimismo, se produjo una desvinculación parcial del sistema nacional, al crearse un esquema paralelo de beneficios complementarios que no está bajo la gestión de la ANSES, sino del propio Poder Judicial con la creación de la Comisión Administradora del Fondo Compensador. Es así como esta nueva normativa introdujo un nivel de administración paralelo que contradecía el principio de centralización.

Un año después, en 2014, la legislatura de CABA sanciona la [Ley 5.231](#) creando el Fondo de Adelantos de Capital para Jubilados y Pensionados, cuyo propósito era atenuar el impacto de las sentencias judiciales impagas por reajustes de haberes que mantiene la ANSES y otorgar adelantos de capital para jubilados y pensionados que cuenten con sentencias firme. El Fondo se constituye por un aporte anual del Poder Ejecutivo, superior a \$10.000.000 y por otros aportes que el Estado de la Ciudad disponía a través de la Ley de Presupuesto del período correspondiente. Además, la administración del Fondo estaba a cargo del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, los beneficiarios debían cumplir con ciertos requisitos mínimos:

- Ser jubilado o pensionado del SIPA, con una jubilación no superior a tres haberes mínimos.

- Haber iniciado demanda por reajuste de haberes, contar con sentencia firme, y haber agotado todas las instancias procesales con la liquidación aprobada.
- Tener domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una residencia continua de al menos cinco años y ser mayor de 75 años al momento de celebrar el acuerdo.

De esta manera, el Fondo se encargaba de cubrir el total de la suma reconocida en la sentencia firme con liquidación aprobada, hasta un máximo de \$150.000 por beneficiario. El adelanto era en dos partes: un 30% en efectivo al momento de celebrar el acuerdo y el saldo restante en 24 cuotas mensuales iguales y consecutivas.

El dictado de la comentada norma dejó en evidencia los desajustes generales del sistema, alterando nuevamente el esquema que se propuso con la transferencia de la caja previsional a la Nación. Así es que ante la acumulación de juicios con sentencia firme sin pagar por la ANSES, CABA adoptó una medida paliativa para determinados beneficiarios que, no resistiendo más la larga espera para cobrar, podían acceder a un adelanto -con tope- de su legítima acreencia. Aun así, la litigiosidad siguió creciendo en los años siguientes sin que se haya implementado a la fecha una gestión previsional decidida a reducir sustancialmente el stock de juicios impagos. La reparación histórica implementada en el año 2016 mediante la Ley 27.260, tuvo por fin reajustar haberes y saldar las deudas de los beneficiarios con o sin juicio fue una medida positiva en tal sentido, pero no fue suficiente ni impidió que en los sucesivos años siguiera creciendo la cantidad de juicios sin pagar.

En definitiva, cada una de las medidas implementadas que fueron referenciadas, han tenido el propósito no solo de lograr la transferencia de la caja previsional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la ANSES, sino también hacer diversos ajustes con el correr de los años. Este proceso no solo implicó un traspaso de responsabilidades, sino también un esfuerzo conjunto para asegurar que los beneficiarios pudieran continuar recibiendo sus prestaciones de manera adecuada bajo el nuevo sistema nacional.

#### **2.4.2. Catamarca**

La transferencia de la Caja Pública Provincial de Catamarca al ámbito nacional fue un proceso que se desarrolló a lo largo de varios años, marcado por una serie de decretos y acuerdos que reflejan la complejidad de este traspaso. El primer

paso significativo en este proceso ocurrió el 1 de julio de 1994, cuando la Provincia dictó la [Ley 4.785](#), que autorizó al Poder Ejecutivo Provincial a suscribir el Convenio de Transferencia del Sistema Provincial de Previsión Social a la Nación, disponiendo asimismo la formal adhesión a las disposiciones de la Ley Nacional 24.241. Esta ley fue el punto de partida formal para la integración de la caja previsional provincial al sistema nacional administrado por la ANSES. Entre los puntos más relevantes de la ley y el convenio se destacan:

- La provincia transfiere a la Nación las obligaciones de pago a jubilados y pensionados, incluidas las jubilaciones para amas de casa. Por su parte, la ANSES asume la responsabilidad de abonar estos beneficios a partir del convenio.
- La Nación se compromete a respetar los derechos adquiridos de los beneficiarios y las pautas de movilidad de las prestaciones según la legislación provincial vigente al 12 de agosto de 1993.
- Durante los primeros 60 días hábiles de vigencia del convenio, las solicitudes de beneficios previsionales se regirán por la legislación provincial vigente, antes de pasar completamente al SIJP.
- La provincia se compromete a retener y transferir a la Nación los aportes personales y contribuciones patronales del personal comprendido en el régimen previsional, así como a garantizar estos pagos con los fondos provenientes de la Coparticipación Federal.
- La provincia garantiza que, en caso de que la ANSES no cumpla con sus obligaciones de pago a los beneficiarios del régimen previsional transferido, asumirá el pago de estos beneficios. Si esto ocurre, la Nación deberá reembolsar a la Provincia las sumas pagadas dentro de un plazo de 72 horas.
- La provincia se hará cargo de los juicios pendientes y los que se inicien posteriormente pero que se refieran a obligaciones de pago de jubilaciones y pensiones anteriores a la fecha de transferencia. Además, asumirá las deudas previsionales contraídas o denegadas antes de la transferencia y será acreedora de las deudas por aportes patronales y retenciones del personal de municipios y otros organismos descentralizados hasta la entrada en vigor del convenio.

- Se crea una unidad para supervisar el cumplimiento de las obligaciones del convenio, especialmente en lo que respecta a los derechos adquiridos y la movilidad de las prestaciones. En caso de incumplimientos graves, la provincia tiene el derecho de denunciar el convenio.
- La Provincia transfiere a la Nación las obligaciones de pago de jubilaciones y pensiones de los beneficiarios del Régimen de Retiros del Personal Policial, que antes estaban a cargo del Sistema Provincial de Prevención Social de la Provincia de Catamarca. La Nación, a través del Ministerio del Interior, asume esta responsabilidad y pagará estos beneficios hasta el día 10 de cada mes por las obligaciones del mes anterior, aplicando las mismas condiciones del convenio para estos beneficiarios.

Posteriormente, el 17 de marzo de 1995, mediante el [Decreto 328](#) de la Provincia, se oficializó la transferencia del régimen previsional de Catamarca al sistema nacional ya que se ratificó el Convenio. Este decreto fue crucial para consolidar la transferencia, estableciendo los términos bajo los cuales el sistema previsional provincial pasaba a estar bajo la administración del Estado nacional:

- Se fijó el 1 de julio de 1994 como la fecha a partir de la cual comienzan a devengarse los haberes previsionales para los beneficiarios del régimen general, incluyendo jubilaciones para amas de casa y el personal policial.
- A partir de la misma fecha, el gobierno de Catamarca está obligado a retener y transferir a la Nación los aportes personales y a efectuar las contribuciones patronales obligatorias para el personal comprendido en los regímenes previsionales general y policial.
- Desde el 1 de julio de 1994 y hasta que los activos aportantes elijan una AFJP, o formulen la opción establecida por la Ley 24.241, los aportes y contribuciones ingresarán en el régimen de reparto.

Sin embargo, la complejidad de este proceso conllevó la firma de acuerdos complementarios para resolver aspectos específicos que no se habían abordado en los instrumentos iniciales. Es así como en junio de 1996, se ratificó un Acuerdo Complementario, formalizado a través de la [Ley 4902, Decreto 325](#), relacionado con la aplicación de la Cláusula 18 del Convenio de Transferencia de 1994<sup>22</sup>. El Acuerdo

---

<sup>22</sup> “GARANTÍA DE APORTES POR LA PROVINCIA DÉCIMO OCTAVA: LA PROVINCIA asume las deudas previsionales de los beneficiarios que se detallan en el convenio complementario, en concepto de aportes para cubrir los años faltantes requeridos por la legislación provincial previsional

tenía como objetivo resolver las diferencias suscitadas como consecuencia del Decreto 2.409, para reglamentar la aplicación de la cláusula 18 y disponer los procedimientos pertinentes para concretar de modo definitivo la referida transferencia. En consecuencia, se estableció lo siguiente:

- Flexibilidad en la aplicación de la Cláusula 18 en dos aspectos:
  - Completar aportes faltantes: La provincia puede pagar hasta cinco años de aportes que le falten a un trabajador para que pueda jubilarse. Esto aplica solo a aquellos que cumplen con la edad mínima de 50 años, pero que no tienen todos los años de servicio necesarios para jubilarse.
  - Contabilizar aportes a la ANSES: Si un trabajador hizo aportes a la ANSES, los mismos se pueden contar como parte de los años de servicio que necesita para jubilarse. Esto permite que los aportes se sumen para que el trabajador pueda cumplir con los años de servicio requeridos.
- La provincia abonará los aportes faltantes y los beneficios otorgados a trabajadores menores de 50 años. Los pagos serán en 72 cuotas mensuales mediante retenciones automáticas de los fondos de coparticipación federal.
- La ANSES examinará exhaustivamente los beneficios otorgados o pendientes bajo el Decreto 2.409 y la provincia controlará la actuación de la ANSES.
- La provincia creará una Unidad de Control Previsional para supervisar la ejecución del convenio, entregar la Caja Provincial, y participar en la revisión de solicitudes en trámite.
- La provincia y la ANSES elaborarán un anexo con los beneficiarios del convenio, detallando el estado de cada expediente y los aportes realizados, así como el monto total de la deuda que la provincia debe al Estado Nacional.

---

*vigente al 12 de agosto de 1.993 (12/08/93), para obtener la jubilación a que da derecho la misma y en consecuencia quedará obligada a transferir al ANSES la suma necesaria para su cumplimiento. Respecto de lo dispuesto por el artículo 76º de la Ley Provincial 4.094, en cuanto dispone que para tener derecho al beneficio de retiro voluntario los afiliados no pueden computar para que este beneficio servicios correspondientes a otros regímenes aún cuando pertenecieran al sistema de reciprocidad jubilatorio, se acuerda que si los aportes han sido realizados a la ANSES los mismos serán computados para acreditar los VEINTE (20) años de servicios a que hace referencia dicha norma legal.”*

- Se acordará un listado de los beneficios solicitados entre el 1 de julio de 1994 y el 31 de julio de 1995, que no se hayan otorgado.
- Si surgen juicios relacionados con prestaciones previsionales provinciales, la provincia deberá citar a la ANSES como tercero, y la ANSES hará lo mismo si la provincia es la citada. Ambos asumirán sus responsabilidades en los litigios, y los beneficiarios deberán demandar conjuntamente a ambas partes.

De esta manera, la Ley 4.902 citada autorizaba al Ministerio de Economía a utilizar recursos de la Coparticipación Federal para cubrir montos adeudados por Catamarca. Además, se faculta al Banco de la Nación Argentina a retener estos recursos para cumplir con los pagos a la DGI y se permite que los fondos de coparticipación se utilicen para resolver beneficios previsionales pendientes, una vez determinado el monto total, que se sumará al saldo adeudado y se distribuirá en las cuotas restantes.

A medida que avanzaba el proceso, fue necesario seguir consolidando este proceso de deuda. Así, el 18 de noviembre de 1999, se sancionó la [Ley 4.985](#), que ratificó formalmente el convenio de fecha 07 de octubre de 1999 modificadorio del acuerdo de transferencia inicial. El objetivo principal del convenio modificadorio ratificado por esta Ley era refinanciar el saldo de la deuda que, al mes de julio de 1998 ascendía a \$25.550.497,50. Luego, en el mes de enero de 2001, se emitió el [Decreto 100](#) del PEN, que ratificó dicho convenio de refinanciación. En un contexto de dificultades económicas, este decreto tuvo por fin ajustar las obligaciones financieras de la provincia.

Durante el mismo año, en el mes de junio, el [Decreto 781/2001](#) ratifica un Convenio Aclaratorio celebrado el 20 de marzo de 1997 entre el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y el Gobernador de la Provincia de Catamarca y aclara que el personal comprendido en la Cláusula 5<sup>23</sup> del Convenio de Transferencia

---

<sup>23</sup> “TRANSFERENCIA DE APORTES PERSONALES Y CONTRIBUCIONES PATRONALES QUINTA: LA PROVINCIA retendrá y transferirá a LA NACIÓN los aportes personales y efectuará las contribuciones patronales obligatorias del personal comprendido en el régimen previsional objeto del presente Convenio de Transferencia y el previsto en el financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones al Sistema Unico de Seguridad Social conforme las Leyes Nacionales 23.966 y 24.241 a partir de la vigencia del Convenio. También se compromete a transferir los recursos necesarios para financiar los ajustes en los beneficios previsionales que correspondan por recategorizaciones de cargos efectuados con carácter general y parcial. Quedan

de 1994 queda exento del aporte previsto en la [Ley 19.032](#) (relacionada con aportes al sistema de seguridad social) y su modificatoria [23.568](#), así como de cualquier otra ley que pudiera sustituirlas en el futuro.

Transcurridos varios años de la severa crisis que atravesó el país a partir del año 2001, el Poder Legislativo sanciona la Ley 5.192, promulgada en Octubre de 2006 por [Decreto Provincial 1639](#), mediante la cual se dispone una Asignación Mensual, Personal y Complementaria, a favor de los jubilados y pensionados provinciales incluidos en el Convenio de Transferencia, cuyos beneficios fueran devengados antes del 31 de julio de 1995. La asignación entra en vigor a partir del 1 de enero de 2007 y la provincia de Catamarca la pagará hasta hasta *“tanto exista una resolución Jurisdiccional firme, que resuelva los planteos de movilidad, y/o hasta que la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), reconozca este derecho adquirido a la movilidad de los titulares de los Beneficios Previsionales, al amparo de la normativa por la cual adquirieron sus Jubilaciones”* (art. 2). Además:

- La asignación se calcula como la diferencia entre el haber pagado por la ANSES y el 82% del haber determinado según las condiciones prestacionales y las escalas salariales provinciales vigentes para los trabajadores activos. Se podrán ajustar individualmente según las modificaciones en los beneficios pagados por la ANSES. La norma intentó asegurar la movilidad a los pasivos transferidos a la órbita de la Nación, invocando lo establecido por el artículo 180 inc. 1° y 3° de la Constitución Provincial.
- Se crea un Fondo Solidario de Compensación de hasta 30 millones de pesos, destinado a cubrir la recomposición del haber previsional según las pautas de movilidad de la legislación provincial.

Siguiendo a Bertín (2019) es dable destacar que dicha medida dispuesta por la Provincia, se dio en un contexto en el cual la Nación mantenía congeladas las jubilaciones y pensiones por arriba del haber mínimo. El congelamiento y las emergencias previsionales engrosaron el ya abultado número de causas judiciales por reclamos de reajustes de haber inicial y movilidad de los beneficios. Aún luego del dictado de la Ley 26.153 en el año 2006 que dio por finalizado el período de excepción derogando los arts. 16, 17 y 20 de la Ley 24.463 -Solidaridad Previsional-

---

*obligatoriamente comprendidos en este Convenio las Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo, Legisladores, Magistrados Provinciales agentes del Estado Provincial y Municipal.”*



y que asimismo modificó el art. 22 disponiendo un plazo de ciento veinte (120) días hábiles para el cumplimiento de sentencias condenatorias en contra de ANSES, las sentencias siguieron acumulándose sin pagarse lo ordenado por la justicia.

Nos encontramos así ante provincias que transfirieron su régimen previsional a la Nación en pos de aliviar su acuciante situación económica, pero que atento a la situación crítica en que se encontraban los beneficiarios, decidieron instrumentar medidas paliativas por fuera del sistema. Conforme surge del convenio de transferencia suscripto por la Provincia de Catamarca, la Nación se había comprometido a respetar los derechos adquiridos de los jubilados y pensionados y a cumplir las pautas de movilidad de las prestaciones otorgadas de acuerdo con lo dispuesto por la legislación provincial previsional.

Durante el transcurso del mismo año 2007, se dispone la liquidación de una Asignación Mensual, Personal y Complementaria prevista en la Ley 5.192, mediante el [Decreto 75/2007](#). Este decreto formaliza y operacionaliza el pago de la asignación, asegurando que los jubilados y pensionados provinciales reciban un ajuste en sus haberes, y estableciendo las bases y mecanismos administrativos necesarios para su correcta implementación. Luego, el [Decreto 1.055](#) modifica el Artículo 3 del anterior decreto, con el objetivo de ajustar el cálculo de los haberes previsionales para mantener la proporcionalidad entre el haber de los trabajadores activos y los jubilados, considerando los incrementos salariales otorgados al sector público mediante conceptos no remunerativos.

El próximo suceso pertinente en relación con este proceso de traspaso en Catamarca se da con la aprobación del "Acta Complementaria del Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la provincia de Catamarca al Estado Nacional" celebrado el 24 de noviembre de 2015, que fue aprobada por [Ley Provincial 5.460](#) y consecuentemente aprobada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto 1032/17. Esta acta complementaria estableció que los magistrados y determinados funcionarios del Poder Judicial de la provincia podrían obtener las prestaciones previsionales, e incluía las reglas bajo las cuales los mismos podrían acceder a los beneficios del Régimen Especial de la Ley 24.018.

En 2017, la [Ley 5.511](#) ratifica un acuerdo de financiamiento y colaboración entre el Estado Nacional, la AFIP, y la Provincia de Catamarca. Este acuerdo fue originalmente firmado el 28 de marzo de 2017 y posteriormente ratificado por el Poder Ejecutivo Provincial mediante el Decreto Acuerdo 487/2017. Mediante este Acuerdo se busca regularizar una deuda de contribuciones patronales correspondiente al período del 01 de julio de 2001 al 30 de abril de 2016, por un total

de \$1.423.925.087, generada por el pago de una alícuota reducida del 10,17% en lugar del 16%<sup>24</sup>. Por medio del Acuerdo la AFIP otorga a la Provincia un plan de pago de 240 cuotas mensuales por 20 años que consiste en que la Provincia siga pagando la alícuota de 10,17% y se impute el 1,5% para cancelar la deuda vencida y el 8,67% al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

El año 2019 fue testigo de distintas normas provinciales que introdujeron cambios en la administración pública de Catamarca. El 28 de febrero de 2019, mediante el [Decreto Provincial 263](#), se dispuso la inclusión de nuevos conceptos no remunerativos y no bonificables en el cálculo del haber testigo para la Asignación Complementaria Previsional, tal como lo establece la Ley 5.192. Estos conceptos no remunerativos reflejan ajustes y compensaciones diseñadas para responder a las condiciones económicas del momento.

Posteriormente, en agosto del mismo año, con la sanción de la [Ley 5.603](#) se aprueba el Convenio entre la Provincia de Catamarca y la AFIP sobre la regularización de deuda del régimen especial de la Ley Nacional 24.018. El objetivo era regularizar deudas generadas por aportes y contribuciones previsionales en el marco de la Ley 24.018.

Y el 8 de noviembre de 2019, el [Decreto Provincial 2.335](#) asignó a la Administración General de Asuntos Previsionales la responsabilidad de gestionar y aprobar el reglamento de la citada Ley 5.603 - regularización deuda régimen especial Ley 24.018-, así como de atender todas las cuestiones administrativas relacionadas con la regularización de las deudas previsionales.

El contexto económico y financiero de 2021 llevó al Gobierno de Catamarca a tomar medidas adicionales en pos de mantener la equivalencia del 82% respecto del haber de los activos, incorporando distintos rubros al haber testigo ponderado para el cálculo de la Asignación Mensual, Personal y Complementaria establecida por Ley 5.192. El 25 de marzo de 2021, el [Decreto Provincial 582](#) incorporó nuevamente conceptos no remunerativos en las remuneraciones provinciales, lo que permitió ajustes salariales en un periodo de creciente inflación y desafíos fiscales.

Más adelante, en noviembre de 2021, la sanción de la [Ley Provincial 5.728](#) y el correspondiente Decreto 2.736 marcaron la aprobación del acuerdo de

---

<sup>24</sup> Según Resolución General AFIP 4006-E. Seguridad Social. Ley 27.260, Artículo 58, a pesar del fallo de la CSJN que rechaza el planteo de reducción de alícuota de contribución patronal en la causa: "Santiago del Estero, Provincia de c/ Administración Federal de Ingresos Públicos s/ impugnación de deuda".

refinanciación de la deuda pública provincial de fecha 01/12/2020, celebrado entre Catamarca y el ANSES, en tanto bajo su órbita funciona el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Este decreto formaliza el compromiso de la provincia de garantizar el pago de su deuda refinanciada mediante la cesión de recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos a favor del FGS, siendo de allí provenientes los fondos. El mismo se instrumentó para el cumplimiento de las obligaciones financieras de la provincia.

En resumen, la transferencia de la Caja Pública Provincial de Catamarca al sistema nacional fue un proceso inicialmente simple y dentro de las pautas del marco legal aplicable. Pero que luego con el correr de los años, ante crisis económicas e incumplimiento de obligaciones por parte de la provincia, se fueron dictando diversas normas y suscribiendo acuerdos para refinanciar deudas e intentar recomponer los haberes previsionales deteriorados de aquellos sujetos que adquirieron el estado jubilatorio previamente al acuerdo de transferencia, habiendo sido incluidos en el mismo.

### **2.4.3. Jujuy**

La historia de la transferencia del régimen previsional de la provincia de Jujuy a la Nación comenzó a gestarse en 1996, en un contexto de reformas estructurales que marcaron un antes y un después en la administración de las jubilaciones y pensiones provinciales. Ese año inició con la concreción de la transferencia del régimen previsional jujeño a la órbita nacional.

Luego, en mayo, con la sanción de la [Ley Provincial 4.903](#), el Poder Ejecutivo de Jujuy recibió la autorización formal para transferir su sistema previsional a la Nación.

Es importante destacar que dicha Ley, en su artículo segundo, dispuso que la provincia de Jujuy garantice a favor de los beneficiarios del Régimen Previsional que se transfiere al Estado Nacional, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio de Transferencia. En consecuencia, asumió afrontar el pago de los beneficios en caso de incumplimiento por la ANSES de su obligación en tal sentido. En este supuesto, la Nación debía reintegrar a la Provincia las sumas que debiera desembolsar para afrontar las obligaciones de la ANSES.

Es decir, la provincia se constituyó en garante de los derechos de los beneficiarios, en caso de incumplimientos de los compromisos para con éstos asumidos por la ANSES.

Particularmente, en el convenio de transferencia cuyo texto fuera aprobado por la citada Ley, se estableció que:

- Los trámites previsionales en curso serán revisados por ANSES, y la provincia creará una Unidad de Control para gestionar reclamos, con dictamen obligatorio de ANSES.
- Los aportantes tienen 90 días para elegir entre el régimen de reparto o una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- A partir de la vigencia del convenio, la provincia transferirá al Estado Nacional los aportes y contribuciones, respetando las alícuotas establecidas por la Ley Nacional 24.241.
- Los magistrados y funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la provincia, junto con empleados civiles y municipales, serán incorporados al régimen previsional nacional, dejando de estar bajo un sistema provincial propio.
- La provincia transfiere al Estado Nacional la responsabilidad de pagar los retiros y pensiones del personal policial y del servicio penitenciario provincial, respetando los derechos adquiridos por los beneficiarios. A través de una Unidad de Control Previsional, la provincia evaluará y otorgará los beneficios, con la aprobación de ANSES. Además, los requisitos de edad y años de servicio se alinearán gradualmente con los de los regímenes nacionales en un plazo de hasta cinco años.
- La provincia garantiza sus obligaciones de pago con los recursos de la coparticipación federal. En caso de incumplimiento, el Estado Nacional podrá retener estos fondos.
- La provincia asumirá las deudas previsionales y demandas relacionadas con el sistema previsional previo a la transferencia.
- Cualquier deuda previsional detectada antes de la transferencia podrá ser retenida de los fondos de coparticipación federal.
- La provincia asume responsabilidad total por acciones judiciales que puedan surgir por cambios en los beneficios previsionales.

- La provincia podrá acordar con ANSES condiciones para que el personal que no cumpla con los requisitos de edad pueda acceder a beneficios jubilatorios. La provincia podrá convenir con la ANSES un sistema de aportes y contribuciones mediante la cual, personal comprendido en la Ley Previsional Provincial, que no reúna la edad mínima prevista por el SIJP, podrá acceder a los beneficios jubilatorios en las condiciones de edad y términos de las leyes previsionales nacionales. Los aportes y contribuciones deberán realizarse en el plazo fijado para el resto de los aportantes del sistema y, los beneficios jubilatorios, serán otorgados cuando el futuro beneficiario cumpla con los requisitos de edad y demás condiciones de la ley nacional.
- El régimen de pensiones no contributivas se mantiene a cargo de la Provincia.

Como consecuencia de ello, el 26 de julio de 1996, el Poder Ejecutivo Nacional emitió el [Decreto 868](#), que ratificó el convenio de transferencia del régimen previsional de Jujuy a la Nación. Con esta medida, la Nación asumió la responsabilidad de las jubilaciones y pensiones provinciales, marcando un cambio significativo en la administración de los recursos previsionales.

No obstante, el proceso no estuvo exento de desafíos administrativos. En noviembre de 1996, se promulgó la [Ley Provincial 4.948](#), aprobando la normativa necesaria para la reubicación del personal afectado por el traspaso. Esta Ley se encargó de establecer las disposiciones para que el personal de la caja previsional pudiera integrarse a las nuevas estructuras administrativas bajo la órbita nacional.

Más de una década después del traspaso, el 6 de noviembre de 2008, la [Ley Provincial 5.588](#) autorizó al Poder Ejecutivo de la provincia a firmar un Acta Complementaria del convenio de transferencia -Ley 4.903- con el Estado Nacional, con el objeto de incorporar a los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la provincia al régimen previsto por la Ley 24.018 y modificatorias.

Posteriormente, en 2010, el [Decreto 29/2010](#) aprueba el Acta Complementaria del Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Jujuy al Estado Nacional, que fue suscrita el 12 de mayo de 2009. El objetivo propuesto fue que los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la provincia puedan acogerse a los beneficios jubilatorios conforme a los artículos 8 a 17 y 26 a 33 de la Ley 24.018, por ello se determina lo siguiente:

- Los magistrados y funcionarios judiciales de Jujuy mencionados en el anexo pueden acceder a los beneficios jubilatorios establecidos por la Ley 24.018. No se permitirá ampliar o modificar la lista de cargos.
- ANSES gestionará los trámites para otorgar y pagar las jubilaciones, además de resolver reclamos y ajustes.
- Se aplicarán las disposiciones de la Resolución SSS 135/07 y la Ley 26.425 a los magistrados y funcionarios incluidos en el anexo.
- Aquellos ya jubilados bajo la Ley 24.241 pueden solicitar la conversión a la Ley 24.018 sin derecho a retroactivos, pero deberán saldar las diferencias de aportes correspondientes.
- La provincia debe presentar las declaraciones juradas de aportes y contribuciones de los magistrados desde junio de 1996, con los parámetros de la Ley 24.018.

Finalmente, el 14 de diciembre de 2012, la sanción de la [Ley Provincial 5.748](#) supuso la modificación del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial, adaptándolo a las nuevas realidades administrativas post-transferencia. En efecto, dicha norma instrumentó la potestad de intimar a los agentes que reunieran requisitos de edad y de servicio para acceder a la Jubilación Ordinaria a fin de que inicien los trámites ante la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Dispuso que una vez practicada la notificación de intimación y extendida la documentación pertinente, la relación laboral se mantendría durante el tiempo que dure la tramitación del beneficio o durante el plazo máximo de un año, lo que primero ocurriera. Concedido el beneficio o vencido el plazo precitado, la relación de empleo público quedaría extinguida.

#### **2.4.4. La Rioja**

El proceso de transferencia del sistema previsional de La Rioja al Estado Nacional se inició formalmente el 7 de diciembre de 1995 con la sanción de la [Ley Provincial 6.119](#), que dispuso transferir al Poder Ejecutivo nacional el sistema Previsional Provincia, como asimismo autorizar al ejecutivo Provincial a suscribir convenio con su par de Nación a fin de que éste tome a cargo las obligaciones de pago de las jubilaciones y pensiones de los beneficiarios del sistema provincial. Respecto a los beneficiarios que pasan a la órbita nacional se estableció lo siguiente:

*“Artículo 3º: Dispónese a los fines de la operatividad del Convenio a celebrarse, que la Provincia deberá obligarse a retener y transferir a la Nación y/o autorizar la retención de los aportes previsionales personales y las contribuciones patronales obligatorias de todo el personal comprendido en el régimen previsional objeto del convenio, en los porcentajes sobre los salarios que el mismo convenio establezca. Quedan expresamente comprendidos en el Convenio a formalizar, todos los funcionarios, empleados y agentes de la Administración Pública Provincial Centralizada y Descentralizada, Sociedades del Estado o Mixtas y/o Privadas, como así también los Funcionarios, Magistrados y dependientes de la Función Judicial y Legislatura, y todo otro Régimen Previsional Especial, vigente en la Provincia.”*

De esta manera la Ley dejó en claro que todas las obligaciones previsionales, así como los derechos de los beneficiarios existentes, serían respetados bajo la administración nacional.

Asimismo, la Ley dejó establecido con carácter de cláusula esencial que la Nación expresamente asumiera la obligación de respetar los principios y garantías del Régimen Previsional Provincial y que no se afecten los derechos y beneficios adquiridos.

La [Ley 6.154](#) de abril de 1996, dispuso ratificar expresamente el Convenio de Transferencia del sistema de Previsión Social que fuera suscripto el 29 de marzo del mismo año. Se determinó asimismo que todas las leyes previsionales provinciales, quedaran abrogadas definitivamente al 30 de junio de 1996.

También autorizó al Ejecutivo Provincial a suscribir un tratado federal que confirme esta cesión y crea la Unidad de Control Previsional para administrar los compromisos del convenio, suprimiendo el Instituto de Previsión, Seguridad y Asistencia Social de la Provincia (I.P.S.A.S.). Además, crea un Fondo de Reserva Previsional con los excedentes de aportes y contribuciones patronales, destinado a la administración y pago de regímenes previsionales no transferidos y a cubrir posibles consecuencias de juicios y reclamos administrativos a cargo del Estado Provincial. Este fondo era gestionado por la Unidad de Control Previsional.

Este acto legislativo representó la consolidación del acuerdo al ratificar en todas sus partes el Convenio de transferencia del sistema de previsión social de la Rioja al Estado Nacional. En el mismo se pueden destacar los siguientes puntos más relevantes:



- Las obligaciones de pago a los beneficiarios, tanto actuales como futuras, abarcan todos los regímenes regulados por la legislación vigente, incluyendo aquellos derivados de leyes previsionales derogadas. Luego, el régimen de pensiones no contributivas seguirá a cargo de la Provincia. Los regímenes de personal policial y penitenciario tienen disposiciones específicas:
  - La provincia transfiere al Estado Nacional las obligaciones de pago de los retiros y pensiones del personal policial y penitenciario y la Unidad de Control Previsional provincial evaluará y propondrá la concesión de estos beneficios. La ANSES abonará los beneficios de acuerdo a los términos del convenio y verificará la correcta aplicación de las prestaciones.
  - ANSES respetará los derechos adquiridos de los retirados y pensionados del régimen policial y penitenciario, manteniendo las pautas de movilidad de las prestaciones vigentes en la Provincia al momento de la firma del convenio. Cualquier modificación sólo será válida si cumple con la legalidad vigente.
  - Los requisitos de edad y años de servicio para acceder a los retiros y pensiones del personal policial y penitenciario se ajustarán gradualmente, en un plazo de hasta cinco años, a los requisitos vigentes en la Policía y el Servicio Penitenciario Federal.
- La provincia transferirá al Estado Nacional los aportes personales y contribuciones patronales del personal policial y penitenciario, y se compromete a ajustar los recursos según cambios en las prestaciones.
- Se crea una unidad que supervisará los reclamos de los beneficiarios y los beneficios en trámite al momento de la transferencia. Cualquier retroactividad previa a la transferencia es responsabilidad de la provincia.
- Los aportantes tienen 90 días para elegir entre el régimen de reparto o una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).
- La provincia asume las demandas judiciales pendientes y futuras por causas previas a la transferencia, mientras que las demandas relacionadas con resoluciones de la ANSES serán asumidas por la Nación a partir de la transferencia.

El traspaso fue oficialmente confirmado por el [Decreto 503](#), emitido por el Poder Ejecutivo Nacional el 9 de mayo de 1996. Este decreto representó la validación



jurídica y administrativa del proceso a nivel nacional, y permitió que el régimen previsional de La Rioja pasara a ser gestionado por el Estado nacional bajo las mismas condiciones que los regímenes de otras provincias que ya habían sido transferidos previamente. Allí se establece el 1 de abril de 1996 como fecha a partir de la cual se comienzan a devengar los haberes previsionales y comienza a regir la obligación de retener y transferir a la Nación los aportes personales y contribuciones patronales por parte del gobierno provincial.

La relación previsional entre La Rioja y el Estado Nacional continuó el 5 de junio de 1997 con la firma del Acta Complementaria del convenio de transferencia, ratificada mediante la [Ley Provincial 6.325](#). El Acta Complementaria establece que el Estado Nacional, a través de la ANSES, realizará el pago de los haberes jubilatorios que se devenguen a partir del 1 de junio de 1997. Estos pagos corresponden a ex-empleados públicos provinciales cuyos beneficios fueron rechazados previamente por la ANSES. Los pagos se previeron con carácter provisorio hasta tanto dentro del plazo de 90 días los interesados acrediten el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos por las normas previsionales provinciales, para la concesión de los beneficios previsionales. Luego de efectuadas las validaciones respectivas, en caso de resultar la denegatoria, la Provincia debía reintegrar al ANSES la totalidad de las sumas abonadas con carácter provisorio en ejecución de lo acordado en el convenio.

El proceso legislativo continuó el 16 de julio de 1997 con la sanción de la [Ley Provincial 6.338](#) que se ratifica el Acta Complementaria de fecha 23 de junio de igual año.

Posteriormente, el 13 de agosto de 1998, con la [Ley Provincial 6.494](#) se aprobó un convenio modificatorio del Convenio de Transferencia de la provincia, en el cual se ajustaban y ampliaban las obligaciones y responsabilidades de la Provincia en relación con la transferencia. A modo de resumen se mencionan las modificaciones establecidas:

- Mientras que el convenio original excluía ciertas leyes provinciales (como las Leyes 5.982/94, 6.050/95, y 6.079/95), el convenio modificatorio incluye estas leyes en la transferencia, estableciendo que los mayores costos asociados a estos regímenes sean asumidos por la Provincia. Además, los costos asociados a los regímenes de las leyes mencionadas serán determinados en común acuerdo entre la Nación y la Provincia mediante un acta complementaria. Esto no estaba previsto en el convenio original.

- El convenio modificatorio introduce la necesidad de firmar un acta complementaria adicional, que incluya una nómina detallada de beneficiarios que será auditada por la ANSES. Esta disposición amplía y clarifica las responsabilidades y el control sobre los beneficiarios, más allá de lo estipulado en el convenio original.
- El convenio modificatorio crea un organismo interjurisdiccional para resolver los recursos administrativos y solicitudes en trámite, una estructura de control que no estaba explícita en el convenio original.
- El convenio modificatorio refuerza la responsabilidad de la Provincia respecto a los costos adicionales derivados de su legislación previsional, mientras que el convenio original delegaba más de estas responsabilidades al Estado Nacional.
- Ambos convenios establecen la delegación de facultades legislativas en materia previsional de la Provincia al Estado Nacional, pero el convenio modificatorio detalla más explícitamente las excepciones y compromisos a los que la Provincia se debe adherir para evitar la creación de nuevos sistemas previsionales.

A fines de 1998, se aprueba el Acta de Transferencia mediante la [Ley Provincial 6.644](#) y a mediados de 1999, con la [Ley Provincial 6.720](#), se aprueba el Acta Complementaria del Convenio de Transferencia celebrada el 26 de noviembre de 1998. La misma refuerza la coordinación entre el Estado Nacional y la Provincia de La Rioja en la administración de beneficios previsionales, específicamente para el Régimen de Amas de Casa, y establece un procedimiento claro para la validación y pago de estos beneficios. Su objetivo principal es asegurar que las solicitudes se gestionen de manera ordenada y conforme a la normativa vigente, evitando posibles conflictos legales.

Como último suceso del siglo pasado, se menciona la sanción de la [Ley 6.749](#) que aprueba el convenio firmado el 15 de julio de 1999 en Buenos Aires, entre autoridades nacionales y el Gobernador de La Rioja. En el convenio en cuestión el Estado Nacional se compromete a incluir en los proyectos de Ley de Presupuesto un aporte no reintegrable a favor de la Provincia de La Rioja, el cual cubrirá los mayores costos de los regímenes establecidos por las Leyes Provinciales 5.982/94, 6.050/95 y 6.079/95, y será transferido directamente a la ANSES.

A lo largo de los años siguientes, la provincia continuó implementando acciones y el 14 de junio del 2001 se aprueba el Acta Complementaria al Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Rioja a la Nación, mediante la [Ley Provincial 7.119](#), donde:

- La Nación acepta incorporar al SIJP los beneficios de jubilación y pensión otorgados previamente por la Provincia bajo ciertas leyes provinciales, como las que regulan a los empleados no docentes de UPLAR (Ley 5.982), al personal de EPELAR (Ley 6.059 y 6.055) y al de EPOSLAR (Ley 6.079). Se revisaron 658 casos, de los cuales se concluyó que cumplen con los requisitos legales.
- Asimismo, se acuerda la incorporación de beneficios con trámites pendientes presentados antes del 13 de agosto de 1998, que serán resueltos por el Organismo Interjurisdiccional de la Nación y la provincia de La Rioja.
- Además, se establece que a partir del 6 de julio de 1998, los derechos previsionales se registrarán exclusivamente por la legislación nacional, dejando sin efecto la normativa provincial para solicitudes posteriores a esa fecha.

Luego, durante el 2002 se dictaron dos leyes sobre la materia:

- [Ley Provincial 7.287](#): Se aprueba el Convenio entre la provincia de La Rioja y ANSES para la incorporación a la base única de la seguridad social de las historias laborales de los activos comprendidos en el ex-Régimen Provincial transferido al SIJP.
- [Ley Provincial 7.341](#): Se aprueba el Convenio para la Determinación y Liquidación del Pasivo Eventual de la provincia de La Rioja suscripto entre el gobierno de la provincia de La Rioja y la ANSES. Se establece un plazo de seis meses para resolver el pasivo eventual, con la finalidad de cerrar definitivamente el proceso de transferencia y cualquier reclamo posterior será responsabilidad exclusiva de la Provincia y se financiará con el presupuesto provincial. Además allí se establece la disolución del Organismo Interjurisdiccional creado anteriormente y se restauran las funciones originales de la Unidad Previsional Provincial, que asumirá la gestión del pasivo eventual.

A inicios del 2003, con la [Ley 7.475](#), se ratifica el Acta Complementaria al Convenio de Transferencia para asegurar que todos los beneficios previsionales de

la Provincia de La Rioja, que estaban pendientes de transferencia al sistema nacional, se gestionen de manera ordenada y conforme a la ley. Meses más tarde, se aprueba el Convenio N. 064 de Reconocimiento de Deudas entre la provincia de La Rioja y la ANSES, mediante la [Ley 7.519](#), estableciendo que:

- Se aprueba el estado de las cuentas corrientes individuales correspondientes a 800 beneficiarios de los ex-regímenes previsionales provinciales que fueron incorporados al sistema de pagos de ANSES entre junio de 2001 y abril de 2003.
- Se determina que la ANSES debe reintegrar a la Provincia de La Rioja la suma de \$3.337.755,74. Esta cifra representa el saldo remanente entre los pagos que la Provincia realizó desde agosto de 1998 hasta el mes anterior a la incorporación de los beneficios al sistema de ANSES, y las transferencias de fondos hechas por la ANSES.
- Se acuerda que, en caso de futuras incorporaciones de beneficiarios al registro de ANSES provenientes de los ex-regímenes previsionales provinciales, se utilizará un procedimiento similar al establecido en este convenio, que incluye la determinación y conciliación de las cuentas corrientes individuales.

Pasando al 2004, en enero se sanciona la [Ley 7.623](#), que aprueba el Acta Complementaria al Convenio de Transferencia y su Convenio Modificatorio, suscripto entre el Gobierno de la Provincia de La Rioja y el Poder Ejecutivo Nacional. Entre los puntos más relevantes del convenio se destacan:

- La Nación y la Provincia acuerdan que todas las actas complementarias y normativas provinciales previas relacionadas con la transferencia del sistema previsional forman parte del marco regulatorio legal de la transferencia. Se fija como fecha límite para cumplir con los requisitos previsionales el 31 de marzo de 1996, salvo para el régimen de la Ley 5.448, que tiene como fecha tope el 31 de octubre de 1998.
- Se acuerda que los beneficios otorgados bajo la Ley 5.448 que no cumplan con los requisitos exigidos serán dados de baja, previa notificación a la Provincia con 90 días de antelación.

- La Nación y la Provincia se comprometen a buscar soluciones para los beneficiarios afectados por la baja de sus beneficios bajo la Ley 5.448, con el objetivo de ofrecerles alguna forma de cobertura.

A mediados del mismo año, se aprueba el Convenio entre la Provincia de La Rioja y ANSES para el reconocimiento de deudas entre ambos mediante la [Ley 7.671](#). Allí se establece que la deuda reconocida asciende a \$1.033.199,69, correspondiente a pagos pendientes de julio de 1998 y la parte proporcional del haber anual complementario, con una deducción de \$404.980,17 por beneficios mal registrados, resultando en un saldo final de \$628.219,52 a ser reintegrado a la Provincia. Ambas partes acuerdan que no existen reclamos pendientes relacionados con las liquidaciones hasta abril de 2003 para los 800 beneficiarios incorporados al registro de ANSES, y se establece que cualquier futura incorporación o baja de beneficios previsionales de los ex-regímenes EPELAR, EPOSLAR y UNLaR se gestionará siguiendo un procedimiento similar al acordado en este convenio, con determinación y conciliación de cuentas corrientes individuales.

A fines del 2004, con la [Ley 7.803](#) se aprueba el Acuerdo Complementario al Convenio de Transferencia donde las distintas cláusulas establecen lo siguiente:

- Se establecen pautas para lograr el cierre definitivo de la transferencia del sistema previsional, priorizando la inclusión social y el carácter alimentario de los haberes previsionales.
- Se considerarán válidos los beneficios con años de servicios certificados, a menos que haya pruebas claras de ilegitimidad. Los beneficiarios deberán pagar aportes pendientes según la Ley 24.241. Para los beneficios de otros regímenes aún no aprobados por falta de acreditación, se seguirá el mismo procedimiento.
- Se regula la incorporación de los beneficios del Régimen de Amas de Casa al sistema nacional, estableciendo mecanismos para la acreditación de aportes y residencia, y se fija una fecha de cierre para aquellos que no cumplan con los requisitos.
- La Provincia contribuirá con un 20% de los haberes brutos para cubrir aportes y formar un fondo común administrado por la ANSES, incluyendo un 2% específicamente para el Régimen de Amas de Casa.

- La Nación no renuncia a ninguna acción judicial ni a su derecho de revisión, y deja claro que este acuerdo no implica la aceptación de actos ilegítimos.
- Se ratifica la vigencia de la cláusula tercera del convenio original, que establece los haberes máximos hasta que la Ley de Presupuesto los determine.
- Se fija el 30 de mayo de 2005 como fecha límite para que la Nación revise y valide todos los beneficios pendientes. Este plazo puede prorrogarse una vez por 60 días.
- Los servicios reconocidos a personas despedidas por motivos políticos durante gobiernos de facto serán considerados válidos e incorporados al sistema nacional.

Al año siguiente se aprueba el Acta Acuerdo celebrada entre ANSES y el gobierno provincial, referida a la ejecución del Convenio de Transferencia, respecto de beneficios jubilatorios que a la fecha fueran objeto de observaciones administrativas de diversa índole. El Acta Acuerdo aprobada mediante la [Ley 7.889](#), establece que la Nación y la Provincia, junto con entidades gremiales y sindicales, abordarán los casos observados en diversos regímenes previsionales provinciales, priorizando la rehabilitación de beneficios suspendidos o dados de baja, especialmente para los beneficiarios de mayor edad. Además, se evaluará la posibilidad de resolver administrativamente los casos en proceso judicial y aplicar la legislación nacional cuando corresponda, todo dentro de un plazo de 60 días.

Luego, en diciembre de 2005, con la [Ley 7.955](#) se establece el régimen de retiros y pensiones para el personal del Servicio Penitenciario de la Provincia de La Rioja. Entre los aspectos más importantes, se incluye que el personal penitenciario puede acceder al retiro voluntario o obligatorio, con derechos a un haber de retiro basado en su tiempo de servicio. El personal debe acumular al menos 20 años de servicio, considerando la insalubridad del trabajo, para tener derecho al retiro. La ley también especifica los aportes que deben realizar tanto los empleados como el Estado Provincial a la ANSES, y establece las condiciones bajo las cuales el personal retirado puede ser convocado nuevamente en situaciones de emergencia. Además, la normativa detalla cómo se calcula el haber de retiro y las condiciones para que los familiares del personal penitenciario accedan a pensiones en caso de fallecimiento del titular.

Cuatro años después se aprueba el Convenio de Pago suscripto entre la Provincia de La Rioja y la ANSES mediante la [Ley 8.567](#), en septiembre de 2009. En el mismo se establece que ANSES se encargará de pagar una "Asignación Complementaria" mensual a los jubilados y pensionados de la provincia que se acojan a los beneficios jubilatorios regidos por las Leyes 24.241 y 26.425, siendo esta última la responsable de los fondos necesarios para estos pagos, autorizando la retención de dichos montos de los impuestos coparticipables. ANSES ejecutará el pago bajo los términos indicados por la provincia, utilizando la red bancaria habitual. El convenio tiene una vigencia inicial de dos años, renovable automáticamente, y exime a ANSES de cualquier responsabilidad legal derivada de los pagos efectuados.

En diciembre de 2018 se sancionó la [Ley 10.146](#) que especificó que los agentes públicos provinciales y municipales que hayan cumplido con los requisitos necesarios para obtener el beneficio jubilatorio conforme lo establece la Ley 24.241 y que aún se encuentren en actividad, gozarán de la prestación complementaria prevista en Ley 8.694, siempre que inicien el trámite pertinente en el plazo de 60 días corridos a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente norma. El haber base para la asignación complementaria incluye el total del haber bruto y un adicional no remunerativo, excluyendo las asignaciones familiares.

Finalmente, se sancionó la [Ley Provincial 10.291](#) que dispuso crear el adicional denominado "Adicional Jubilatorio Provincial", con el objetivo de complementar el haber de pasividad abonado por la ANSES, equiparando su monto al beneficio denominado "Quincenita". Este adicional se otorga a agentes públicos provinciales y municipales que cumplan con los requisitos de edad y años de servicio, incluyendo a aquellos que se adhieran a la moratoria previsional. El beneficio, financiado por el Tesoro Provincial, se abonará durante 72 meses y es reajutable según disponga el Ejecutivo.

#### **2.4.5. Mendoza**

El 1 de enero de 1996 marcó un punto de inflexión en la historia previsional de Mendoza, al iniciarse formalmente el proceso de transferencia de su régimen previsional a la órbita nacional. El proceso quedó legalmente encuadrado mediante el [Decreto P.E.N. 362/96](#), sancionado el 3 de abril de 1996, el cual ratificó el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Mendoza al Estado Nacional, en el marco del SIJP. El decreto dispone que, a partir del 1° de enero de 1996, la ANSES comenzará a pagar los haberes previsionales,



mientras que el gobierno de Mendoza deberá retener y transferir los aportes y contribuciones del personal a la Nación.

Con el paso del tiempo, se hizo evidente la necesidad de ajustar aspectos específicos de la transferencia. Así, después de 10 años, la [Ley Provincial 7.565](#) sancionada el 15 de agosto de 2006 ratificó el Decreto 1.253 por el cual la Provincia celebraba el Convenio para el pago de presentismo de los Jubilados y Pensionados de la Provincia de Mendoza anteriores a la Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Mendoza al Estado Nacional. Las cláusulas principales establecen lo siguiente:

- La Provincia reconoce el carácter remunerativo y bonificable del Suplemento por Presentismo (10% de la retribución mensual) creado por Decreto Provincial 3.271/89, que debió estar sujeto a aportes y contribuciones según la Ley Provincial 3.794.
- El Estado Nacional, a partir de junio de 2006, abonará el suplemento correspondiente y pagará retroactivos de dos años para aquellos casos donde no se haya considerado en la determinación del haber inicial.
- La Provincia de Mendoza deberá confeccionar una liquidación nominativa bajo declaración jurada para cumplir con los compromisos asumidos.
- Mendoza conforme a la Ley Provincial 7.477, paga en 24 cuotas mensuales, desde enero de 2006, el Suplemento por Presentismo correspondiente al período entre enero de 1994 y diciembre de 1995. Además, se responsabiliza por cualquier reclamo administrativo o judicial que pueda surgir en relación con este pago.
- El convenio no aplica a retirados y pensionados del Régimen Policial y Penitenciario, ni a trabajadores activos no comprendidos en el Decreto 3.271.

En resumen, este convenio reflejaba la complejidad inherente a la tarea de integrar derechos adquiridos bajo un sistema provincial con las reglas del sistema nacional, y subrayaba la importancia de salvaguardar los beneficios de los jubilados durante el proceso de transición.

Luego, el 4 de septiembre de 2007, la [Ley Provincial 7.770](#) ratificó el Decreto 1.757, mediante el cual el Poder Ejecutivo Provincial suscribió un acta complementaria modificatoria del Convenio de Transferencia. También ratifica la



addenda a esta acta firmada el 28 de febrero de 2007. El decreto ratificado aprueba la modificación del convenio de transferencia firmado en mayo de 2006 con la respectiva addenda. La modificación afecta principalmente a magistrados, funcionarios del Poder Judicial y miembros del Tribunal de Cuentas de Mendoza, quienes podrán acceder a beneficios jubilatorios bajo la Ley 24.018. Entre los principales puntos del decreto se establece:

- Los funcionarios pueden jubilarse según las disposiciones de la Ley 24.018, con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 1996.
- La ANSES gestionará los trámites relacionados con jubilaciones, como reclamos y reajustes.
- La provincia de Mendoza eliminará los topes máximos en aportes para los funcionarios incluidos en el anexo, quienes deberán aportar el 12% de sus haberes.
- Los beneficiarios deberán reintegrar a la provincia las obligaciones previsionales que ésta cubra por ellos, con retenciones mensuales que se descontarán de sus beneficios.
- Se transfieren los saldos de las cuentas de capitalización de los funcionarios al régimen de reparto.
- Este decreto también establece que cualquier deuda resultante será gestionada y pagada por la provincia.

En noviembre del mismo año, por medio del [Decreto 1627/2007](#) del Poder Ejecutivo Nacional, se ratificó el Acta Complementaria del convenio de transferencia celebrado el 28 de febrero de 2007. El Acta ratificada trata de una adecuación de los requisitos y normas del régimen de retiros y pensiones del personal de la Policía y del Servicio Penitenciario de la Provincia de Mendoza a las disposiciones vigentes en el régimen de la Policía Federal Argentina y el Servicio Penitenciario Federal. En los artículos se establece lo siguiente:

- Cualquier modificación legislativa futura en las leyes nacionales se aplicará también en la jurisdicción provincial.
- Se establece una nueva modalidad de aportes: 8% en concepto de aportes para el personal en actividad y para el personal retirado, y un 16% de

contribuciones sobre las remuneraciones del personal activo (policial y penitenciario), a cargo de la Provincia.

- Para tener derecho al retiro, el personal policial deberá cumplir con los requisitos de servicios establecidos en los artículos 91<sup>25</sup> y 97<sup>26</sup> de la [Ley 21.965](#).
- El personal del servicio penitenciario deberá cumplir con los requisitos de edad y servicios fijados en los artículos de la [Ley 13.018](#).
- Se mantiene la plena vigencia de la Ley 4.176 de Mendoza, que regula el Régimen de Retiros y Pensiones de la Policía y el Servicio Penitenciario, para los casos no contemplados en esta acta.

En agosto de 2008, se sancionó la [Ley Provincial 7.918](#), que ratificó el Decreto 1.155 por el cual se aprueba la Addenda al Acta Complementaria Modificatoria del Convenio de Transferencia. El Decreto 1.155 del 19 de mayo de 2008 aprueba la inclusión del Fiscal de Estado y del Asesor de Gobierno de Mendoza en el régimen previsional establecido por el convenio.

Unos años después, el 15 de agosto de 2017 con la [Ley Provincial 8.996](#) se ratificó el Decreto 758, que ratificaba el "Acta Acuerdo y su Anexo I" con el objeto de prorrogar a partir del 1 de enero de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2017, la vigencia de la Asignación Mensual, Personal y Complementaria, para los jubilados y pensionados provinciales transferidos en el marco del Convenio de Transferencia cuya determinación y puesta al pago diera lugar a la suscripción del Acta Acuerdo entre la Nación y la Provincia de fecha 11 de octubre de 2.007.

Continuando, en octubre de 2019 la [Ley Provincial 9.197](#) ratificó el Decreto 2.331 del 15 de octubre de 2019, por el cual se ratificó la Addenda - Acta Complementaria modificatoria del Convenio de Transferencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia. Este decreto formalizó nuevos acuerdos entre la provincia y la ANSES.

---

<sup>25</sup> Retiro Voluntario - ARTÍCULO 91 — “El personal superior y subalterno del cuadro permanente podrá pasar a la situación de retiro a solicitud, de acuerdo con lo que al respecto determine la Reglamentación de esta Ley y cuando hubiere computado VEINTE (20) años simples de servicios el personal superior y DIECISIETE (17) años simples de los mismos servicios el personal subalterno.”

<sup>26</sup> Haber de retiro - ARTÍCULO 97 — Tendrán derecho al haber de retiro en el retiro voluntario: El personal superior y subalterno cuando tengan computados VEINTE (20) años simples y DIECISIETE (17) años simples de servicios respectivamente, como mínimo.

Finalmente, el 2 de junio de 2020, el [Decreto 684](#) aprobó el Acta Acuerdo y su Anexo I, suscrito entre la provincia de Mendoza y la ANSES. El Acta Acuerdo firmado el 11 de marzo de 2020 entre el Estado Nacional y la Provincia de Mendoza contiene las siguientes cláusulas principales:

- Se acuerda extender la vigencia del financiamiento de la Asignación Mensual, Personal y Complementaria para los jubilados y pensionados provinciales transferidos, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Se establece un financiamiento compartido entre el Estado Nacional y la Provincia para la asignación complementaria, mientras que otros costos adicionales serán cubiertos exclusivamente por la Provincia.
- La Provincia integrará un Fondo Solidario de \$11.100.000 y cubrirá mayores costos estimados en \$23.000.000. Los pagos se realizarán en 12 cuotas mensuales a una cuenta específica de ANSES. En caso de incumplimiento, ANSES puede suspender los pagos y gestionar el recupero de los fondos.
- El Estado Nacional contribuirá con un financiamiento de hasta \$25.900.000 para el código de liquidación "Asignación complementaria".
- La Provincia se compromete a no agregar nuevos beneficios ni aumentar los montos individuales de la liquidación. Cualquier cambio será considerado como un mayor costo y asumido por la Provincia.
- ANSES realizará los pagos por cuenta de la Provincia, pero la responsabilidad sobre la liquidación recae exclusivamente en la Provincia.
- Se considera que el pago de la Asignación es a cuenta de la movilidad nacional establecida por la Ley 26.417.

En definitiva, este acuerdo formaliza los compromisos financieros y administrativos entre las partes para asegurar la continuidad del pago de beneficios a los jubilados y pensionados provinciales durante 2020. Poco después, el 16 de junio de 2020, la [Ley Provincial 9.231](#) ratificó este decreto. Este evento marcó la culminación de una serie de esfuerzos legales y administrativos destinados a integrar el sistema previsional de Mendoza al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

### **2.4.6. Río Negro**

El proceso de transferencia del régimen previsional de Río Negro al Estado Nacional comenzó oficialmente el 2 de mayo de 1996, cuando se concretó el traspaso del sistema previsional provincial. Poco después, el 3 de julio de 1996, se emitió el [Decreto 721](#), que formalizó la transferencia del régimen previsional de Río Negro al ámbito nacional. Con esta medida, la Nación asumió la responsabilidad de las jubilaciones y pensiones de los trabajadores de la provincia. Los aspectos más relevantes para mencionar del mismo son:

- Se fija el 2 de mayo de 1996 como la fecha a partir de la cual el Estado Nacional, a través de la ANSES, comenzará a pagar los haberes previsionales. Desde esa fecha, la provincia de Río Negro debe entregar el padrón de beneficiarios actuales y comenzar a retener y transferir a la Nación los aportes y contribuciones.
- Se autoriza al Ministro de Trabajo y Seguridad Social a firmar las actas complementarias necesarias para la implementación del convenio, asegurando así una transición ordenada.
- Se otorgan facultades a la Secretaría de Seguridad Social y al Ministerio de Economía para dictar normas aclaratorias e interpretativas necesarias para la correcta implementación del decreto y del convenio de transferencia.

No obstante, el proceso de transferencia no fue simplemente un acto administrativo, sino un sendero de ajustes y ratificaciones que se extendió durante más de una década. El 29 de noviembre de 2007, se sancionó la [Ley Provincial 2.988](#), que aprobó el Convenio de Transferencia el cual establece:

- La Provincia de Río Negro transfiere al Estado Nacional su Sistema de Previsión Social, siendo la Nación la responsable de pagar las jubilaciones y pensiones, para todos los regímenes regulados por la legislación vigente, incluyendo aquellos de leyes previsionales que ya han sido derogadas. Sin embargo, las jubilaciones y pensiones del personal policial quedan excluidas de este acuerdo general, y están sujetas a las disposiciones específicas:
  - La provincia transfiere las obligaciones de pago de los retiros y pensiones del personal policial, regulado por la Ley Provincial 2.432.
  - ANSES respeta los derechos adquiridos de los beneficiarios del Régimen de Retiros del Personal Policial Provincial, aplicando las

mismas pautas de movilidad que regían en la provincia al momento de la firma del convenio. Los derechos adquiridos se mantendrán siempre que no sean revocados o modificados por razones de ilegitimidad.

- Los requisitos de edad y años de servicio para acceder a retiros y pensiones del personal policial provincial se ajustarán gradualmente a los requisitos establecidos en el régimen de la Policía Federal o en un régimen unificado futuro.
- La provincia se compromete a retener y transferir al Estado Nacional los aportes personales y las contribuciones patronales del personal policial, de acuerdo con la legislación vigente. Además, transferirá los recursos necesarios para ajustes en las prestaciones derivadas de recategorizaciones. ANSES tendrá la facultad de auditar y controlar el padrón de activos.
- Las Leyes Nacionales 24.241 y 24.463 serán aplicables a partir de la entrada en vigencia del convenio. La provincia se compromete a no crear nuevos sistemas previsionales que pudieran afectar el objeto del convenio.
- El Estado Nacional se compromete a respetar los derechos adquiridos por los jubilados y pensionados bajo las normativas vigentes antes de la transferencia.
- La provincia será responsable de transferir los aportes personales y contribuciones patronales al Estado Nacional según lo establecido por las leyes nacionales vigentes.
- Se establece la creación de una Unidad de Control Previsional encargada de evaluar y sustanciar los reclamos de los beneficiarios.
- La provincia seguirá siendo responsable de los juicios pendientes y de cualquier deuda previsional anterior a la transferencia.
- El Estado Nacional asumirá las obligaciones de pago de jubilaciones y pensiones a partir de la entrada en vigor del convenio.
- La ANSES tendrá la facultad de auditar y controlar el padrón de beneficiarios y las contribuciones efectuadas por la provincia.

- La provincia garantiza que los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones previsionales transferidas se mantendrán libres de afectaciones, utilizando para ello recursos de la coparticipación federal.

En definitiva, este convenio estableció los términos específicos bajo los cuales la provincia transfirió sus responsabilidades previsionales.

El 29 de noviembre de 2007, también se sancionó la [Ley Provincial 4.201](#), que ratificó el Acta Complementaria al Convenio de Transferencia del sistema previsional. Esta acta fue fundamental para consolidar el acuerdo, asegurando que las condiciones pactadas fueran implementadas de manera efectiva y que las obligaciones de la provincia en el marco del nuevo sistema se cumplieran cabalmente. Los puntos a destacar de dicha Acta Complementaria son los siguientes:

- La Nación asume las obligaciones de pago de los beneficios de retiro voluntario en curso, respetando los requisitos de acceso al retiro según las normativas nacionales. No se reconocerán derechos adquiridos que sean contrarios a las leyes nacionales aplicables.
- La provincia sigue siendo responsable de los mayores costos y de cualquier acción judicial relacionada con los beneficios transferidos.
- La provincia reconoce una deuda de aproximadamente 113 millones de pesos con la ANSES. La deuda neta determinada y reconocida será cancelada por la provincia, en un plazo de 14 años, donde la primera cuota es desde diciembre de 2007 (168 cuotas mensuales y consecutivas). La determinación de estas cuotas será efectuada al inicio de cada ejercicio por la ANSES y devengarán una tasa nominal anual directa y acumulativa del 3%, aplicada sobre los saldos impagos y será comprensiva de los intereses, multas legalmente exigibles y accesorios por falta de cumplimiento en término
- La ANSES mantiene facultades de auditoría y control sobre las condiciones de otorgamiento de los beneficios transferidos, con la potestad de revisar, suspender, o revocar los beneficios en caso de nulidades manifiestas.
- El Acta Complementaria entra en plena vigencia operativa a partir de su ratificación por las autoridades provinciales. Mientras se opera la incorporación de los beneficios transferidos al sistema de la ANSES, la

provincia seguirá a cargo del pago de los mismos, descontándose esos montos de las primeras cuotas de la deuda por mayores costos.

Finalmente, el 3 de junio de 2010, la [Ley Provincial 4.449](#) ratificó otra Acta Complementaria al Convenio de Transferencia, asegurando la continuidad del proceso de integración del sistema previsional de Río Negro. La Acta Complementaria modificatoria al Convenio de Transferencia, firmada el 15 de junio de 2007, establece que los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de Río Negro podrán acogerse a los beneficios jubilatorios de la Ley Nacional 24.018. La ANSES se encargará de la gestión y resolución de trámites previsionales, mientras que la provincia deberá regularizar aportes y contribuciones retroactivas desde mayo de 1996. Los magistrados tienen 90 días para optar por este régimen, manteniendo ciertas obligaciones post-jubilación. Además, la provincia asumirá los costos y responsabilidades asociadas a la implementación de este acuerdo.

#### **2.4.7. Salta**

Salta fue otra de las provincias que a mediados de la década de 1990 se encontraba en un proceso de reforma estructural de su sistema previsional. Es así como el 1 de enero de 1996 se selló la historia con la fecha del traspaso formal de la caja previsional de Salta al ámbito nacional. Poco después, el 3 de enero de 1996, se promulgó la [Ley Provincial 6.818](#), que formalizaba el Convenio de Transferencia del sistema previsional provincial al nacional en donde:

- El Estado Nacional asume las obligaciones de pago de las jubilaciones y pensiones reconocidas bajo la Ley Provincial 6.719. Estos pagos se realizarán conforme a las leyes nacionales, respetando los montos vigentes, pero con los límites establecidos por la legislación nacional.
- El régimen de pensiones no contributivas queda excluido y seguirá bajo la responsabilidad de la Provincia. Los beneficios relacionados con el personal policial y penitenciario provincial también están sujetos a disposiciones específicas dentro del convenio:
  - La provincia transfiere al Estado Nacional las obligaciones de pago de los retiros y pensiones del personal policial y del servicio penitenciario provincial. La Unidad de Control Previsional de la provincia evaluará y concederá los beneficios, que serán otorgados por decreto del Poder Ejecutivo Provincial con el control de ANSES.

- ANSES respetará los derechos adquiridos de los retirados y pensionados, garantizando la movilidad de las prestaciones conforme a la Ley Nacional 24.241 y sus modificaciones. Estos derechos se mantendrán siempre que se hayan cumplido los requisitos y condiciones legales previos, salvo que sean revocados o modificados por razones de ilegitimidad.
- Los requisitos de edad y años de servicio para los retiros y pensiones del personal policial y penitenciario provincial se ajustarán gradualmente, durante un período de hasta cinco años, a los requisitos establecidos por los regímenes de la Policía y el Servicio Penitenciario Federal.
- La provincia transferirá al Estado Nacional los aportes personales y las contribuciones patronales del personal policial y penitenciario a partir de la vigencia del convenio. También se compromete a transferir los recursos necesarios para ajustes derivados de recategorizaciones.
- La Provincia se encargará de gestionar y asumir los juicios pendientes y futuros relacionados con las obligaciones de pago de jubilaciones y pensiones originadas antes de la transferencia, así como de las deudas previsionales acumuladas hasta ese momento.
- A partir de la firma del convenio, la Provincia deberá entregar a ANSES toda la información necesaria para verificar el estado del patrimonio transferido, incluyendo las obligaciones de pago y los trámites previsionales pendientes. Si surgen pasivos previsionales contingentes anteriores a la transferencia, el Estado Nacional podrá retener parte de la coparticipación federal de Salta hasta compensar el monto adeudado.

Es así como la transferencia de la caja previsional implicó un proceso complejo de negociación entre la provincia y la Nación, donde se buscaba equilibrar las necesidades financieras de Salta con las políticas nacionales de unificación de los sistemas previsionales. Para Salta, esta transferencia significaba alivio en las finanzas públicas provinciales, ya que la responsabilidad del pago de las jubilaciones y pensiones se trasladaba al Gobierno Nacional. Por otro lado, la Nación se comprometía a garantizar la continuidad de los beneficios a los jubilados y pensionados salteños, integrándolos al sistema nacional.

El 24 de enero de 1996, se emitió el [Decreto 71](#), ratificando la Provincia de Salta la transferencia del sistema previsional a la Nación.



A medida que avanzaban los años, el proceso de transferencia del sistema previsional de Salta al Estado Nacional continuó desarrollándose y enfrentando nuevos desafíos que requerían ajustes y formalizaciones adicionales. Más de una década después, el 21 de julio de 2009, el [Decreto 933](#) aprobó un acta complementaria al convenio de transferencia, específicamente para que los magistrados y funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de Salta puedan acogerse a los beneficios jubilatorios bajo la Ley 24.018. La ANSES es responsable de gestionar y resolver los trámites previsionales, y la provincia debe cumplir con las obligaciones de aportes retroactivos desde 1996 para la correcta implementación del acuerdo.

La historia de esta transferencia se completa con la [Ley Provincial 7.582](#), sancionada el 3 de septiembre de 2009. Esta ley ratificó el acta complementaria aprobada por el Decreto 933/2009, otorgando plena vigencia en el ámbito provincial. La sanción de esta ley consolidó la integración del sistema previsional de Salta al esquema nacional.

Con estos actos, se cerró un capítulo significativo en la historia previsional de Salta, marcando el fin de un proceso complejo. Estos eventos reflejan un período crucial en la historia de Salta, donde decisiones políticas, decretos y convenios moldearon el futuro del sistema previsional de la provincia.

#### **2.4.8. San Juan**

El punto de partida respecto al traspaso en esta provincia es el 21 de diciembre de 1995, cuando la provincia de San Juan promulgó la [Ley 6.685](#), que adhiere a la Ley Nacional 24.241, de creación del SIJP. Además, se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a suscribir con el Poder Ejecutivo Nacional el Convenio de transferencia, el cual deberá ser sometido a aprobación del Poder Legislativo.

Luego, el 1 de enero de 1996, se oficializa la transferencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia al ámbito nacional. Este traspaso, producto del acuerdo previo entre las autoridades provinciales y nacionales, representa el inicio de una nueva etapa en la gestión de los derechos previsionales de los trabajadores sanjuaninos, alineando las políticas provinciales con los lineamientos establecidos a nivel nacional.

Al mes siguiente, por medio de la [Ley 6.696](#), se aprueba finalmente el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de San

Juan, al Estado Nacional, suscripto el día 30 de enero de 1996. Los principales artículos del mismo establecen lo siguiente:

- La Provincia de San Juan transfiere al Estado Nacional su Sistema de Previsión Social. A partir de esta transferencia, la provincia delega en la Nación la facultad de legislar en materia previsional y se compromete a no crear nuevos sistemas previsionales que afecten el objeto del convenio. Se aplicarán las leyes nacionales vigentes.
- Se debe firmar un acta complementaria antes del 1 de abril de 1996, que incluya la nómina de beneficiarios que pasará a ser responsabilidad del Estado Nacional.
- El Estado Nacional asume las obligaciones de pago a los beneficiarios de las jubilaciones y pensiones otorgadas bajo la normativa provincial, respetando los derechos adquiridos dentro de los límites fijados por las leyes nacionales. Las prestaciones correspondientes al personal policial y penitenciario seguirán las disposiciones específicas del convenio:
  - La provincia transfiere al Estado Nacional las obligaciones de pago de los retiros y pensiones del personal policial y penitenciario. Estos beneficios serán gestionados por la Unidad de Control Previsional y ANSES. Los requisitos de edad y años de servicio para retiros y pensiones del personal policial y penitenciario se ajustarán gradualmente a los estándares del régimen de la Policía Federal en un plazo de cinco años.
- Los beneficios previsionales en trámite al momento de la transferencia serán auditados por ANSES. Los afiliados que cumplieron con los requisitos antes del 31 de diciembre de 1995 deberán solicitar el beneficio antes del 1 de mayo de 1996, de lo contrario, perderán su derecho. Se crea una Unidad de Control Previsional para gestionar estos casos.
- Para los beneficios futuros, regirán los requisitos del SIJP y sus modificatorias, a los cuales se adhiere expresamente la provincia a partir de la vigencia del convenio.
- Los empleados activos deberán elegir entre el régimen de reparto o una AFJP dentro de los 90 días hábiles posteriores a la entrada en vigor del convenio. Los aportes anteriores al nuevo régimen serán reconocidos para el cálculo de la prestación compensatoria.

- La provincia será responsable de ingresar al Estado Nacional los aportes personales y contribuciones patronales a partir de la vigencia del convenio, conforme a la legislación vigente.
- La provincia retendrá y transferirá al Estado Nacional los aportes y contribuciones del personal policial y penitenciario, según la legislación vigente.
- La provincia garantiza los compromisos asumidos en el convenio con su participación en el régimen de coparticipación federal, autorizando al Estado Nacional y al Banco de la Nación Argentina a retener e ingresar los recursos necesarios.
- La provincia mantendrá a su cargo los juicios pendientes y las deudas previsionales contraídas antes de la transferencia. Las responsabilidades futuras serán asumidas según corresponda al Estado Nacional o a la provincia, dependiendo del caso.
- Cualquier pasivo contingente identificado después de la transferencia será compensado mediante retenciones de la coparticipación federal, quedando a cargo del Estado Nacional las prestaciones futuras.
- La provincia asume responsabilidad ilimitada por cualquier acción judicial relacionada con los derechos previsionales afectados por la ejecución del convenio, incluyendo aumentos en las obligaciones transferidas.
- La Unidad de Control Previsional provincial supervisará el cumplimiento del convenio por parte del Estado Nacional, y en caso de incumplimiento, la provincia podrá suspender la retención de fondos de coparticipación.
- Por un período de 180 días, la provincia seguirá encargándose de la liquidación y pago de haberes previsionales, bajo el control de ANSES, mientras se completa la transición administrativa.

Mientras que el 3 de abril del mismo año se promulgó el [Decreto 363](#), que ratifica el Convenio de Transferencia y se establece que a partir del 1 de enero de 1996, la ANSES se encargará del pago de los haberes previsionales y que la provincia de San Juan deberá comenzar a retener y transferir los aportes personales y contribuciones patronales al Estado Nacional.

Al año siguiente, la provincia sancionó la [Ley 6.861](#), que aprueba el Acta suscripta con las autoridades nacionales que introduce una modificación importante al Convenio de Transferencia (sustituye las Cláusulas Primera, Cuarta y Octava). Establece que los beneficiarios del régimen jubilatorio regido por la Ley 6.356 y sus modificatorias, así como los de la Ley 6.386 y su modificatoria 6.420, que hayan presentado su solicitud de jubilación antes de la entrada en vigencia de la Ley 6.561, no estarán sujetos a las nuevas condiciones de edad ni a las modificaciones en las pautas de determinación del haber jubilatorio introducidas por dicha norma. En estos casos, se respetará la situación laboral del solicitante al momento de presentar su solicitud de jubilación.

Varios años después, en mayo del 2010, se promulga la [Ley 8.118](#) que aprueba dos acuerdos importantes relacionados con el sistema previsional de la Provincia de San Juan: el Acta Complementaria del Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social al Estado Nacional y un Acuerdo Marco de Regularización de Deuda del Régimen Especial de la Ley Nacional 24.018. Entre los puntos más relevantes de dicha ley se encuentran:

- Establece que el Poder Ejecutivo Provincial será responsable de la instrumentación de las declaraciones juradas mensuales de aportes y contribuciones, en coordinación con ANSES, para ejecutar lo acordado en el Acta Complementaria.
- Se otorga un plazo de 90 días para que las personas afectadas opten por el régimen jubilatorio de la Ley 24.018 o permanezcan en el sistema actual. Los magistrados y funcionarios que ingresen al Poder Judicial después del plazo determinado estarán automáticamente sujetos al régimen de la Ley 24.018.
- Optar por el nuevo régimen implicará la aceptación del pago de diferencias en aportes retroactivos desde 1996.
- Se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a modificar el presupuesto para cubrir los gastos que generen las declaraciones juradas rectificativas necesarias.

El 19 de noviembre de 2014 se sancionaron leyes provinciales con relevancia en la materia.

Primero, la [Ley Provincial 732](#) estableció que todos los agentes del Estado Provincial, incluyendo organismos descentralizados, autárquicos y empresas del Estado, que hayan cumplido los requisitos legales, debían acogerse al beneficio

previsional. Además, el mismo día se ratificó el "Acta Complementaria del Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia al Estado Nacional" suscripta el 15 de julio de 2008, mediante la [Ley Provincial 1.064](#). El Acta permite que Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de San Juan accedan al régimen jubilatorio de la Ley 24.018, donde ANSES gestionará estos beneficios, y la provincia deberá presentar declaraciones juradas retroactivas a 1996.

Por otro lado, en dicha ley se incluye también el Acuerdo Marco de Regularización de Deuda, donde los funcionarios mencionados acuerdan lo siguiente:

- Se incluyen en el acuerdo las deudas de seguridad social de magistrados y funcionarios del Poder Judicial que opten por regularizar los saldos adeudados bajo la Ley 24.018 para obtener los beneficios jubilatorios.
- Los interesados en cancelar sus aportes adeudados podrán firmar convenios individuales con la provincia dentro de 90 días, formalizando así su opción.
- AFIP instrumentará un plan de pago de hasta 60 cuotas para la regularización de las deudas, con un interés de financiamiento del 6% anual. La falta de pago de cinco cuotas consecutivas o alternadas puede llevar a la caducidad del plan.

Complementando este esfuerzo, la tercera ley sancionada ese día fue la [Ley Provincial 733](#) que aprobó un "Convenio Marco de Intercambio de Información" y el "Acta Complementaria del Convenio entre la Provincia de San Juan y ANSES", suscriptos el día 18 de octubre de 2002. Por un lado, el "Convenio Marco de Intercambio de Información" tiene como objetivo mejorar el cumplimiento tributario y la focalización del gasto social. Ambas partes se comprometen a coordinar estrategias y programas, depurar bases de datos y crear registros únicos. Por otro lado, el Acta Complementaria detalla el acuerdo para la incorporación de las historias laborales de los empleados públicos provinciales a la Base Única de la Seguridad Social (BUSS). La Provincia, a través de la Dirección General de Recursos Humanos, confirma la finalización de la carga de información de los empleados activos e históricos. Se establece un plazo adicional de 30 días para completar la captura de datos de la Policía y el Servicio Penitenciario. ANSES se encargará del control de calidad de la información ingresada.

Luego, la aprobación del "Anexo Reglamentario" del Convenio de Incorporación al SIJP de Beneficios Previsionales Provinciales, suscripto el 11 de

julio de 2002, a través de la [Ley Provincial 734](#), estableció los procedimientos operativos necesarios para asegurar una transición ordenada al nuevo sistema. Este Convenio establece la inclusión de beneficios previsionales de ciertos empleados provinciales de San Juan, originalmente dispuestos por el Decreto 97/95, en el sistema nacional administrado por ANSES. La Nación asume la responsabilidad de pago de estos beneficios desde julio de 2002, aplicando los montos fijados por la provincia. La provincia se compromete a no legislar sobre nuevas cuestiones previsionales y asume la responsabilidad de los costos adicionales generados por la integración de estos beneficios al sistema nacional, incluyendo cualquier reclamo de los beneficiarios o diferencias en los montos de los haberes. Además, se establece que ANSES tendrá la potestad de auditar y revisar la legitimidad de los beneficios incorporados, y cualquier ajuste o corrección será responsabilidad de los propios beneficiarios con sus representantes legales.

Como sexto suceso legal de la fecha, la [Ley 534](#) aprueba el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de San Juan al Estado Nacional, firmado el 30 de enero de 1996. La Ley también dispone la disolución y liquidación de la Caja de Previsión de la Provincia y faculta al Poder Ejecutivo Provincial a dictar las normas necesarias para implementar el convenio. La misma tiene vigencia retroactiva al 1 de enero de 1996.

Todos estos esfuerzos legislativos fueron culminados con la sanción de la [Ley Provincial 900](#), que aprueba el Convenio de Colaboración y Asistencia Recíproca entre la ANSES y el gobierno de San Juan, firmado el 7 de agosto de 2006, y autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a otorgar a favor de los potenciales beneficiarios del Plan de Inclusión Previsional, un subsidio equivalente al importe de la primera cuota del plan de pagos. El objetivo del convenio es mejorar la relación interadministrativa entre las partes, mediante la creación de un sistema central de información para intercambiar datos de manera fluida y eficiente. El convenio también establece la implementación de acciones conjuntas para la gestión del Plan de Inclusión Previsional, incluyendo la capacitación del personal provincial y la provisión de un subsidio para la primera cuota del plan de pagos. Además, la provincia se compromete a facilitar inmuebles para la atención de los beneficiarios y a garantizar la confidencialidad y seguridad de la información intercambiada.

Pasando al año 2015, específicamente el 9 de abril se aprueba, mediante la [Ley 1.281](#), el Convenio de Colaboración Institucional suscripto entre la Nación y la provincia el 13 de noviembre de 2014, con el objetivo de optimizar el proceso de implementación de la segunda etapa del Plan de Inclusión Previsional impulsado por la Ley Nacional 26.970 que impulsa la implementación de la segunda etapa del Plan

de Inclusión Previsional. En consecuencia, se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a tramitar a favor de los potenciales beneficiarios de la segunda etapa del Plan, el pago equivalente al importe de la primera cuota del plan de pagos.

En octubre de 2016, con la [Ley 1.500](#) se aprueba un acuerdo entre varios ministerios nacionales, ANSES y la Provincia de San Juan para otorgar un préstamo con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA, firmado el 2 de agosto de 2016. Además, se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a ceder de manera irrevocable a favor de ANSES los derechos sobre las sumas a percibir del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, para garantizar la cancelación del préstamo y sus intereses, permitiendo al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas retener automáticamente los montos necesarios.

En resumen, todos estos sucesos nos muestran el complejo proceso que atravesó San Juan en relación al traspaso de su Caja Previsional a la Nación. Este proceso no solo implicó una serie de acuerdos y reestructuraciones legales.

#### **2.4.9. San Luis**

El 9 de octubre de 1995, la Provincia de San Luis dio un paso decisivo en el proceso de reestructuración de su sistema previsional con la promulgación de la [Ley Provincial 5.048](#). Esta ley autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a suscribir un convenio con el Estado Nacional para transferir la administración del Sistema Provincial de Previsión Social al ámbito federal, con el objetivo de integrar el sistema previsional de la provincia al SIJP. La Ley 5.048 no sólo habilitaba el traspaso del sistema previsional de San Luis, establecido por la Ley 3.900 y sus modificatorias, sino que también otorgaba facultades al Ejecutivo Provincial para formalizar los convenios complementarios necesarios y dictar los actos administrativos que garantizaran la plena implementación y cumplimiento de este proceso. Este marco legal se apoyaba en los acuerdos establecidos en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Luego, en septiembre de 1996 se produjo el traspaso oficial y, al mes siguiente, se sancionó la [Ley Provincial 5.089](#). Esta ley ratificó en todos sus términos el convenio previamente suscrito entre el Gobierno de la Provincia de San Luis y el Estado Nacional, mediante el cual se formalizaba la transferencia del Sistema de Previsión Social de la provincia a la Nación. Mientras que la Ley Provincial 5.048 había otorgado la autorización inicial para negociar y establecer el traspaso, la Ley 5.089 aseguró que los acuerdos alcanzados fueran formalmente reconocidos y adoptados como ley provincial, proporcionando un marco legal definitivo para la



implementación del traspaso. El Convenio de Transferencia establece lo siguiente en sus cláusulas más importantes:

- La Provincia de San Luis transfiere su sistema de previsión social al Estado Nacional, delegando la facultad de legislar en esta materia y comprometiéndose a no crear nuevos sistemas previsionales.
- El Estado Nacional asume el pago de jubilaciones y pensiones actuales y futuras según las leyes nacionales, excluyendo las leyes provinciales que impongan topes.
- Se crea una unidad para auditar los beneficios pendientes y resolver reclamos. La ANSES controlará las prestaciones antes de que sean otorgadas.
- San Luis transferirá los aportes personales y las contribuciones patronales al Estado Nacional de acuerdo con la legislación aplicable.
- El Estado Nacional también asumirá el pago de retiros y pensiones del personal policial y penitenciario. Los requisitos de edad y años de servicio para la obtención de los retiros y pensiones previstos en la legislación provincial para el personal policial y para el servicio penitenciario provincial, se adecuarán gradualmente durante 5 años a los requisitos previstos en el Régimen de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.
- La Provincia se responsabiliza por los juicios pendientes y deudas previsionales contraídas antes de la transferencia.
- La ANSES designará a los funcionarios que administrarán el sistema previsional transferido, y la Provincia controlará el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado Nacional.
- El Instituto de Previsión Social de la Provincia será disuelto y liquidado como parte del proceso de transferencia.

El 23 de enero de 1997, se promulgó el [Decreto 63](#) que ratificó formalmente el Convenio de Transferencia celebrado el 18 de septiembre de 1996 entre el gobierno de la provincia y el Gobierno Nacional. El mismo estableció que, a partir del 1 de octubre de 1996, la ANSES asumiría el pago de los haberes previsionales mientras que la provincia se encargaría de retener y transferir los aportes personales y contribuciones patronales a la Nación. A partir de este momento, los jubilados y



pensionados de la provincia de San Luis comenzaron a estar cubiertos por un sistema unificado y centralizado.

Posteriormente, el 13 de octubre de 2004, la provincia cerró un ciclo clave en la transferencia de su sistema previsional al ámbito nacional con la sanción de la [Ley Provincial 5.757](#). Esta ley ratificó el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", consolidando los compromisos asumidos por la Provincia de San Luis en cuanto a la unificación de su sistema previsional con el nacional. Este paso no solo fortaleció la integración de San Luis al SIJP, sino que también aseguró la continuidad de las reformas que habían comenzado más de una década antes. Finalmente, el [Decreto Nacional 775](#) de mayo de 2014 ratificó un Acta Complementaria Modificatoria del Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de San Luis, firmada en diciembre de 2013 entre el gobierno provincial y ANSES. Este acuerdo estableció que los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de San Luis incluidos en el Anexo Único del Acta podrían acceder a beneficios jubilatorios bajo los artículos 8° a 16 y 26 a 33 de la Ley 24.018.

#### **2.4.10. Santiago del Estero**

El proceso de transferencia de la caja previsional de Santiago del Estero al ámbito nacional comenzó formalmente el 1 de julio de 1994. A los pocos días, la Legislatura de Santiago del Estero sancionó la [Ley Provincial 6.081](#), ratificando el Convenio de Transferencia del Instituto de Seguridad Social de Santiago del Estero a la Nación, incluyendo las obligaciones de pagos del sistema jubilatorio provincial. Este instrumento legal formalizó el acuerdo entre la provincia y la Nación, estableciendo las bases y condiciones para la efectiva transferencia de las responsabilidades previsionales al ámbito nacional, donde las cláusulas principales del convenio establecen lo siguiente:

- La Provincia transfiere a la Nación las obligaciones de pago de jubilaciones y pensiones, incluyendo el régimen de Jubilación para Amas de Casa. ANSES se hará cargo de estos pagos a partir del día 10 de cada mes siguiente al que se devenguen.
- La Nación respetará los derechos adquiridos de los jubilados y pensionados del Instituto, manteniendo la movilidad de las prestaciones según lo establecido en la legislación provincial vigente.
- Los beneficios previsionales en trámite se otorgarán según la legislación provincial vigente durante un período de 60 días, tras lo cual se aplicarán los

requisitos del SIJP. Durante este período, los aportantes deberán elegir entre el sistema de capitalización o reparto.

- La Provincia se compromete a transferir a la Nación los aportes personales y contribuciones patronales del personal incluido en el régimen previsional, así como los recursos necesarios para financiar ajustes en los beneficios previsionales.
- La Provincia garantiza el cumplimiento de sus compromisos mediante una ley provincial que permita al Banco de la Nación Argentina retener y transferir los fondos necesarios para cubrir los aportes y contribuciones a partir de la coparticipación federal.
- La Provincia garantiza el pago de los beneficios en caso de incumplimiento por parte de ANSES, con la obligación de la Nación de reintegrar a la Provincia las sumas desembolsadas en un plazo no mayor a 72 horas.
- La Provincia mantendrá a su cargo los juicios pendientes y las deudas previsionales hasta el momento de la transferencia, así como será acreedora de las deudas por aportes pendientes hasta esa fecha.
- La Provincia transfiere a la Nación las obligaciones de pago de las jubilaciones y pensiones del personal policial, con ANSES asumiendo la responsabilidad de estos pagos. Además, los requisitos de edad y años de servicio para el retiro del personal policial y penitenciario se adecuarán gradualmente a los requisitos del régimen federal durante un período de cinco años.
- La Provincia creará una Unidad de Control Previsional para supervisar el cumplimiento de las obligaciones del convenio, con la facultad de corregir desviaciones y denunciar incumplimientos graves.

Luego, a medida que el proceso avanzaba, el 7 de marzo de 1995 se emitió el [Decreto 327](#), que ratificaba el Convenio de Transferencia, junto con su Convenio Complementario. Allí se estableció que la fecha de inicio para el devengamiento de haberes, aportes y contribuciones es el 1° de julio de 1994 y que, durante el período de transición, desde esa fecha y hasta que los activos aportantes ejerzan la opción por el sistema de capitalización o reparto, los aportes personales y contribuciones patronales se ingresarán en el régimen de reparto. Además, se autoriza a las Secretarías de Seguridad Social, Hacienda y Función Pública a realizar los ajustes

necesarios en la estructura de la ANSES para incorporar el personal transferido y se faculta a las Secretarías y Ministerios correspondientes a dictar normas aclaratorias e interpretativas del decreto.

Unos años más tarde, el 9 de noviembre de 1999, se promulgó la [Ley Provincial 6.477](#), la cual ratifica el convenio celebrado con el Estado Nacional para la transferencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal del ex Banco de la Provincia de Santiago del Estero al SIJP. La ley dispone la liquidación y disolución de la mencionada Caja, crea un ente residual para cumplir con las obligaciones asumidas en el convenio, y faculta al Poder Ejecutivo Provincial a suscribir acuerdos complementarios para la implementación del convenio. Además:

- A partir del 1° de agosto de 1999, la provincia transfiere a Nación las obligaciones de pago de los beneficios de jubilados y pensionados de la Caja, según una nómina detallada que incluye datos como tipo de beneficio, nombre del beneficiario, y monto de la prestación. Estos beneficios estarán sujetos a una auditoría por parte de ANSES.
- El Estado Nacional reconocerá los servicios prestados por el personal del ex Banco, incluyendo los aportes realizados desde el 2 de mayo de 1993, cuando comenzó a regir la Ley Provincial 5.932.
- La provincia delega en la Nación la facultad para legislar en materia previsional y se compromete a no crear nuevos sistemas previsionales que interfieran con el convenio.
- La provincia mantendrá la responsabilidad sobre los juicios pendientes y cualquier acción judicial futura relacionada con las obligaciones de pago de jubilaciones y pensiones transferidas. Esto incluye casos donde los beneficiarios puedan considerar que sus derechos han sido lesionados, especialmente en lo relativo a los topes establecidos por la legislación nacional.
- El Estado Nacional no se hará cargo de las compensaciones y complementos que actualmente perciben los jubilados y pensionados de la Caja, ni de las que se otorguen en el futuro. Además, el capital acumulado por la Caja hasta la fecha de la transferencia continuará en el ámbito en que se encuentre.

El 8 de noviembre de 2005, la provincia sancionó la [Ley Provincial 6.767](#), que estableció la constitución de la "Unidad de Control Previsional". Esta unidad fue creada para monitorear el cumplimiento de los acuerdos.

Posteriormente, el 19 de febrero de 2008, la provincia sancionó la [Ley 6.882](#), que ratificó el Acta Complementaria al Convenio de Transferencia celebrado el 14 de noviembre de 2007. Allí se estableció el compromiso a promover la derogación o modificación de la Ley Provincial 6.016, que incluía una tabla de recomposición de haberes jubilatorios desde 1993 y que los jubilados consideran un obstáculo para mejorar sus haberes.

En 2009, se ratificó el Acta Complementaria del Convenio de Transferencia celebrado el 28 de junio de 2007, mediante la [Ley 6.966](#) y se dejó establecido que dicha Acta tendrá aplicación a partir del año 2010. Finalmente, en 2010, con la [Ley 6.982](#) se ratifica en todas sus partes el Decreto 0.032/10 emitido por el Poder Ejecutivo Provincial de Santiago del Estero, mediante el cual se aprueba el Acta Complementaria al Convenio de Transferencia, suscrita el 9 de junio de 2009. La misma establece las condiciones y acuerdos adicionales para la integración del sistema previsional provincial al régimen nacional.

En resumen, el proceso de transferencia de la caja previsional de Santiago del Estero al ámbito nacional se desarrolló a lo largo de más de una década, involucrando múltiples acciones legislativas y administrativas.

#### **2.4.11. Tucumán**

El proceso de transferencia del sistema previsional de Tucumán a la Nación se inició formalmente el 1 de agosto de 1996, cuando se llevó a cabo el traspaso del régimen previsional de la provincia a la administración nacional. Poco después, el 5 de septiembre de 1996, la provincia sancionó la [Ley Provincial 6.772](#), mediante la cual se ratificó el Convenio de Transferencia del sistema previsional al Gobierno Nacional. Este acto legislativo consolidó el acuerdo alcanzado, asegurando que el régimen previsional de los trabajadores provinciales se ajustara a las normas y procedimientos establecidos a nivel nacional. Los aspectos más relevantes del mismo son los siguientes:

- Derogación de una serie de leyes provinciales que previamente regulaban el sistema previsional en la provincia, para así eliminar cualquier normativa previa que pudiera interferir con la implementación del nuevo marco regulatorio nacional.

- El convenio estipula que la provincia y la municipalidad deben abstenerse de legislar o crear nuevos sistemas previsionales que afecten los términos del acuerdo. Además, el Estado Nacional asume las obligaciones de pago a los beneficiarios del sistema previsional transferido, respetando los derechos adquiridos conforme a la normativa vigente al momento de la transferencia.
- El régimen de pensiones no contributivas seguirá a cargo de la provincia de Tucumán.
- Se establece la creación de un Ente de Control Previsional encargado de auditar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones tanto por parte del Estado Nacional como de la provincia. Este ente también gestionará los reclamos de los beneficiarios.
- Los pasivos eventuales<sup>27</sup> deberán ser auditados por la ANSES y regularizados. Se fijan plazos específicos para que la Provincia resuelva estos trámites pendientes antes de la plena vigencia del convenio de transferencia.
- Los afiliados que, al 31 de julio de 1996, ya cumplían con todos los requisitos para jubilarse, deben iniciar el trámite de jubilación antes del 11 de noviembre de 1996. Si no lo hacen dentro de ese plazo, perderán su derecho a jubilarse bajo las condiciones vigentes hasta esa fecha, lo que significa que ya no podrán reclamar el beneficio en las mismas condiciones o podrían perder completamente el derecho.
- Se establece que los requisitos de edad y años de servicio para que el personal policial y penitenciario de Tucumán pueda jubilarse o recibir una pensión se adecuarán gradualmente, durante un período de hasta cinco años, a los requisitos del régimen previsional de la Policía Federal y del Servicio Penitenciario Federal. Esta adecuación se realizará siguiendo una escala determinada, con el objetivo de unificar los criterios previsionales entre la provincia y la nación.
- La provincia o la municipalidad serán responsables de tramitar y asumir los costos de los juicios pendientes relacionados con las obligaciones de pago de jubilaciones y pensiones que se transfieren, siempre que se trate de causas iniciadas antes de la transferencia o por resoluciones denegatorias

---

<sup>27</sup> Beneficios previsionales en trámite, cualquiera sea su fecha de inicio y los que se soliciten hasta el día hábil anterior a la fecha en que comience a regir el presente Convenio de Transferencia.

emitidas sin la intervención de la ANSES. Si la sentencia determina un aumento en el monto de la prestación o concede la prestación denegada, a partir de la sentencia, la responsabilidad del pago recaerá sobre el Estado Nacional. Para juicios iniciados contra resoluciones denegatorias en los que la Unidad de Control Previsional y la ANSES participaron, la provincia pagará solo hasta la fecha de la transferencia, mientras que los montos posteriores serán responsabilidad del Estado Nacional.

El proceso continuó con la promulgación del [Decreto 1.065](#) el 21 de septiembre de 1996, que formalizó y dio validez legal al Convenio de Transferencia del sistema previsional de la Provincia de Tucumán y el de la Ciudad de San Miguel de Tucumán al Estado Nacional. Se estableció allí que a partir del 1 de agosto de 1996, la ANSES se hará cargo de los haberes previsionales y que la provincia deberá transferir los aportes personales y contribuciones patronales al Estado Nacional. También autoriza al Ministro de Trabajo y Seguridad Social a suscribir las actas complementarias necesarias.

Pasaron varios años hasta que, en 2006 la [Ley 7.853](#) ratifica el Convenio de Transferencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia al Estado Nacional. Este convenio establece que los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la provincia podrán acogerse a los beneficios jubilatorios bajo el régimen especial de la Ley 24.018, que regula las jubilaciones para ciertos funcionarios judiciales. En términos prácticos, la ratificación formaliza la transferencia del sistema previsional provincial al ámbito nacional, garantizando que los funcionarios judiciales de la provincia tengan acceso a los mismos beneficios previsionales que sus pares a nivel nacional, bajo las condiciones establecidas en la mencionada Ley 24.018.

El 2 de diciembre de 2015, se dictó el [Decreto Provincial 396](#), que regulaba la situación de los jubilados y pensionados provinciales y municipales bajo el nuevo esquema. Allí se estableció un incremento de hasta 9 millones de pesos en el monto total destinado al pago de las asignaciones mensuales para los jubilados y pensionados provinciales y municipales de Tucumán, que fueron transferidos al Estado Nacional y cuyos pagos se realizan a través de la ANSES.

Finalmente, el 16 de diciembre de 2022, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación emitió la [Resolución 44](#), donde se establecieron disposiciones sobre la coordinación entre distintas jurisdicciones para mejorar la implementación y control de los regímenes previsionales transferidos al Estado Nacional. Específicamente, aborda temas relacionados con la gestión y el pago de jubilaciones y pensiones, buscando asegurar la correcta aplicación de los beneficios

previsionales a través de la ANSES. La resolución refuerza la importancia de la cooperación interjurisdiccional para garantizar la eficiencia y transparencia en la administración de estos regímenes.

### 2.4.12. Síntesis de los principales aspectos contenidos en la evolución normativa del traspaso

A continuación, se detallan los principales aspectos (Tabla 6):

**Tabla 6: Principales aspectos sobre la evolución normativa del traspaso**

Ítem	CABA	Catamarca	Santiago del Estero	Jujuy	Mendoza	San Juan	Salta	La Rioja	Río Negro	Tucumán	San Luis
<b>Obligaciones de la Provincia y la Nación</b>	La <b>provincia</b> no puede crear nuevos sistemas previsionales que interfieran con el acuerdo. El <b>Estado Nacional</b> asume las obligaciones de pago, respetando los derechos adquiridos.										
<b>Ente de Control Previsional</b>	Encargado de auditar y supervisar el cumplimiento del convenio, gestionando también los reclamos de los beneficiarios										
<b>Auditoría y control de ANSES</b>	Los beneficios transferidos estarán sujetos a auditoría por parte de ANSES.										
<b>Responsabilidad en Juicios</b>	La provincia asumirá los costos de juicios pendientes relacionados con jubilaciones y pensiones, con condiciones específicas sobre la responsabilidad del pago.										
<b>Régimen Especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial Ley 24.018</b>	Al momento de suscribirse los Convenios de Transferencia de las Cajas de Previsión, la Ley Nacional 24.018 no estaba vigente, ya que había sido derogada por el Decreto 78/94. A fines de 2002, debido a numerosas presentaciones judiciales que cuestionaban la constitucionalidad de dicho decreto, el Congreso sancionó la Ley 25.668, que derogó varios regímenes previsionales, incluyendo la Ley 24.018. Un mes después, mediante el Decreto 2322/02, se declaró parcialmente vigente la Ley 24.018 en sus artículos 8 a 17 y 26 a 36, restableciendo así el régimen jubilatorio especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación.										
	Res. MTEySS	Decreto 1.032/2017	Decreto Ac.32/10	Ley 5.588	Ley 7.770	Ley 8.118	Ley 7.582	Ley 6.119	Ley 4.449	Ley 7.853	Decreto 775/14



	1.412/2008										
<b>Régimen policial</b>	No transferido (Ley 5.688)	Plazo de 5 años para ajustar requisitos a los nacionales.	Plazo de 5 años para ajustar requisitos a los nacionales.	Plazo de 5 años para ajustar requisitos a los nacionales.	Transferido. Decreto 1627/2007	Plazo de 5 años para ajustar requisitos a los nacionales.	Plazo de 5 años para ajustar requisitos a los nacionales.	Plazo de 5 años para ajustar requisitos a los nacionales.	Requisitos de edad y años de servicio se adecuarán gradualmente a los requisitos nacionales.	Plazo de 5 años para ajustar requisitos a los nacionales.	Plazo de 5 años para ajustar requisitos a los nacionales.
<b>Régimen especial Docentes Ley 24.016</b>	La Ley 24.016, que establecía un régimen previsional especial para los docentes en Argentina, fue derogada en 1994 por el Decreto 78/94, que implementó el SIJP (Ley 24.241). Como consecuencia, los docentes quedaron sujetos a condiciones menos favorables para jubilarse. En 2005, el Decreto 137/05 restableció parcialmente el régimen especial docente, permitiendo que los mismos comenzaran a aportar una alícuota diferencial para recibir un suplemento que compensara la diferencia entre los beneficios del régimen general y el especial: Los docentes deberán aportar una alícuota diferencial del 2% por sobre el porcentaje vigente de acuerdo a Ley 24.241 y sus modificatorias. Este aporte se aplicará a partir de las remuneraciones que se devenguen por el mes de mayo de 2005.										
<b>Fondo complementario para Poder Judicial excluidos de la Ley 24.018</b>	Ley 4.858										
<b>Complemento provincial para mejorar haber de las prestaciones</b>		Si desde 2006			Si, con financiamiento compartido en 2020			Si, desde 2009		Si, desde 2015	

Fuente: Elaboración propia

## 2.5. FACTORES CLAVE EN LA DECISIÓN DE TRANSFERIR LAS CAJAS PÚBLICAS PROVINCIALES

El proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales al sistema previsional nacional en Argentina se desarrolló en un contexto económico y político complejo durante la presidencia de Carlos Menem, en la década de 1990. En ese período, Argentina enfrentaba una crisis fiscal significativa, caracterizada por alta inflación y una creciente deuda externa que amenazaban la estabilidad financiera del país. Para estabilizar la economía y reducir el déficit fiscal, el gobierno de Menem, con Domingo Cavallo como Ministro de Economía, implementó un programa de reformas estructurales que incluyó la privatización de empresas estatales, la desregulación económica y la apertura comercial. Estas reformas también contemplaban cambios en el sistema previsional, considerados esenciales para reducir el gasto público y modernizar la administración estatal.

En 1991, la Ley de Convertibilidad, que fijó el peso argentino en paridad con el dólar estadounidense, fue una medida central para la estabilización económica. Sin embargo, esta ley también limitó la capacidad del gobierno para financiarse mediante emisión monetaria, lo que aumentó la presión para recortar el déficit fiscal. En este contexto, la administración de Menem, influenciada por un enfoque neoliberal que priorizaba la reducción del tamaño del Estado y la eficiencia del sector privado, consideró la transferencia de las cajas previsionales provinciales al sistema nacional como una manera de centralizar y profesionalizar la administración de los fondos previsionales.

Los objetivos específicos de la transferencia eran (Melinsky, E. y García Rapp, J.; 2000):

- Fortalecer la solvencia de las finanzas públicas consolidadas
- Reducir la disparidad en los montos jubilatorios y aportes entre las leyes provinciales y el régimen jubilatorio nacional
- Eliminar influencias locales que distorsionaban los planes jubilatorios y contribuían a los déficits fiscales provinciales
- Obligar a las provincias a efectivizar el pago de los aportes patronales y laborales a la ANSES, evitando que estas obligaciones quedaran devengadas y no pagadas. Para garantizar esto, las provincias

comprometieron la coparticipación tributaria como respaldo para el pago de los aportes.

En resumen, la transferencia de las cajas previsionales provinciales al sistema nacional tenía como objetivo establecer normas generales aplicables a la totalidad de activos y pasivos, eliminando las inequidades y deficiencias existentes en los sistemas provinciales. Además, se buscaba instituir un sistema centralizado que evitara la complejidad adicional derivada de la reciprocidad o portabilidad entre sistemas, y prevenir el deterioro creciente de las finanzas públicas provinciales.

### **2.5.1. Argumentos para la transferencia de las Cajas Públicas Provinciales**

Desde la perspectiva de las provincias, el proceso de transferencia estuvo motivado por una serie de factores económicos, políticos y sociales que hicieron de la transferencia una opción viable y, en muchos casos, necesaria.

Uno de los principales motivos detrás de la transferencia de las cajas previsionales fue la crítica situación económica y financiera de las provincias. Durante las décadas de 1980 y 1990, muchas provincias argentinas enfrentaron serias dificultades financieras debido a la creciente deuda pública, el déficit fiscal y la presión del gasto previsional. Mantener sistemas previsionales propios se volvió cada vez más insostenible, especialmente en provincias con economías menos desarrolladas y una base fiscal más débil.

A la par, el Gobierno Nacional presionaba a las provincias para que redujeran la alícuota de ingresos brutos, su principal fuente de recaudación. Además, en 1992, se firmó el “Pacto Fiscal I”, que estableció la cesión del 15% de la masa coparticipable por parte de las provincias para financiar el sistema previsional nacional.

Cuando inicia la reforma del sistema previsional nacional, como se puede observar en la Tabla 7, los organismos de previsión provinciales presentaban una situación de déficit de caja generalizado. Sólo las provincias jóvenes como Chubut, La Pampa, Neuquén, y Santa Cruz, presentaban sistemas con tendencia al equilibrio (Melinsky y García Rapp; 2000).

Ante la falta de datos referidos a los ingresos y gastos previsionales de cada uno de las cajas previsionales provinciales, que hubiesen permitido contar con algún indicador relativo de la sostenibilidad económica de cada sistema, se utiliza la

variable “ingresos tributarios de origen provincial” para poner en perspectiva el déficit previsional del año 1994.

La Tabla 7 muestra el ratio “déficit previsional en relación con los ingresos tributarios de origen provincial” correspondientes al año 1994. Allí se aprecia que las provincias de Jujuy (116%) y La Rioja (112%) tienen los déficits previsionales más altos en relación a los ingresos tributarios propios, lo que indica en términos relativos que la situación era crítica. Algo similar ocurría en la provincia de San Juan (99%), que también muestra un déficit elevado respecto de los recursos tributarios provinciales. Río Negro (71%) y Salta (50%) también presentaban déficits significativos en relación a sus ingresos provinciales, pero no tan extremos como los anteriores. Todas estas jurisdicciones transfirieron sus Cajas Públicas Provinciales a la Nación.

Corrientes y Formosa (48%) muestran un déficit considerable, lo que sugiere problemas en la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones, pero no transfirieron sus cajas a la Nación.

Entre las jurisdicciones con déficit relativamente bajo en relación a los ingresos tributarios propios se encuentran CABA (0,2%), Buenos Aires (2%), Santa Fe (7%), Mendoza (8%), San Luis (8%) y Córdoba (9%), indicando que tenían un mejor manejo de sus finanzas previsionales. En este sentido, llama la atención que hayan transferido sus cajas CABA, Mendoza y San Luis, lo cual sugiere que en estos casos deben haber pesado más las cuestiones político-institucionales que las fiscales.

En este contexto, la oferta del Gobierno Nacional de hacerse cargo de las cajas previsionales provinciales ofreció un alivio financiero significativo, lo que resultó decisivo para muchas provincias que veían en la transferencia una forma de evitar un colapso financiero inminente.

**Tabla 7: Déficit de las cajas previsionales provinciales en 1994**

En millones de pesos y en proporción de los ingresos tributarios de origen provincial

<b>Jurisdicción</b>	<b>Déficit previsional</b>	<b>Ingresos tributarios de origen provincial</b>	<b>Déficit / Ingresos tributarios propios (%)</b>	<b>Situación actual cajas públicas provinciales</b>
Buenos Aires	65	3.642	2%	
Catamarca	--	26	—	Transferida
Córdoba	79	860	9%	
Corrientes	34	71	48%	
Chaco	28	81	35%	
Chubut	--	52	—	
Entre Ríos	46	248	19%	
Formosa	13	27	48%	
Jujuy	58	50	116%	Transferida
La Pampa	--	83	—	
La Rioja	26	23	112%	Transferida
MCBA	5	2.353	0%	Transferida
Mendoza	36	427	8%	Transferida
Misiones	29	82	35%	
Neuquén	--	116	—	
Río Negro	90	126	71%	Transferida
Salta	52	104	50%	Transferida
San Juan	62	63	99%	Transferida
San Luis	6	76	8%	Transferida
Santa Cruz	--	54	—	
Santa Fe	62	853	7%	
S. del Estero	50	63	80%	Transferida
Tucumán	56	156	36%	Transferida
Tierra del Fuego	--	49	—	

**Fuente:** Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y Melinsky y García Rapp (2000).

El alivio del déficit fiscal provincial fue, por tanto, un factor crucial. Las provincias enfrentaban un crecimiento insostenible de sus pasivos previsionales, que contribuían significativamente a sus déficits fiscales. El traspaso de estos pasivos al Gobierno Nacional permitió a las provincias mejorar sus cuentas públicas, alineándose con las políticas de estabilización macroeconómica impulsadas por el Gobierno Central.

Otro factor clave en la decisión de transferir las cajas previsionales fueron los incentivos políticos ofrecidos por el Gobierno Nacional. Además de absorber las deudas previsionales, la Nación garantizó el pago de las jubilaciones, lo que facilitó el proceso de transferencia. La alineación política entre los gobiernos provinciales y el poder central también desempeñó un papel crucial, ya que las provincias cuyos líderes políticos mantenían relaciones más estrechas con el Gobierno Nacional fueron más propensas a aceptar la transferencia, reflejando la influencia del contexto político en estas decisiones.

La sostenibilidad a largo plazo de los sistemas previsionales provinciales también fue un factor determinante. Las proyecciones demográficas mostraban un envejecimiento de la población y un aumento en la proporción de jubilados en relación con los aportantes, lo que comprometía la viabilidad futura de los sistemas previsionales provinciales. La falta de diversificación en las fuentes de financiamiento de las Cajas Públicas Provinciales exacerbaba estas preocupaciones. Ante este panorama, la transferencia al sistema nacional se presentó como una opción más sostenible a largo plazo, permitiendo a las provincias asegurar el pago de las jubilaciones sin asumir riesgos financieros desproporcionados.

Finalmente, la consolidación del traspaso de los sistemas previsionales provinciales bajo el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) tenía como fin fortalecer la solvencia de las finanzas públicas argentinas en su conjunto. La unificación de los sistemas previsionales provinciales en un régimen nacional permitió establecer normas generales aplicables a todos los beneficiarios, eliminando distorsiones y privilegios en los sistemas provinciales. Este esfuerzo por homogeneizar el sistema también buscaba mejorar la eficiencia administrativa y reducir el riesgo de fraudes y errores en la gestión de los beneficios, los cuales eran más difíciles de controlar en los sistemas provinciales autónomos.

### **2.5.2. Argumentos para la no transferencia de las Cajas Públicas Provinciales**

A pesar de los motivos presentados en la sección anterior, no todas las provincias decidieron transferir sus cajas previsionales al sistema nacional, truncando el objetivo de instaurar un sistema centralizado.

Trece provincias optaron por mantener sus propios sistemas por diversas razones. En primer lugar, algunas provincias mantenían cajas previsionales que no eran fuertemente deficitarias o incluso algunas provincias jóvenes tenían cajas superavitarias. Un caso particular era el de la Provincia de Buenos Aires, que presentaba una mejora en el balance de su caja, debido a la reciente incorporación de personal docente nacional a la órbita provincial, lo que generaba ingresos inmediatos sin un incremento significativo en las obligaciones de beneficios a corto plazo.

Por lo tanto, algunas de las cajas que no transfirieron, en parte se debió a que sus sistemas no se encontraban con la misma presión financiera que los de otras provincias para transferir al sistema nacional.

Otra razón fue el deseo de mantener el control local sobre sus sistemas previsionales. Algunas provincias valoraban la autonomía que les permitía ajustar los sistemas a sus realidades locales, en lugar de adherirse a un sistema centralizado que podría no reflejar adecuadamente las particularidades de cada región. Además, al mantener sus propias cajas, estas provincias podían manejar sus finanzas de manera más directa y posiblemente evitar ajustes más duros que se hubieran impuesto bajo el sistema nacional.

Sumado a las razones ya mencionadas, Cetrángolo O. y Curcio J. (2005) señalan que los principales argumentos de las autoridades provinciales para no avanzar en el proceso de transferencia o armonización se relacionaban con las dificultades políticas e institucionales, destacándose entre ellas las restricciones impuestas por las constituciones provinciales<sup>28</sup>. Existen casos donde se requiere una interpretación normativa y otros en los que, indudablemente, cualquier avance necesita la modificación de las constituciones.

En resumen, la decisión de las provincias de transferir o no sus cajas previsionales al sistema nacional estuvo influenciada por una combinación de factores económicos, políticos, constitucionales, de sostenibilidad y de equidad

---

<sup>28</sup> Se amplía en Anexo IV.

interprovincial. Mientras que muchas provincias optaron por la transferencia debido a la insostenibilidad de sus sistemas, otras prefirieron mantener el control local y realizar reformas internas para asegurar la viabilidad de sus sistemas previsionales.

## 2.6. SITUACIÓN DE LAS CAJAS NO TRANSFERIDAS

A partir del escenario descripto, comenzó a vislumbrarse un potencial problema de subsidios cruzados entre jurisdicciones, y entre el Gobierno Nacional y las provincias que participaron del proceso de transferencias de sus cajas previsionales. La transferencia de las cajas de un grupo de provincias, incentivó el reclamo de las restantes jurisdicciones que entendían que estaban en una posición desfavorable al utilizarse los recursos por ellas recaudados para financiar las cajas restantes (Apella, 2022).

Esta asimetría en contra de las jurisdicciones que optaron por mantener bajo su responsabilidad la gestión de los sistemas previsionales locales fue abordada en un acuerdo federal entre las provincias y el Estado Nacional (Compromiso Federal, ratificado a través de la Ley 25.235) firmado en el año 1999, en la transición entre los gobiernos de Menem y De la Rúa, como parte de un nuevo pacto que intentó regular las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias.

En el punto doceavo del acuerdo se estableció que la Nación financiará progresivamente los desequilibrios presupuestarios, tanto los globales como los de aquellos subsistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.), de los regímenes previsionales provinciales no transferidos (excluido el costo administrativo), siempre que estos armonizaran en un plazo de 180 días el régimen de aportes y contribuciones y los requisitos para acceder a beneficios en el futuro conforme las pautas vigentes en el sistema nacional (Figura 11). Originalmente se preveía una escala ascendente de porcentajes de financiamiento del déficit que partían de un 5% en el año 2000 y alcanzaba el 100% en 2004. Este financiamiento comenzó a ser operativo a partir del año 2003.

*“(…) CLÁUSULA 12: El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus*



*beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro. Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja... El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, el 2001 el 20% del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. A tal efecto se sancionarán los Convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada gobierno provincial, que contemplarán una auditoría completa de la situación preexistente. En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes (...)*

Provincias	Estado Nacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúan administrando sus Cajas Públicas Provinciales</li> <li>• Pero se comprometen a armonizar sus sistemas en función de las pautas nacionales en cuanto a determinados aspectos en particular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se compromete a financiar con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas provinciales no transferidos.</li> </ul>

**Figura 11: Compromiso Federal (1999) – Ratificado por Leyes 25.235 y 25.400**

**Fuente:** Elaboración propia

Apella (2022) considera que si bien no se obligaba a la transferencia de los sistemas provinciales, considerando que la armonización disminuye el margen legislativo de cada jurisdicción, este acuerdo implicaba, en cierto modo, un tratamiento igualitario entre todas las provincias dado que la Nación no solo se hacía cargo del déficit previsional de estas cajas (al igual que lo hizo al momento de aceptar la transferencia de las cajas entre 1994 y 1996), sino que también se exigía la armonización de los parámetros del sistema con los del ex SIJP.

Desde el año 2000, nueve provincias han establecido convenios con la Nación destinados a la armonización de los parámetros y financiamiento de los déficits de sus sistemas previsionales en el marco del Compromiso Federal:

Córdoba, Chaco, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe, Corrientes, Misiones, Formosa y Buenos Aires. De este modo, el mapa provincial según situación de las cajas previsionales transferidas quedaba definido según la Figura 12.



**Figura 12: Provincias con regímenes previsionales transferidos y no transferidos a la Nación**

**Fuente:** Elaboración propia

A partir de la firma del Compromiso Federal, las Cajas Públicas Provinciales firmaron convenios bilaterales con la ANSES para la armonización y financiamiento de sus sistemas previsionales, abriéndose una nueva instancia de transferencia de recursos desde la Nación hacia las provincias.

Dichos acuerdos, definidos como convenios de armonización, fueron suscriptos en diferentes momentos de tiempo y con características disímiles. En algunos de ellos, sólo se estipula la cantidad de recursos que la ANSES se compromete a transferir al organismo previsual; en otros se explicitan las pautas de armonización a las cuales se encuentra supeditada la transferencia de recursos

allí definida. De todas maneras, en general los avances de las entidades provinciales en el proceso de armonización fueron disímiles<sup>29</sup>.

Desde entonces, y hasta el año 2010, comenzó una nueva etapa de negociaciones que dependió de las diferentes alternativas y entendimientos acerca de lo que debía comprender la armonización de las Cajas Públicas Provinciales con un mutante sistema nacional, de la situación fiscal de las diferentes partes involucradas y de las relaciones políticas entre los gobiernos involucrados.

En el periodo comprendido entre los años 2011 a 2015 el Estado Nacional desconoció su obligación de asistir financieramente a las provincias, lo que motivó la presentación de demandas judiciales ante la Corte Suprema de Justicia por parte de algunas provincias exigiendo el cumplimiento de lo establecido en las Leyes 25.235 y 25.400 y en los convenios de armonización bilaterales suscriptos con el Estado Nacional.

A raíz de ello, en el mes de julio de 2016 se incluyó en la Ley 27.260, a través del artículo 27, una instrucción expresa al Poder Ejecutivo Nacional para que acuerde con las provincias con cajas no transferidas a fin de compensar las asimetrías que pudieran existir respecto de aquellas jurisdicciones que sí transfirieron sus regímenes previsionales a la Nación. Este nuevo pacto centró su visión en colocar a todas las provincias en pie de igualdad en materia previsional, evitando cualquier asimetría que pudiera existir respecto de aquellas jurisdicciones que si hubieran transferido sus regímenes previsionales a la órbita nacional. Con esto se evitó que las jurisdicciones que tenían demandas avanzadas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación por discriminación en el otorgamiento de fondos, continuaran con los juicios.

Inicialmente el Decreto 894/16, reglamentario de la Ley 27.260, insistía con el avance en el proceso de armonización, postulando que a fin de compensar eventuales asimetrías de las provincias que no transfirieron sus cajas respecto a las que sí lo hicieron, las primeras deberían cumplir una serie de condiciones para acceder a la asistencia financiera:

- Realizar un acuerdo con el Estado nacional en un plazo de 120 días
- Presentar los resultados financieros de las cajas

---

<sup>29</sup> Este tema se aborda en la sección II.2.2.

- Presentar avances en el proceso de armonización normativa

Las auditorías sobre los resultados financieros y el proceso de armonización estarían a cargo de ANSES y serían anuales. Los resultados de las auditorías determinarían el monto del financiamiento, que sería ponderado por el avance en cada uno de los conceptos incorporados en el proceso de armonización normativa.

No obstante, lo anterior no llegó a implementarse, porque el esquema de asistencia financiera a las provincias con cajas no transferidas se volvió a reglamentar en el año 2018, dejando de lado el requisito de armonización para dar paso a un nuevo mecanismo que estipula el financiamiento en función a la simulación de los déficits previsionales provinciales basada en los parámetros previsionales nacionales.

Cabe destacar que en este punto se produjo un punto de inflexión respecto de la metodología aplicada para calcular el déficit que debe financiar la Nación, ya que su reconocimiento deja de estar condicionado al avance en el proceso de armonización previsional. El nuevo criterio vigente desde el año 2017, dispuesto por Ley, establece que el monto de las transferencias que debe realizar ANSES a cada provincia surgen de simular los desequilibrios que estaría asumiendo el Estado Nacional si el sistema previsional provincial en cuestión hubiera sido transferido a la órbita nacional. Para ello la ANSES está obligada<sup>30</sup>, en base a información que aporta cada provincia, a simular cuál sería el déficit que generaría el sistema provincial bajo la hipótesis de que se aplicará la normativa previsional nacional.

A modo de síntesis, siguiendo a La Ruffa (2024), se puede afirmar que el financiamiento nacional del déficit previsional provincial de cajas no transferidas adoptó diferentes características en virtud de la voluntad política del Estado Nacional de otorgar dicho financiamiento, a través de la interpretación de la legislación y lo relajado de su restricción presupuestaria, o del poder de negociación de las provincias a la hora de generar acuerdos legislativos con el Gobierno Nacional.

#### *a) Periodo 2003-2011*

- Restricción presupuestaria blanda del Gobierno Nacional.

---

<sup>30</sup> Por Inciso I) del Punto II del Consenso Fiscal aprobado por Ley 27.429 y las obligaciones que emergen de los arts. 27 correlativos y concordantes de la Ley 27.260-modificada por la ley 27.413-, Ley 27.701 en sus arts. 92 y ss; y de los Decretos 730/2018 y 691/2019 del P.E.N., y Resolución General 133/2018 de ANSES.

- Transferencias basadas en convenios por provincia.
- No se exige la armonización legislativa previsional. Las transferencias totales ascendieron al 1,34% del PBI mientras que su promedio fue de 0,15% del PBI.
- Las provincias de Chubut, Corrientes, Neuquén y de Tierra del Fuego no recibieron transferencias.
- Las transferencias a provincias totalizaron \$2.067.094 millones (en pesos constantes de 2023) cuya discriminación por provincia es la que se observa en la Tabla 8.

**Tabla 8: Transferencias Nacionales a provincias por déficit previsional. Años 2003-2011. Base devengado.**

*En millones de pesos a valores constantes del año 2023*

<b>Provincia</b>	<b>Total</b>	<b>Años percibidos</b>
Córdoba	718.164	8
Buenos Aires	608.779	7
Santa Cruz	249.716	9
Entre Ríos	151.450	8
Chaco	120.415	5
Santa Fe	93.905	4
Interprovincial	46.528	2
Formosa	37.658	7
Misiones	20.462	6
La Pampa	20.016	8
<b>Total</b>	<b>2.067.094</b>	
<b>En % del PBI</b>	<b>1,34</b>	

**Fuente:** ASAP

*b) Periodo 2012-2015.*

No hubo transferencias por este concepto como consecuencia del endurecimiento de la restricción presupuestaria del Gobierno Nacional.

*c) Periodo 2016*

- Por Ley 27.260 se ratifican los Acuerdos suscriptos entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Celebración de acuerdos con las provincias para compensar eventuales asimetrías que pudieran existir entre éstas y aquellas jurisdicciones que hubieran transferido sus regímenes previsionales. Las transferencias de fondos debían ser determinadas en función de los desequilibrios que estaría asumiendo la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) si el sistema previsional de que se trata hubiese sido transferido a la Nación y, los avances realizados en el proceso de armonización que incluía los siguientes conceptos: edad de acceso al beneficio; alícuotas de aportes y contribuciones; años de servicio con aporte efectivo; cálculo del haber inicial y mecanismo de movilidad.
- Si no se verificaban avances ANSES podía aplicar penalidades (reducción de los montos a transferir). - Durante el año 2016 solo la provincia de Chubut no recibió transferencias del Estado Nacional por este concepto.
- La Ley 27.341 de Presupuesto Nacional 2017 asigna \$8.000 millones a transferencias por armonización cuya distribución era establecida como el promedio ponderado de los siguientes tres criterios: 25% por población provincial, 25% por la cantidad de beneficiarios previsionales de cada caja provincial y 50% por el promedio ponderado del resultado financiero del último ejercicio auditado ajustado por el grado de cumplimiento de armonización de la Caja Provincial a la normativa nacional. Dichos montos serían considerados como adelanto a cuenta de los montos finales de asistencia financiera que la Administración Nacional de la Seguridad Social determinase.

*d) Periodo 2017-2023*

- El Consenso Fiscal de 2017 acuerda la eliminación de las penalidades por falta de armonización de la legislación provincial a la nacional.
- La Ley de Presupuesto 2018 establece que la igualdad en materia previsional de todas las provincias se efectivizará respecto al financiamiento que será atendido por el presupuesto nacional, debiendo el Poder Ejecutivo Nacional acordar una metodología a fin de establecer que los montos atendidos por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) surjan de calcular los desequilibrios como si el sistema previsional del que

se trata hubiese sido transferido al Estado nacional y establecer un mecanismo mensual y automático de transferencia de fondos por un monto que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del monto transferido el año anterior. Asimismo, el Estado Nacional se compromete a incrementar para el año 2018 la asignación del presupuesto nacional por este concepto y mantener un mecanismo de anticipos automáticos, sobre la base de los déficits determinados del año anterior.

- El Dto. 730/18 aprueba el Régimen de Asistencia Financiera para las provincias cuyos regímenes previsionales no fueron transferidos al Estado Nacional y que hayan ratificado en las respectivas legislaturas el Consenso Fiscal. La ANSES simulará los desequilibrios que tendría el sistema provincial si el mismo hubiese sido transferido al Estado Nacional el 31/12/1999: El monto de beneficios otorgados hasta esa fecha se ajustan por la movilidad del régimen nacional para los beneficiarios cuyas altas sean posteriores a esa fecha se calcula el importe del beneficio según la legislación nacional vigente (edades de acceso al beneficio, años de servicios con aporte, etc.). Los anticipos de un ejercicio estarán sujetos a que la provincia remita la información necesaria para la simulación del ejercicio inmediato anterior. Los recursos del sistema previsional provincial se calculan en función de las tasas de aportes y contribuciones vigentes para cada régimen.
- La Ley de Presupuesto 2019 elimina la condición de haber adherido al Consenso Fiscal.
- El Decreto 691/19 habilita a aquellas provincias que no completaron el envío de la información necesaria para la simulación del Déficit Previsional a recibir transferencias si a juicio de la ANSES realizaron modificaciones normativas tendientes a armonizar.
- A partir del año 2020 las Leyes de Presupuesto asignan un monto a distribuir y la normativa complementaria, en base a los convenios bilaterales firmados, establece su distribución.
- En un contexto de altísima inflación y con tres años de atraso en el pago, el Congreso dispuso la incorporación, en el artículo 92 de la Ley de Presupuesto Nacional 2023 27.701, de un mecanismo de actualización automática de los anticipos a cuenta del déficit determinado de acuerdo a la movilidad del régimen general del SIPA.

- Los montos transferidos totales en el período 2016-2023 fueron del orden del 0,93% del PBI y en promedio ascendió a 0,12% del PBI, cuyo detalle se expresa en la siguiente tabla (Tabla 9).

**Tabla 9: Transferencias Nacionales a provincias por déficit previsional. Años 2016-2023. Base devengado.**

*En millones de pesos a valores constantes del año 2023*

<b>Provincia</b>	<b>Total</b>	<b>Años percibidos</b>
Buenos Aires	489.678	8
Córdoba	424.492	8
Santa Fe	279.637	8
Entre Ríos	180.182	8
La Pampa	84.103	8
Chaco	65.886	7
Formosa	63.813	8
Misiones	36.519	7
Santa Cruz	35.494	6
Corrientes	29.656	8
Neuquén	25.675	4
Tierra del Fuego	7.398	4
Chubut	4.592	2
<b>Total</b>	<b>1.727.124</b>	
<b>En % del PBI</b>	<b>0,93</b>	

Fuente: ASAP

## **2.7. COMPARATIVA ENTRE CAJAS PÚBLICAS PROVINCIALES TRANSFERIDAS Y NO TRANSFERIDAS**

Esta sección se dedicará a comparar las provincias argentinas que decidieron transferir sus cajas previsionales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), administrado por la ANSES, con aquellas que optaron por mantener sus sistemas bajo su propia administración. A lo largo de esta comparación, se analizarán tanto la situación fiscal previa al traspaso como los efectos que la transferencia tuvo en las finanzas provinciales. También se evaluarán los parámetros de sostenibilidad y reemplazo salarial, y se discutirán las implicancias fiscales de mantener los sistemas previsionales bajo control provincial. Este análisis permitirá identificar las diferencias clave en términos de estabilidad financiera y carga



fiscal entre ambos grupos de provincias, ilustrando así las consecuencias de las decisiones tomadas durante el proceso de reforma previsional en Argentina.

### **2.7.1. Configuración de reglas del sistema**

Antes del proceso de transferencia de las cajas previsionales al sistema nacional, las provincias argentinas presentaban una gran diversidad en sus regímenes previsionales, tanto en términos de solvencia financiera como en los beneficios ofrecidos. Las diferencias radicaban en las tasas de aportes y contribuciones, requisitos de elegibilidad y las condiciones de los beneficios. Estas variaciones generaban inequidades entre los empleados públicos de distintas provincias. En la Tabla 10 se pueden observar la heterogeneidad que había en los parámetros de cada provincia.

**Tabla 10: Características de las cajas previsionales provinciales - Año 1994**

PROVINCIA	EDAD		APORTE %	CONTRIBUCIÓN %
	HOMBRE	MUJER		
Buenos Aires	60	60	14	12
Córdoba	58	55	14,5	20
Corrientes	60	55	18,5	18,5
Chaco	60	60	11	16
Chubut	60	55	14	18
Entre Ríos	62	57	16	16
Formosa	55	52	8	10
Jujuy	55	50	12	14
La Pampa	60	55	10	17
La Rioja	60	55	17	15
Mendoza	62	62	11	21
Misiones	60	55	11	16
Neuquén	60	55	7	7
Río Negro	60	60	13	21
Salta	60	57	14	17
San Juan	60	55	15	18
San Luis	65	60	15	12
Santa Cruz	54	50	10	15
Santa Fe	60	55	13	12,2
Tierra del Fuego	55	50	13	7,5
Tucumán	60	60	12	15

**Fuente:** Elaboración propia en base a Melinsky y García Rapp (2000).

Luego del traspaso las cajas transferidas, al ser absorbidas por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), quedaron sujetas a las normativas del sistema nacional. Esto significó la adopción de reglas más estrictas en cuanto a la edad de jubilación, los años de servicio requeridos y la implementación de topes en los beneficios, con el objetivo de uniformar las condiciones para todos los beneficiarios del sistema. Sin embargo, dado que 13 provincias no transfirieron y mantuvieron la autonomía para regular sus sistemas previsionales, permaneció la heterogeneidad del sistema.

Algunas provincias implementaron reformas que endurecieron las condiciones de acceso a las prestaciones, aumentando la edad de jubilación y los años de servicio necesarios, e introdujeron mecanismos más estrictos para la evaluación de incapacidades y la determinación de los haberes jubilatorios, buscando reducir el fraude y mejorar la equidad del sistema. Sin embargo, las disparidades en los niveles de contribución patronal y laboral en comparación con el sistema nacional continuaron siendo un desafío.

En la Tabla 11 se pueden observar los parámetros actuales del régimen general para las Cajas Públicas Provinciales y el SIPA. En la comparación se destacan las provincias de Buenos Aires, Chaco, Tierra del Fuego, Chubut, Entre Ríos, Neuquén y especialmente Santa Cruz (54 años para hombres y 50 para mujeres), por tener edades de retiro inferiores al resto de las provincias y respecto del SIPA (en este caso, 65 años para el hombre, 60 años para la mujer).

En cuanto a los años de contribución requeridos, existe mayor homogeneidad, sólo La Pampa y Buenos Aires (25 y 22 años, respectivamente) resultan menos exigentes en este aspecto, versus 30 años en el SIPA y en otras provincias.

Analizando los porcentajes de aportes personales, salvo Chaco, Formosa y La Pampa, el resto de las provincias aplica aportes personales mayores al SIPA (11%). Y en relación con las contribuciones patronales, Buenos Aires y Misiones muestran porcentajes inferiores al SIPA y al resto de provincias con cajas no transferidas.

**Tabla 11: Características de las cajas previsionales provinciales y SIPA  
Régimen General. Año 2023**

Provincias	Edad de Retiro		Años de contribución	Régimen General	
	Hombre	Mujer		% de aportes	% de contribución
Córdoba	65	60	30	11	21
Santa Fe	65	60	30	14.5	17.2
La Pampa	65	60	30	11	13
Misiones	65	60	30	14	13
Corrientes	65	60	30	18.5	18.5
Formosa	65	60	30	11	16
Buenos Aires	60	60	35	14	12
Tierra del Fuego	60	60	30	14	16
Chaco	60	60	30	11	16
Chubut	62	58	30	14	18
Entre Ríos	62	57	30	16	16
Neuquén	60	55	30	15.5	15.5
Santa Cruz	Sin mínimo de edad		28/30	14	16
SIPA Nación	65	60	30	11	10,8

**Fuente:** Elaboración propia y ASAP (2023).

Otro aspecto que refuerza la inequidad del sistema es la tasa de sustitución, que representa el porcentaje del salario que el beneficiario recibe como pensión. Como muestra la Tabla 12, el SIPA, con 30 años de aportes, ofrece una tasa de

sustitución aproximada del 55%.<sup>31</sup> Sin embargo, los regímenes provinciales, en su mayoría, son mucho más generosos. Por ejemplo, las provincias de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Chubut ofrecen tasas del 82%, lo que representa casi un 50% más que el valor nacional. Esto pone de manifiesto una clara disparidad en los beneficios que reciben los jubilados dependiendo de la provincia en la que trabajaron.

**Tabla 12: Tasa de sustitución del salario por provincia. Año 2023**

Régimen	Menor al Valor Nacional	Igual al Valor Nacional	Mayor al Valor Nacional
General		55%*: Ninguna.	70%: Buenos Aires. 72%: Santa Fe. 75%: Misiones. 80%: Neuquén. 82%: Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz, Chaco, Corrientes y Formosa

**Notas:** \*30 años de aporte y PBU = 10% del salario base

**Fuente:** Elaboración propia y ASAP (2023).

El análisis de los parámetros de acceso y las tasas de sustitución revela la profunda desigualdad que persiste en el sistema previsional argentino. La coexistencia de regímenes tan dispares, tanto en provincias que transfirieron sus cajas a Nación como en aquellas que no lo hicieron, ha generado un sistema complejo e inequitativo. Las diferencias en edades de retiro, años de contribución, tasas de aportes y niveles de sustitución implican que dos trabajadores en condiciones similares pueden recibir beneficios radicalmente distintos según la provincia en la que se jubilen. Esta fragmentación no solo complica la administración del sistema y su sostenibilidad, sino que también perpetúa desigualdades entre los

<sup>31</sup> El régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), determina el haber previsional como la suma de una Prestación Básica Universal que es un monto cuasi fijo y de la Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que, en ambos casos, equivale a un 1,5% del salario por año aportado. Por lo tanto, la tasa de sustitución puede estimarse (para 30 años de servicios y un salario medio), en 55%.

jubilados, socavando la equidad y la justicia social en el acceso a la seguridad previsional.

### **2.7.2. Financiamiento**

Entre 1994 y 1996, ocurre el proceso de transferencia que buscaba homogeneizar los beneficios y aliviar la carga fiscal de las provincias. Este traspaso tuvo un impacto positivo inmediato en las finanzas de las provincias involucradas, ya que se liberaron del déficit previsional que ahora quedaba a cargo del Gobierno Nacional. Según la Tabla 13, para 1999, todas las provincias con sistemas transferidos, excepto Mendoza, lograron reducir significativamente su déficit financiero. Algunas, incluso, alcanzaron un superávit.

**Tabla 13: Resultado financiero provincial AC + OD, provincias con cajas previsionales transferidas. Comparativo 1994-1999**

*En miles de pesos*

Provincias	Resultado financiero 1994	Resultado financiero 1998
Ciudad de Buenos Aires	76.356,12	347.796,80
Catamarca	-97.888,37	-34.450,94
Jujuy	-128.677,56	-65.962,41
La Rioja	-21.035,69	25.722,43
Mendoza	10.213,42	-98.147,68
Río Negro	-168.380,05	-102.537,33
Salta	-52.637,73	-33.994,44
San Juan	-252.077,86	-28.530,64
San Luis	-11.341,79	133.248,80
Santiago del Estero	-71.657,37	17.414,13
Tucumán	-85.650,32	22.162,90

**Fuente:** Elaboración propia en base a Melinsky y García Rapp (2000).

En contraste, las provincias que optaron por mantener la gestión de sus cajas previsionales continuaron enfrentando importantes déficits que comprometieron sus finanzas públicas y dificultaron el equilibrio fiscal. De acuerdo con la Tabla 14, para 1999, todas las provincias con cajas no transferidas, excepto La Pampa, registraban déficit en sus sistemas previsionales.

**Tabla 14: Resultado financiero de las Cajas Públicas Provinciales no transferidas - Año 1999***Montos en miles de pesos*

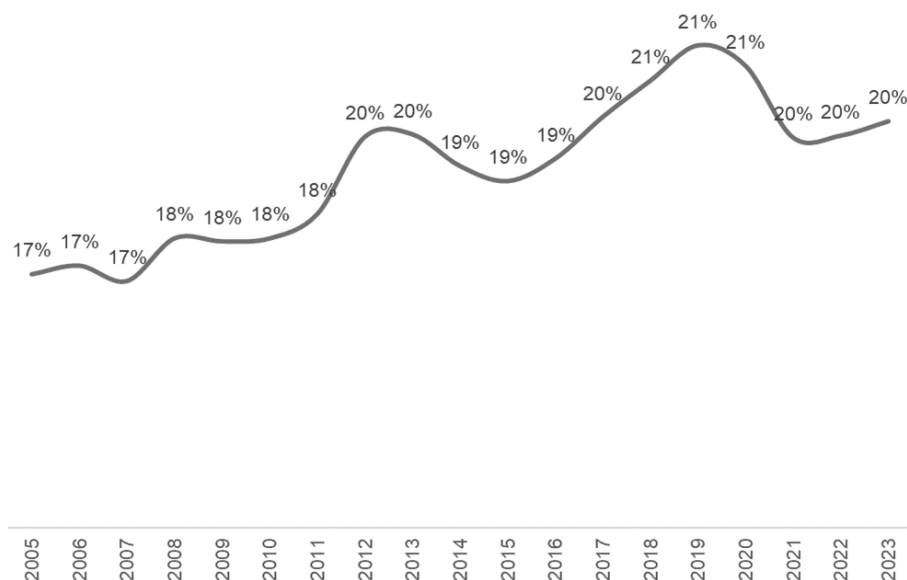
<b>Provincias</b>	<b>Resultado caja previsional</b>
Buenos Aires	-52.000
Córdoba	-21.542
Corrientes	-22.085
Chaco	-33.950
Chubut	-292
Entre Ríos	-56.554
Formosa	-16.032
La Pampa	15.969
Misiones	-17.454
Neuquén	-10.584
Santa Cruz	-49.256
Santa Fe	-131.068
T. del Fuego	-32.813
<b>Total</b>	<b>-361.451</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cetrángolo y Curcio (2005).

El traspaso de las cajas previsionales representó un alivio fiscal para las provincias que tomaron esa decisión, mientras que aquellas que no lo hicieron continuaron soportando una carga previsional que representaba una parte considerable de su gasto corriente primario. De hecho, el Gráfico 13 muestra que,

entre 2005 y 2023, el gasto previsional en las provincias sin cajas transferidas representaba alrededor del 20% del gasto corriente primario.

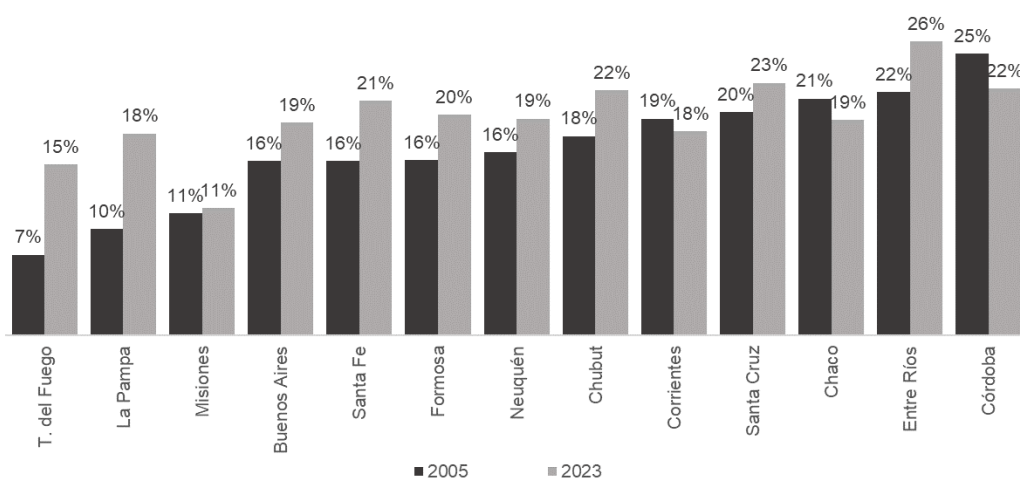
**Gráfico 13: Gasto Previsión Social/Gasto Corriente Primario promedio en las Cajas Públicas Provinciales no transferidas**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Además, al analizar este indicador provincia por provincia, se observa una diferencia asociada con la modernización y armonización que algunas cajas llevaron adelante mientras que otras no. Así, solo tres provincias que no transfirieron sus cajas —Córdoba, Chaco y Corrientes— lograron mejorar su situación previsional en relación con sus finanzas públicas entre 2005 y 2023, mientras que, en el resto, el peso del gasto previsional se agravó, como lo refleja el Gráfico 14.



**Gráfico 14: Gasto Previsión Social/Gasto Corriente Primario por provincias.**

**Fuente:** Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Estos indicadores muestran un claro desbalance en la situación financiera de las provincias que transfirieron sus cajas y las que no lo hicieron. Mientras que las primeras lograron aliviar sus déficits a costa de ceder el control de sus sistemas previsionales, las segundas mantuvieron la autonomía, pero con un alto costo económico. Esta situación subraya la importancia de las políticas de armonización de cada caja previsional y la necesidad de asegurar un trato equitativo por parte de la Nación hacia las provincias.

## 2.8. CONCLUSIÓN

En conclusión, el proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales a la Nación representó un punto de inflexión clave en la historia del sistema previsional argentino. Las decisiones de transferir o no estos sistemas estuvieron influenciadas por factores políticos, económicos y sociales que variaban de una provincia a otra, pero que compartían un denominador común: la necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal frente a los crecientes déficits que enfrentaban tanto las provincias como la Nación.

Las provincias que optaron por la transferencia lo hicieron motivadas principalmente por la promesa de alivio fiscal a corto plazo y la expectativa de una gestión más eficiente y homogénea de los sistemas previsionales bajo la administración de la ANSES. El apoyo financiero ofrecido por la Nación hizo que muchas jurisdicciones se decidieran a ceder el control de sus sistemas, especialmente

aquellas que ya venían acumulando importantes déficits y enfrentaban dificultades para cumplir con sus obligaciones previsionales.

Por otro lado, las provincias que decidieron no transferir sus cajas previsionales defendieron su autonomía en la gestión de los fondos y en la implementación de políticas previsionales adaptadas a sus contextos locales. En muchos casos, un gran impedimento para la transferencia fueron las constituciones provinciales, que no permitían ceder el control de estos sistemas a la Nación. Estas provincias asumieron un mayor riesgo fiscal al mantener el control de sus sistemas, pero consideraron que esto les permitiría ofrecer beneficios más favorables y garantizar una mejor cobertura a sus jubilados. No obstante, el mantenimiento de los sistemas bajo control provincial también implicó enfrentar déficits crecientes, lo que llevó a una mayor presión sobre las finanzas públicas locales.

El análisis comparativo entre las provincias que transfirieron sus cajas previsionales y aquellas que no lo hicieron revela diferencias significativas. Las provincias que optaron por el traspaso lograron un alivio fiscal inmediato, ya que el Estado nacional absorbió la carga de los déficits previsionales. Por el contrario, las provincias que no transfirieron enfrentan cada vez más dificultades para sostener sus sistemas, con un gasto previsional que pesa de manera muy significativa sobre sus finanzas públicas. A medida que el tiempo avanza, estas jurisdicciones se ven obligadas a destinar una parte creciente de sus presupuestos a cubrir los costos previsionales, lo que limita su capacidad para invertir en otras áreas prioritarias.

Además, la comparación expone que, aunque la transferencia tenía como objetivo homogeneizar los sistemas previsionales, persiste una gran heterogeneidad entre las provincias que no transfirieron y el sistema nacional en cuanto a los parámetros de acceso a los beneficios. Estas diferencias incluyen variaciones en la edad de jubilación, los años de servicio requeridos y los montos de las prestaciones, lo que crea desigualdades significativas entre los jubilados de distintas regiones del país.

En definitiva, el proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales no fue una solución uniforme para los problemas del sistema previsional argentino. Si bien alivió las tensiones fiscales a corto plazo en algunas provincias, las consecuencias a largo plazo siguen siendo objeto de debate y análisis. Este capítulo permite comprender cómo las decisiones tomadas en los años 90 continúan repercutiendo en la actualidad, y destaca la importancia de abordar los desafíos pendientes con miras a asegurar la sostenibilidad y equidad del sistema previsional en todo el país.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE LAS  
FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES”

# **CAPÍTULO 3:**

# **FINANCIAMIENTO DE LAS**

# **CAJAS TRANSFERIDAS**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINA

### 3.1. INTRODUCCIÓN

En el marco de las antiguas reglas, amparadas por el artículo 125 de la Constitución Nacional, todas las provincias y algunos municipios tenían regímenes previsionales especiales para los empleados y funcionarios públicos. Los mismos no se encontraban integrados al sistema previsional nacional, y principios de federalismo de rango constitucional impedían que el Gobierno Nacional dictara leyes respecto a dichos regímenes.

En todos los casos, se trata de regímenes con fuertes tendencias al desequilibrio crónico, producto de reglas de funcionamiento que ignoraron por completo las más elementales restricciones de equilibrio financiero a las que deben ajustarse los regímenes de reparto. Haberes de jubilaciones y pensiones muy por encima del promedio correspondiente al régimen nacional, condiciones mucho más laxas para acceder a los beneficios, y la posibilidad de optar por la jubilación en uno de estos regímenes con pocos años de aportes, son sólo algunas de las características de estos regímenes.

Como contrapartida, se tornó creciente la presión de estos sistemas sobre las finanzas locales, sumándose así a los problemas de por sí críticos de financiamiento en esos niveles de gobierno. Esto, en la práctica, agregaba un factor adicional que alimentaba la puja por la distribución de los recursos públicos a escala nacional.

A nivel nacional, hasta principios de los noventa, la principal fuente de financiamiento del sistema previsional eran los aportes y contribuciones que provenían de imposiciones al mercado laboral. Luego se incorporaron al financiamiento previsional algunos recursos tributarios. El proceso se intensificó con el fin de afrontar el pago de las prestaciones de la seguridad social nacional luego del desbalance financiero generado por la reforma del régimen previsional en 1993. La utilización de estos recursos para financiar las erogaciones del sistema previsional, derivó en un punto de conflicto no solo desde la perspectiva de la equidad horizontal, sino también porque agregó presiones en la puja distributiva entre el nivel central de gobierno y sus pares provinciales.

Un paso de trascendental importancia fue que, con la introducción de la capitalización en el sistema previsional nacional, las provincias aceptaron resignar el 15% de los recursos coparticipables para financiar el déficit de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Un año más tarde se estableció el compromiso de la Nación de aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales. Entre los años 1994 y 1996 se transfirieron a la Nación las Cajas previsionales correspondientes a 10 provincias más el Instituto Municipal de Previsión Social

a cargo del régimen de prestaciones previsionales de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires<sup>32</sup>.

Algunos años más tarde, a los fines de equiparar el trato de las provincias que transfirieron sus cajas previsionales, respecto a aquellas que no lo habían hecho, mediante Compromiso Federal (ratificado por las leyes 25.235 y 25.400), Nación se comprometió a financiar los déficits de los sistemas provinciales no transferidos, siempre que éstos ajusten su sistema jubilatorio al esquema nacional. Dichas exigencias de reformas generaron controversias entre Nación y provincias, dando pie a numerosos conflictos e intensos debates, tanto políticos como judiciales.

Para todos los sistemas previsionales basados en el régimen de reparto, el envejecimiento poblacional plantea complejos desafíos. Si a esto se suman reglas actuarialmente inconsistentes, como las que prevalecen en los sistemas provinciales que cubren al empleo público, las implicancias fiscales se exacerban. La complejidad llega a niveles extremos cuando se considera la asimetría que generan las diferencias entre provincias que mantiene la gestión previsional de sus empleados públicos respecto a aquellas que no tienen que sostener a este sistema. Este tratamiento diferente es uno de los factores que contribuye a la deformación del régimen federal.

### **3.2. RÉGIMEN GENERAL: LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES EN MATERIA DE GASTO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN**

El federalismo, en la Argentina, involucra las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. La principal entre la Nación y las Provincias, aunque también incluye a los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, existen cuatro órdenes de gobierno, siendo los más relevantes la Nación y las provincias.

---

<sup>32</sup> En el caso del sistema previsional correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien previo al traspaso a la órbita nacional existía un Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) que estaba a cargo de este sistema (Decreto 1.645/78), se aplicaba al ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley 18.037 (Ley 18.259 del año 1969) correspondiente al régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia a nivel nacional. El traspaso del IMPS a la órbita nacional se dio en medio del cambio de normativa previsional nacional, decretando la aplicación en el ámbito de la Municipalidad de Buenos Aires del régimen establecido por Ley 24.241 (Decreto 82/94). De esta forma, si bien existía un instituto previsional municipal a cargo de la gestión previsional de los agentes municipales, la normativa aplicada era la nacional, con lo que el traspaso de la caja de la Ciudad de Buenos Aires no implicó cambio alguno para los agentes del municipio.

La Constitución Nacional establece un pacto que regula la participación y distribución de competencias entre estos niveles de gobierno. Aunque se menciona el término "poderes de las provincias", es más adecuado referirse a "competencias". El concepto de poder implica una relación de influencia sobre las conductas de otros, mientras que las competencias se refieren a la capacidad legal de cada orden de gobierno, ya sea nacional, provincial o municipal (Montbrun, 2019).

Sin embargo, Giordano, Colina y Seggiaro (2022) sostienen que la conformación del Estado argentino viene delineada desde antes de la sanción de la Constitución Argentina. En efecto, sostienen que Alberdi en su libro "Bases"<sup>33</sup> planteaba la conformación de un gobierno mixto, consolidable en la unión de un régimen nacional, pero divisible, dividido en gobiernos provinciales limitados, como el gobierno central, por la ley federal de la República. Allí mismo se especificaba el hecho de que "la creación de un gobierno general supone la renuncia o el abandono de cierta porción de facultades por parte de los gobiernos provinciales". Y se preguntaba el autor ¿cuáles serán las atribuciones o poderes concedidos por las Provincias al gobierno general, creado por todas ellas? Frente a ello, especificaba como fuente de decisión los hechos, los antecedentes, las condiciones reinantes en la vida normal del país. Detallaba como bases ya sentadas, a constituirse como nacionales, a las siguientes:

1. La administración general del país bajo el sistema federal.
2. El comercio interior y exterior.
3. La navegación.
4. El cobro y la distribución de las rentas generales.
5. El pago de la deuda de la República.
6. Todo lo conveniente a la seguridad y el engrandecimiento de la República en general.
7. Su crédito interior y exterior.
8. El cuidado de proteger y garantizar la independencia, libertad y soberanía de cada Provincia.

Posteriormente, la Constitución Argentina fijó para su forma de gobierno la organización federal, garantizando a cada provincia el goce y ejercicio de sus

---

<sup>33</sup> La primera edición de Bases se publicó en mayo de 1852.

instituciones. Se sentó además una regla genérica de distribución de funciones fuertemente descentralizada, al establecer en su artículo 121 que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, así como el que se haya reservado mediante pactos especiales al momento de su incorporación”. Esto significa que las competencias se dividen en dos categorías: las enumeradas, que pertenecen a la Nación, y las residuales, que corresponden a las provincias.

Es decir que el gobierno federal posee únicamente aquellos poderes que la Constitución le ha delegado, ya sea de manera expresa o implícita. Por lo tanto, cualquier competencia no especificada como perteneciente al gobierno federal se considera de las provincias. Para que un poder no corresponda a las provincias, es necesario demostrar que ha sido explícitamente prohibido. Esto implica la existencia de poderes conservados por las provincias, reservados, delegados al gobierno federal, concurrentes y compartidos.

Si bien la Constitución Nacional no detalla taxativamente la asignación de funciones entre Nación y provincias, a excepción de las tres explícitamente mencionadas en el art. 5 a cargo de las provincias (asegurar administración de justicia, un régimen municipal y educación básica), de su escrito subyace un esquema altamente descentralizado, otorgando amplia autonomía a las provincias en el manejo de sus instituciones. En términos generales, la regla que fija la Constitución para la organización del Estado argentino es que la Nación se ocupa solamente de las acciones interprovinciales, las relaciones internacionales y lo concerniente a defensa y progreso de la República en general, y las provincias de todo lo demás.

En cuanto a la previsión social, cabe señalar que se trata de una competencia establecida en el artículo 125 de la Constitución que se enmarca dentro de los que se denominan “poderes concurrentes”<sup>34</sup>, es decir que refiere a aquellas materias en las cuales tanto la Nación como las provincias pueden ejercer sus atribuciones sin necesidad de acuerdos entre sí. En su segundo párrafo, el art. 125 establece que: “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”. Se trata de la acción simultánea de la administración nacional y provincial (y en ocasiones también municipal) en la gestión de “intereses comunes” de orden económico, y de progreso y bienestar general.

---

<sup>34</sup> También son poderes concurrentes los establecidos en los artículos 5, 41 y 42; en el artículo 74, inciso 18) y en el artículo 75, incisos 2), 17), 19) y 30).

### **3.2.1. Nivel de gasto público y competencias según unidad de ejecución**

Al igual que en cualquier sistema económico, con limitados recursos, los distintos niveles de gobierno, deben responder a una multiplicidad de objetivos. En este sentido, los presupuestos públicos son una herramienta fundamental para la planificación de la política fiscal en los estados a todos los niveles, ya que, a través de ellos, se definen las prioridades de gasto, alineadas con los objetivos que los gobiernos buscan alcanzar.

En primer lugar, los presupuestos permiten a los gobiernos establecer un marco para la asignación de recursos, asegurando que el gasto esté en línea con las metas estratégicas. Además, identifican las áreas claves de inversión, como educación, salud, infraestructura y seguridad, reflejando así las necesidades de la población y las metas del gobierno. Otro aspecto importante es que los objetivos y prioridades del gasto se ajustan a las condiciones socioeconómicas. Por ejemplo, en tiempos de crisis económica, puede ser necesario redirigir recursos hacia programas de asistencia social o generación de empleo.

Existen distintas dimensiones del gasto público que se pueden analizar para tener una idea acabada del tamaño del Estado, como así también de su programa de gobierno. En el primer caso, el tamaño del Estado se cuantifica relacionando el gasto público con el producto bruto que genera el país o una provincia en particular. En el segundo caso, es el análisis del gasto por finalidad y función el que nos proporcionará una aproximación a la composición del gasto de una jurisdicción determinada.

Independientemente de la unidad de ejecución de que se trate, el gasto público en Argentina, ha evolucionado en los últimos años de manera marcadamente creciente (Gráfico 15).

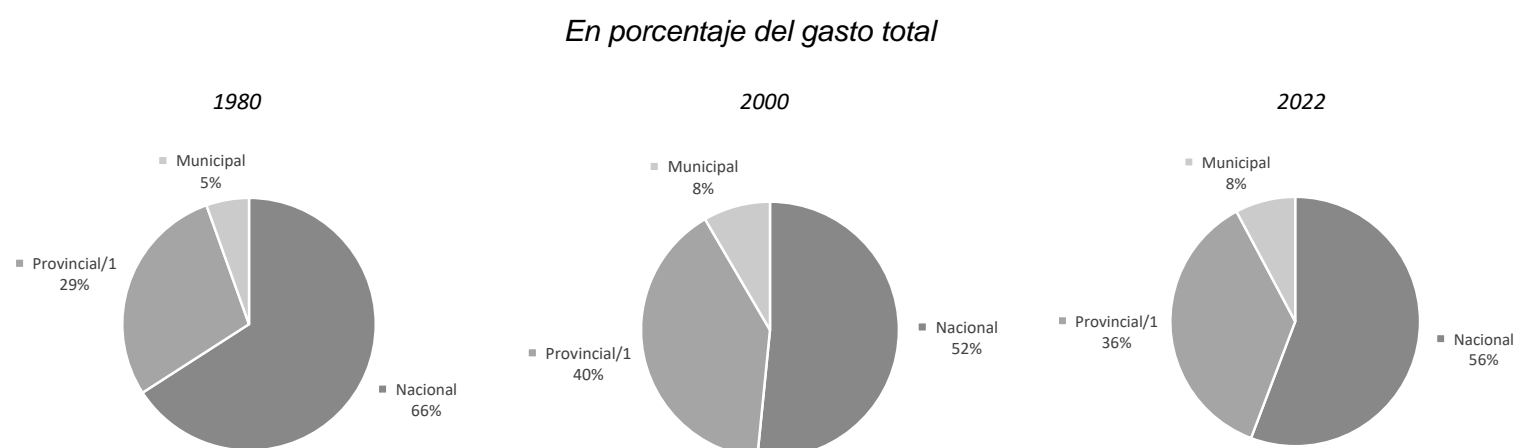


**Gráfico 15: Evolución del gasto público según unidad de ejecución**

**Nota:** <sup>/1</sup> Incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

**Fuente:** Elaboración propia en base a series de Gasto Público Consolidado (MECON).

Además, a partir de datos del gasto público consolidado, puede verse una marcada centralización del gasto, que colisiona con los lineamientos que fija la Constitución para la organización del sector público. Más del 50% del gasto público del país se ejecuta a través del Gobierno Nacional (Gráfico 16).

**Gráfico 16: Gasto público total de Argentina, según unidad de ejecución**

**Nota:** <sup>/1</sup> Incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

**Fuente:** Elaboración propia en base a series de Gasto Público Consolidado (MECON).

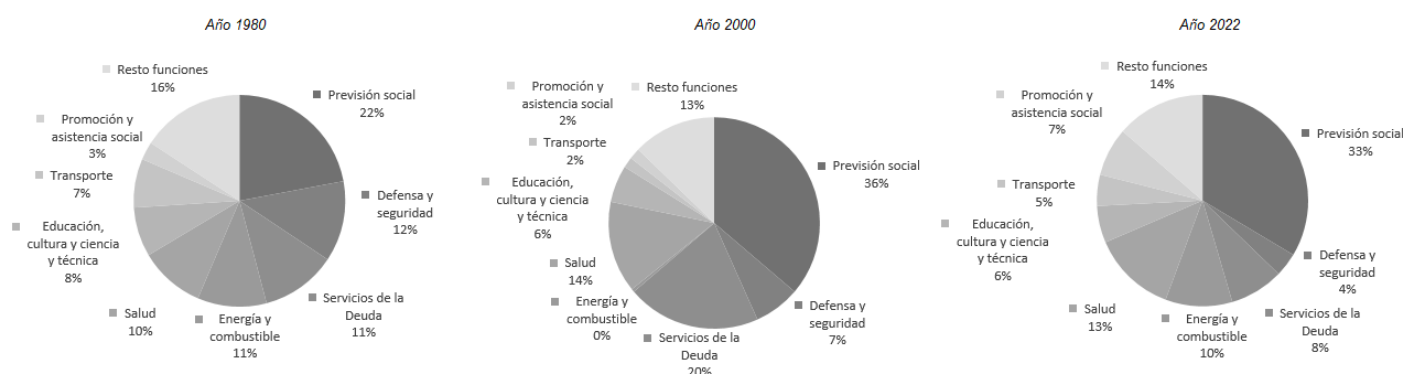
Centrando la atención en las funciones principales de cada nivel de gobierno a lo largo del tiempo, puede verse que Nación concentra su atención en funciones relacionadas básicamente a previsión social, salud, servicios de la

deuda y defensa y seguridad. Es de mencionar, por un lado, el gran protagonismo de la función de previsión social, ganando más de 10 puntos de participación en el gasto a lo largo de los últimos 40 años, llevándose esa función casi 1 de cada 3 pesos gastados por el gobierno central. También es de mencionar el crecimiento en participación de la función de Promoción y asistencia social en los últimos 20 años, donde pasó de representar un 2% del gasto en el año 2000 a un 7% en el 2022 (Gráfico 17).

En cuanto a la función de educación, cultura, ciencia y técnica, a lo largo del tiempo fue cambiando su composición, donde en 1980, 4 puntos de los 8 puntos de participación (50%) estaban destinados a la educación básica, hacia el año 2000 y 2022, luego del traspaso de la educación básica a las provincias, esta función pasó a representar menos de 1 punto de los 6 de participación de estos años. La contrapartida fue que ganó protagonismo la educación superior y universitaria, la que pasó a representar entre el 60% y el 70% de esta función, según el año de análisis.

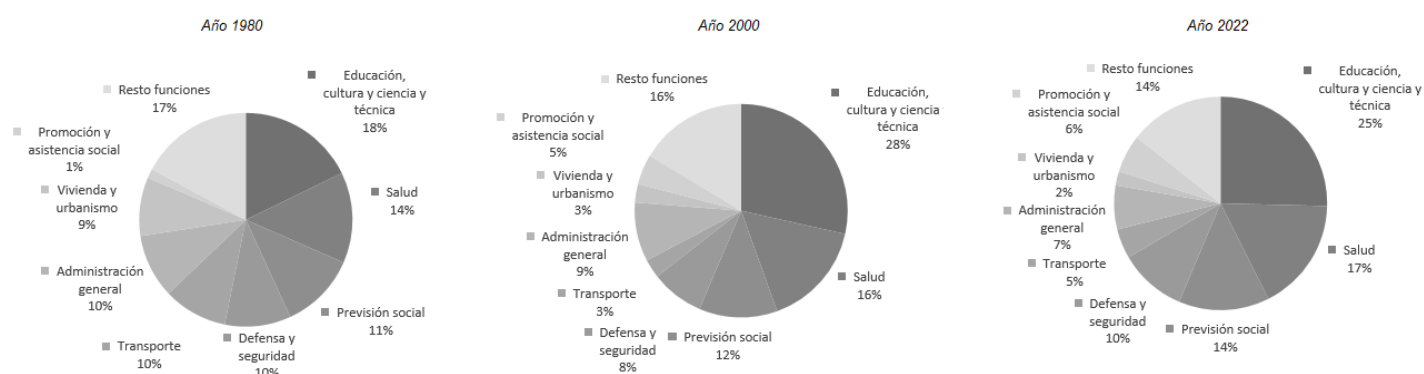
### Gráfico 17: Gasto público nacional por principales funciones

*Años 1980, 2000 y 2022 - En porcentaje del total de gasto nacional*

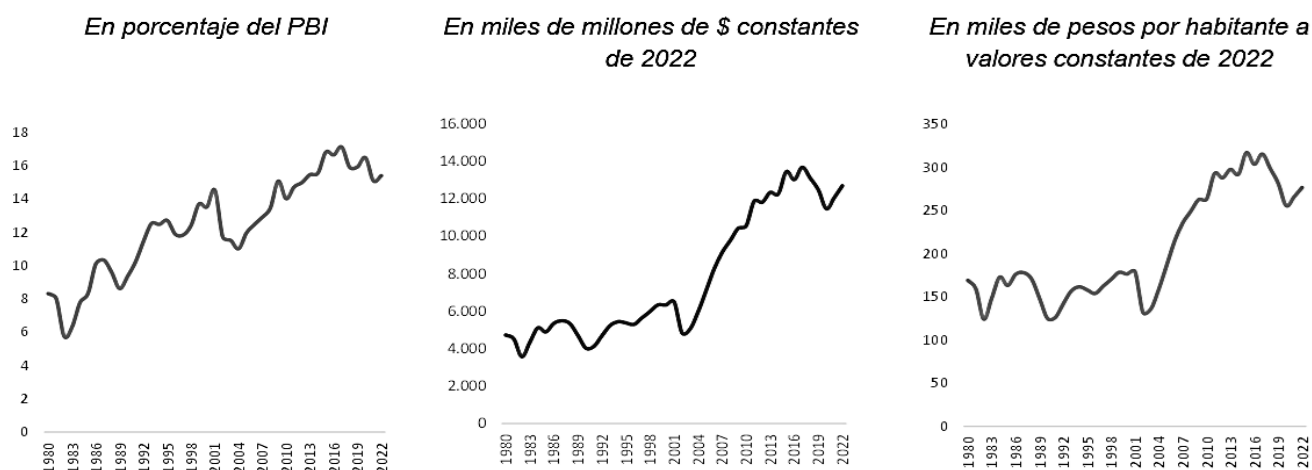


**Fuente:** Elaboración propia en base a series de Gasto Público Consolidado (MECON).

Por el lado de las provincias, las principales funciones que demuestran atender son servicios sociales: educación -siendo más de 3/4 del total destinado a esta función lo referente a educación básica-, salud, previsión social y seguridad. Esas 4 funciones se llevan más del 50% del gasto total provincial, destacándose por su ganancia en protagonismo a lo largo del tiempo las funciones de educación, salud y previsión social. Además, al igual que en Nación, la función de Promoción y asistencia social se ha vuelto más significativa a lo largo del tiempo, pasando de representar solo el 1% en 1980 a 6% del gasto total en el año 2022 (Gráfico 18).

**Gráfico 18: Gasto público provincial por principales funciones***Años 1980, 2000 y 2022 - En porcentaje del total de gasto provincial***Fuente:** Elaboración propia en base a series de Gasto Público Consolidado (MECON).**3.3. EL GASTO PÚBLICO PROVINCIAL**

Respecto al gasto público provincial (incluyendo CABA) específicamente, la evolución histórica bajo mediciones alternativas permite observar el fuerte incremento registrado a partir del año 2003, cuando la trayectoria se mide en valores constantes y por habitante. Por otra parte, en las distintas mediciones se detecta el máximo histórico entre los años 2015 y 2017, para luego registrarse una leve reversión entre los años 2018 y 2020 que se discontinúa a partir de 2021 donde comienza nuevamente un proceso ascendente (Gráfico 19).

**Gráfico 19: Evolución del gasto público provincial<sup>/1</sup>****Nota:** <sup>/1</sup> Incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).**Fuente:** Elaboración propia en base a series de Gasto Público Consolidado (MECON).

### **3.3.1. El gasto público subnacional en provincias con cajas transferidas**

Información de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) permite efectuar un análisis del gasto para distintos agregados de provincias, ya que se dispone de información de ingresos y gastos públicos, provincia por provincia. La información se presenta para el período 2005-2023.

El análisis de la evolución del gasto público muestra que, si bien para cualquier agregado provincial la trayectoria del gasto público es creciente, el ritmo de crecimiento difiere entre ellas. En el período 2005-2023 el gasto público provincial creció a una tasa real promedio anual del 3,4%, que se compara con el incremento acumulativo anual del 4,7% de la Nación<sup>35</sup>.

Una diferenciación pertinente es que en el agregado de provincias con cajas transferidas (CT), el gasto público creció a una tasa real promedio anual del 3,7%. Mientras que para las provincias con cajas no transferidas (CNT), por su parte, el gasto público muestra un crecimiento promedio anual del 3,3%. Es decir, inferior al crecimiento del gasto que muestran las provincias que dejaron de administrar la previsión social de sus empleados (Gráfico 20).

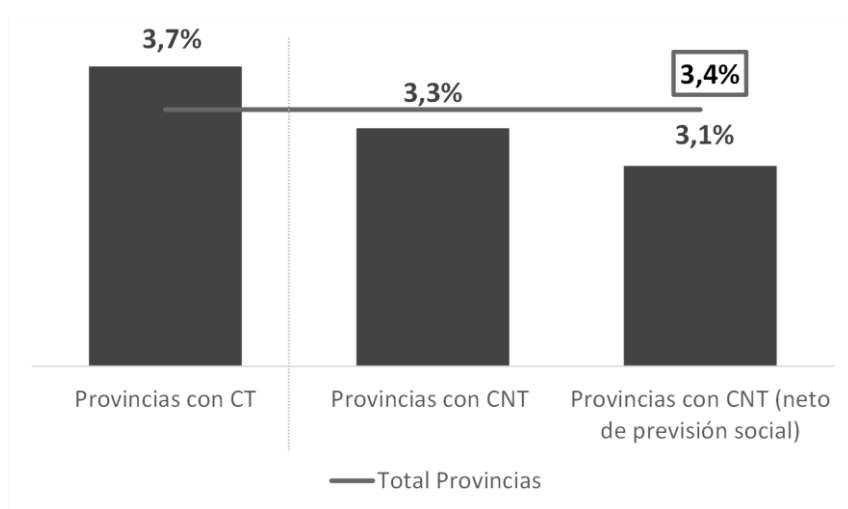
Las diferencias en las dinámicas del gasto se amplían si se desagrega en los cálculos el gasto en previsión social. El gasto en previsión social en provincias con CNT presenta un ritmo de crecimiento del 4,4% promedio anual en términos reales. Si estas provincias no hubieran tenido que soportar este gasto, mostrarían un crecimiento del gasto público provincial a una tasa real del 3,1% promedio anual en el período 2005-2023. Es decir, que las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación tuvieron un ritmo de crecimiento del gasto, neto de erogaciones previsionales, aproximadamente un 20% superior al de las provincias que no transfirieron sus sistemas a la Nación (Gráfico 20).

---

<sup>35</sup> Gasto Público Nacional neto de transferencias corrientes y de capital al sector público de provincias y CABA.

## Gráfico 20: Crecimiento real <sup>/1</sup> del gasto público provincial, según agregados de provincias

*Promedio anual período 2005-2023*



**Nota:** <sup>/1</sup> Deflactado por IPC empalme INDEC-GBA (2005), 9 pcias. (2006-2010), Congreso (2011-2016) e IPC INDEC Nacional (Ene/2017 en adelante).

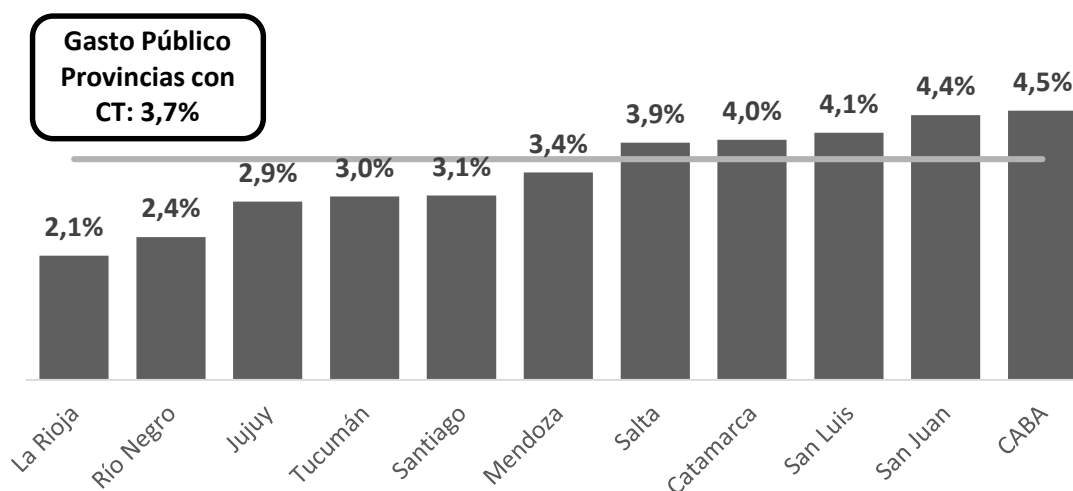
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Visto en otra perspectiva, estas evidencias muestran que **la transferencia de cajas previsionales a la órbita nacional no sirvió para mejorar las finanzas públicas de las provincias**. En la práctica, lo que ocurrió es que el alivio que generó transferir el gasto previsional a la Nación fue más que compensado por un aumento en el resto de las erogaciones muy superior al registrado en las provincias con CNT.

Cuando el análisis se realiza por provincias, se presentan amplias disparidades. En efecto, el crecimiento real del gasto público provincial para provincias con CT, presenta una variabilidad que va de un crecimiento mínimo de 2,1% promedio anual para La Rioja, a un crecimiento máximo de 4,5% promedio anual para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Gráfico 21).

## Gráfico 21: Crecimiento real <sup>/1</sup> del gasto público provincial de provincias con CNT

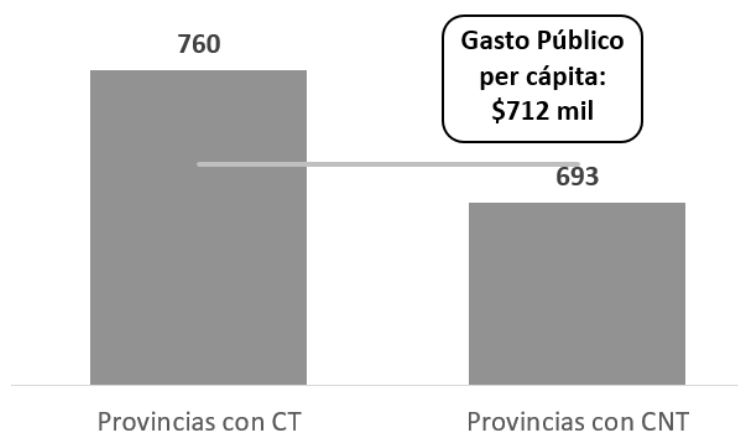
*Promedio anual período 2005-2023*



**Nota:** <sup>/1</sup> Deflactado por IPC empalme INDEC-GBA (2005), 9 pcias. (2006-2010), Congreso (2011-2016) e IPC INDEC Nacional (Ene/2017 en adelante).

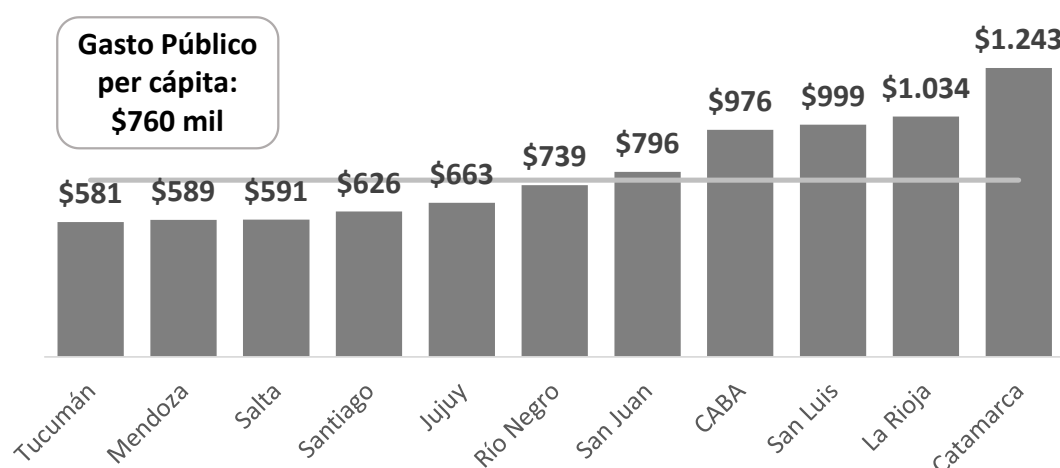
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

A pesar de haberse liberado de la carga del gasto previsional, a nivel agregado, las provincias con CT presentan para el año 2023 un nivel de gasto público -en términos per cápita- bastante mayor al del agregado de provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación. Mientras que a nivel país, para el año 2023, el gasto público provincial asciende a \$712 mil por habitante, en provincias con CT el gasto público per cápita asciende a \$760 mil, siendo de \$693 mil en el caso de provincias con CNT. Esto es, en promedio, las provincias con CT presentan un nivel de gasto público que supera al de provincias con CNT en casi un 10% por habitante (Gráfico 22).

**Gráfico 22: Gasto público per cápita, según agregados de provincias***En miles de pesos - Año 2023*

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Cuando se hace la desagregación por provincias, puede verse que existe una amplia disparidad en los niveles de gasto público per cápita para las provincias con CT, pasando de niveles de \$581 mil por habitante como el presentado para la provincia de Tucumán a niveles como el de Catamarca, que más que duplica ese valor (\$1.243 mil por habitante) (Gráfico 23).

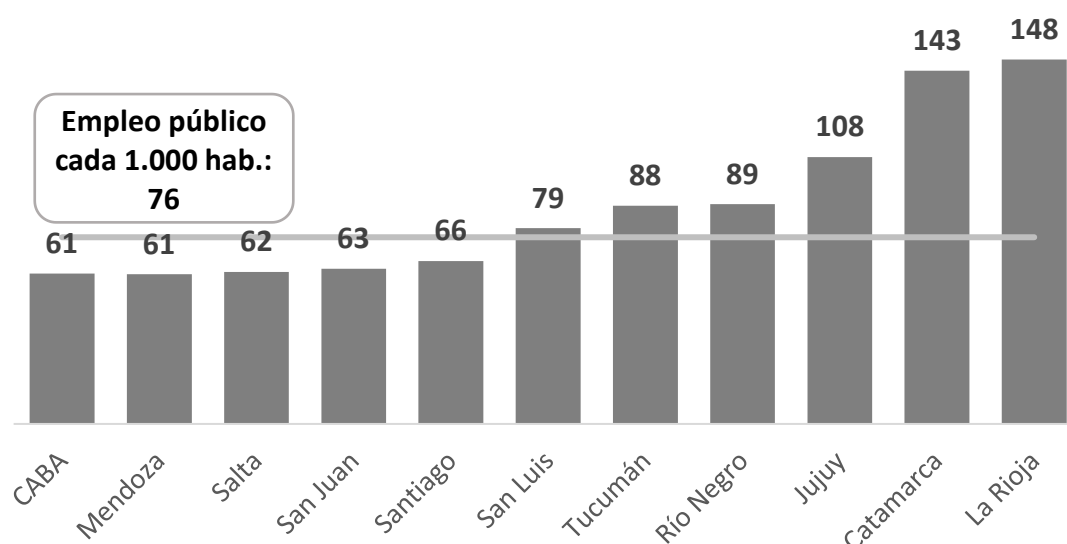
**Gráfico 23: Gasto público per cápita en provincias con CT***En miles de pesos - Año 2023*

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Varios factores explican las diferencias en el nivel de gastos entre provincias. Pero, como se comprueba en casos como las provincias de Catamarca y La Rioja, un rol protagónico en la explicación del nivel de gasto público es la cantidad de empleo público (Gráfico 24).

**Gráfico 24: Empleo público <sup>/1</sup> cada 1000 habitantes, en provincias con CT**

Año 2023



**Nota:** <sup>/1</sup> Incluye empleo provincial y municipal.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico de Seguridad Social Jurisdiccional y del Censo Nacional de Población de los años 2010 y 2022.

### **3.3.1.1. Gasto público subnacional por clasificación económica**

La estructura del gasto provincial es un indicador relevante a la hora de mostrar prioridades del gasto público. La clasificación económica del gasto permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. Básicamente, la clasificación económica del gasto clasifica el gasto en aquél con fines corrientes, esto es, los que realiza de forma continuada y habitual para el normal funcionamiento de sus instituciones, y aquél gasto destinado a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales que sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios, el denominado gasto de capital.

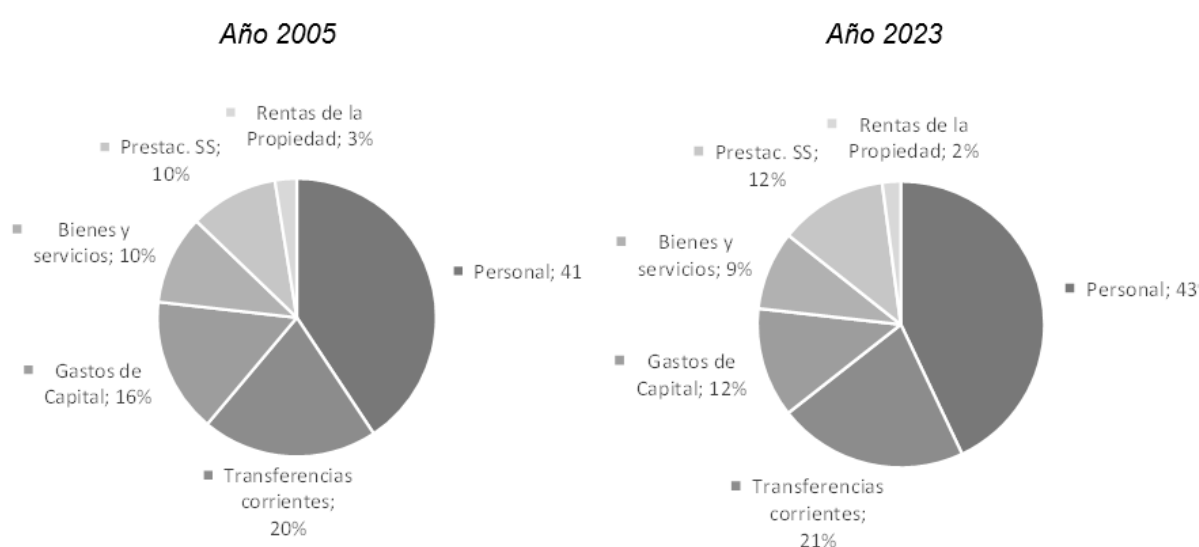
Históricamente, en el gasto público provincial, el gasto en personal ha sido el más relevante. Hacia 2023, este gasto representa una proporción del 43% del total de gasto público para el agregado de provincias argentinas. Este tipo de



erogación ha ganado participación a lo largo de los últimos 20 años. En efecto, hacia 2005 este gasto tenía una participación del 41% del gasto total (Gráfico 25).

Respecto al año 2005, otras modificaciones estructurales que ha sufrido el gasto público provincial son: la caída en la porción del gasto que se destina a inversión (gasto de capital), el que ha reducido su participación en alrededor de 4 puntos porcentuales y la ganancia en participación que muestra el gasto previsional (+2 pp.).

**Gráfico 25: Gasto público provincial <sup>/1</sup> según clasificación económica**



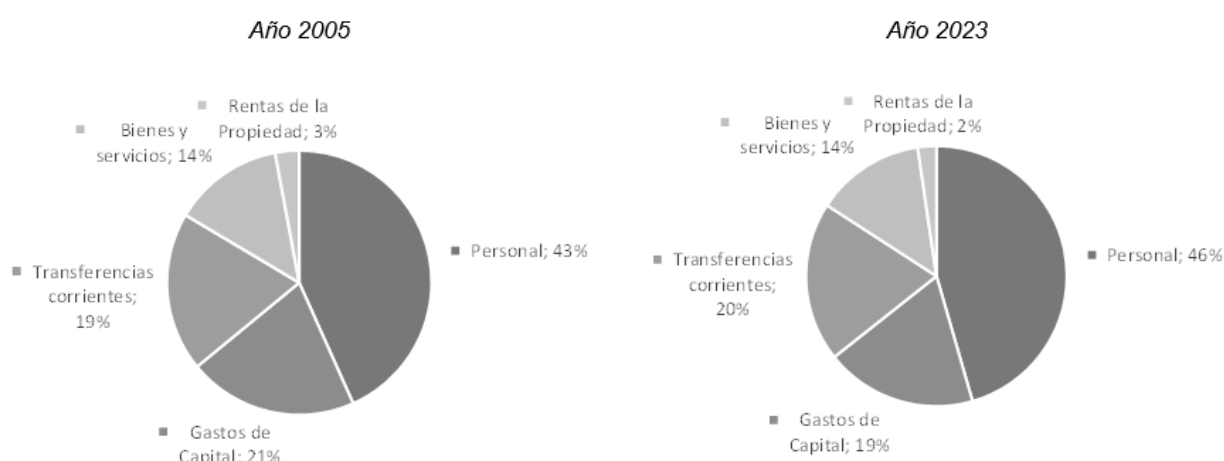
**Nota:** <sup>/1</sup> Incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Cuando el análisis se efectúa para el agregado de provincias con CT pueden verse diferencias importantes respecto al gasto del total de provincias argentinas. En primer lugar, es marcada la diferencia en lo que representa el gasto en personal y el gasto en capital en el gasto total de este agregado de provincias. El hecho de no tener que cubrir prestaciones previsionales ha incrementado las posibilidades de inversión, pero ha diluido el cuidado en el manejo de personal. No es menor el tener en cuenta que más empleo en la actualidad es más gasto previsional a futuro, gasto que no tienen que cubrir las provincias que transfirieron sus cajas, trasladando el problema a la Nación. Este traslado de gastos no ocurre con las provincias con CNT, pero si sufren las consecuencias de las presiones para cubrir el déficit previsional nacional a través de recursos tributarios.

En relación al gasto en personal, mientras que en el agregado de provincias representaba un 43% del gasto total en 2023, en el de provincias con CT, este tipo de gasto representa un 46% para el mismo año (+3 pp.). Al igual que en el agregado total de provincias, este tipo de gasto ha aumentado su participación en el tiempo en las provincias con CT, aunque con mayor intensidad, pasando de representar un 43% en 2005 a un 46% en 2023 (+3 pp.) (Gráfico 26).

**Gráfico 26: Gasto público provincial en provincias con CT, según clasificación económica**

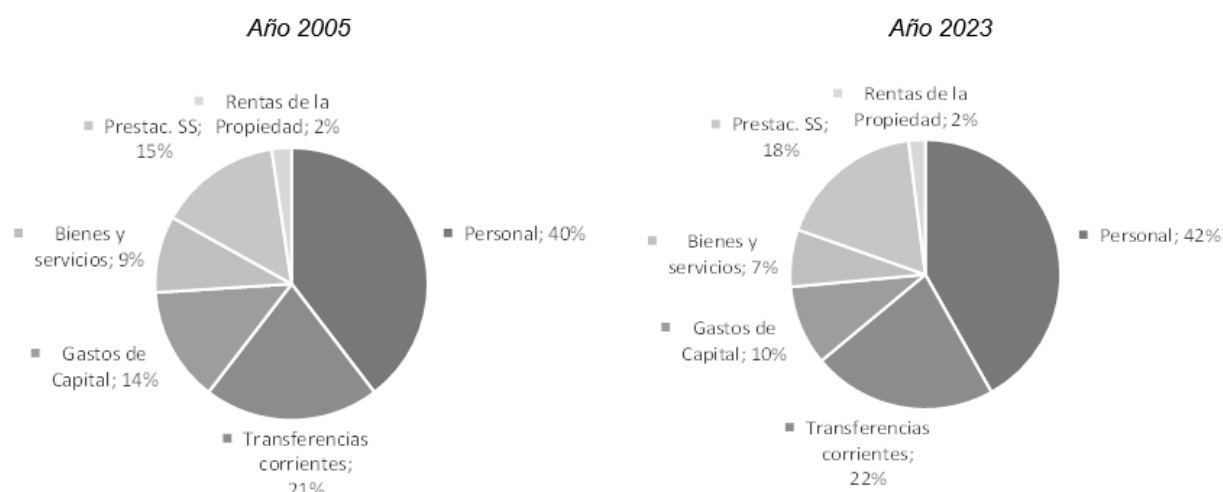


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

En relación a los gastos de capital, éstos eran el segundo tipo de gasto más importante para las provincias con CT en 2005 (21% del gasto total), pero han reducido su participación hacia 2023 (19% del gasto total).

Para las provincias con CNT, el hecho de sostener sistemas previsionales en su gestión provincial, modifica necesariamente la estructura de prioridades respecto a las que se avocan aquellas provincias con CT. El creciente peso de la previsión social provincial genera menor espacio para los planes de inversión. En efecto, mientras que el peso de la previsión social ganó 3 pp. de participación de 2005 a 2023 en provincias con CNT (del 15% al 18% del gasto total), los gastos de capital redujeron 4 puntos de participación en el mismo período (del 14% del gasto total en el 2005 al 10% en 2023). El gasto en personal, al igual que en provincias con CT, aumentó su nivel de participación, pero a menor magnitud que el aumento mostrado en provincias con CT (Gráfico 27).

**Gráfico 27: Gasto público provincial en provincias con CNT, según clasificación económica**



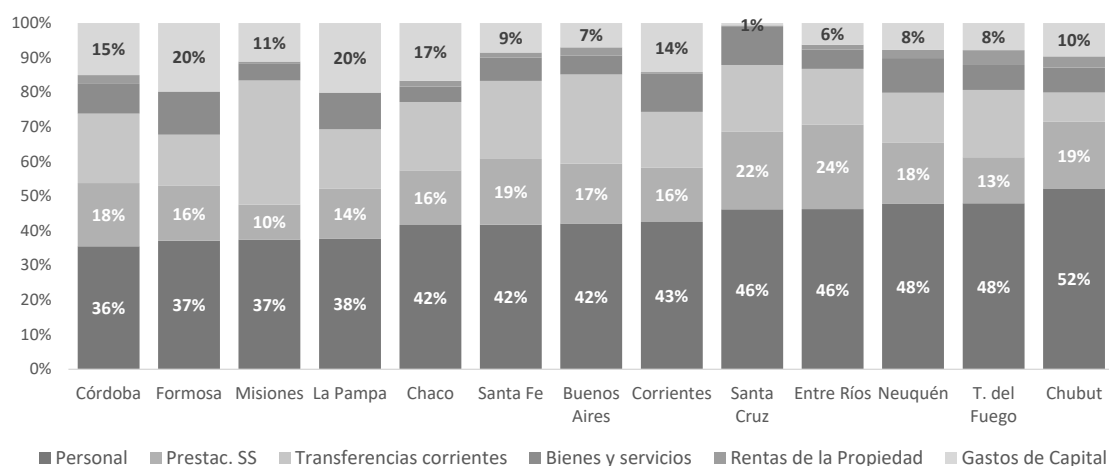
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Tener niveles de empleo público elevados implica no solo una carga para los presupuestos presentes. También significa una carga mayor a futuro, dado que los aportantes actuales son los beneficiarios futuros del sistema previsional, sumando a ellos sus pensiones derivadas.

Las provincias con CT obvian esta segunda problemática al no tener a su cargo a sus sistemas previsionales y su financiamiento. Para las provincias con CNT el problema del alto empleo actual es también un gran desafío a futuro. En provincias con CNT, el gasto en personal asciende en promedio al 42% del gasto total en el año 2023. Sin embargo, para algunas provincias el gasto en personal ocupa más del 50% del gasto total provincial, como es el caso de Chubut, mientras que para otras provincias este gasto asciende a sólo algo más de un tercio del gasto total, como es el caso de Córdoba (Gráfico 28).

## Gráfico 28: Gasto público provincial en provincias con CNT, según clasificación económica, por provincia

Año 2023



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Analizando el Gráfico 28 se pueden observar diferencias significativas entre las provincias con CNT en cuanto a la participación del gasto en personal y prestaciones de la seguridad social en relación al resto de los conceptos de gasto público.

Hay un grupo de provincias donde este rubro (personal + previsión social) representa una proporción muy alta del gasto total, superando el 65%: Chubut, Entre Ríos, Santa Cruz y Neuquén. Hay otro grupo de provincias donde este componente tiene una participación algo más baja, en torno al 60%: Tierra del Fuego, Santa Fe, Buenos Aires, Corrientes y Chaco. Entre estos dos grupos, se encuentra la mayoría de las provincias, donde el gasto en personal y prestaciones sociales se sitúa entre el 57% y 71% del gasto público total. Solo Misiones tiene una participación en el gasto del componente personal + previsión social algo menor al 50%.

Estas diferencias reflejan probablemente distintos modelos de gestión del empleo público y de los sistemas de previsión social a nivel provincial. Las provincias con mayor proporción de gasto en estos conceptos podrían tener estructuras de personal y sistemas previsionales más onerosos, lo cual podría limitar los recursos disponibles para otros fines como inversión o gastos de funcionamiento.

Disparidades de mayor magnitud aparecen entre provincias con CNT cuando se considera solo el gasto en previsión social o el gasto de capital

(inversión). En el caso previsional, hay provincias donde este gasto significa solo un 10% del gasto total provincial (caso de Misiones), mientras que, para otras, esta materia ocupa cerca de un cuarto del gasto provincial (caso de Entre Ríos). En relación al gasto de capital, provincias como Santa Cruz destinaron en 2023 solo el 1% del gasto total a la inversión, mientras que La Pampa o Formosa destinaron a ese fin el 20% del gasto total (Gráfico 28).

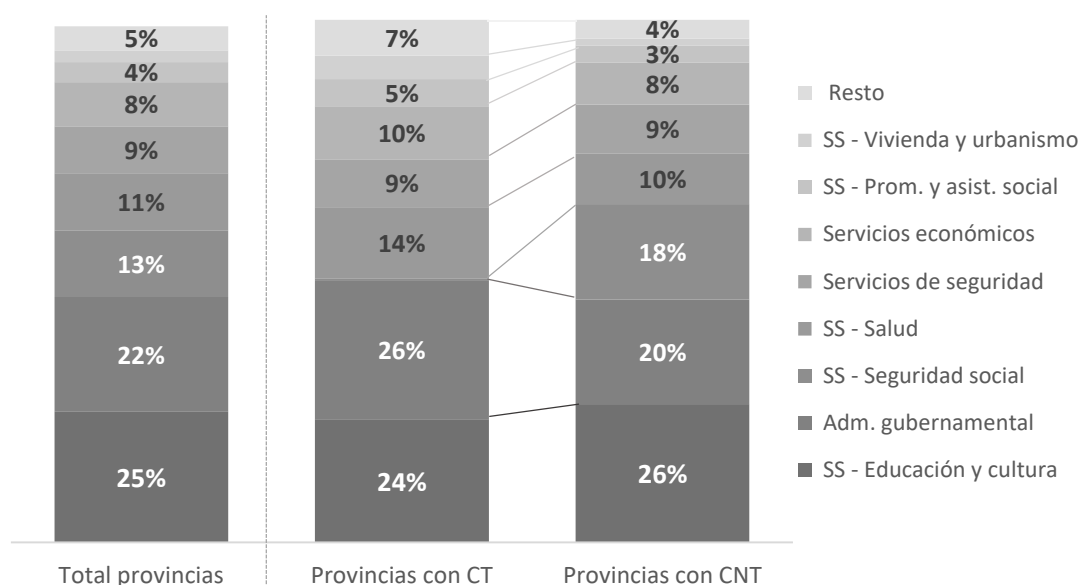
### **3.3.1.2. Gasto público subnacional por finalidad y función**

La Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) publica también información correspondiente al gasto por finalidades y, dada su importancia, se desagrega únicamente por función en el caso particular de los egresos correspondiente a la finalidad Servicios Sociales (SS).

En lo que refiere al gasto por finalidad y función -en el caso de servicios sociales-, la importancia que significa la función de seguridad social, dada por las prestaciones previsionales, en el caso de las provincias con CNT (18% del total del gasto en 2023), quita margen para destinar gasto a otras finalidades. En la comparación con el agregado de provincias con CT, en provincias con CNT se destinó bastante menos, durante el año 2023, a la finalidad Administración Gubernamental<sup>36</sup> (-6 pp.) y a las funciones Salud (-4 pp.), Vivienda y Urbanismo (-3 pp.), Servicios Económicos y Promoción y Asistencia Social (-2 pp. en ambos casos). Sin embargo, se destinó más a la función Educación y Cultura (+2 pp.) (Gráfico 29).

---

<sup>36</sup> Comprende las acciones propias al Estado destinadas al cumplimiento de funciones tales como la legislativa, justicia, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística básica (Glosario Presupuesto Abierto).

**Gráfico 29: Gasto público provincial, según finalidad y función***Año 2023*

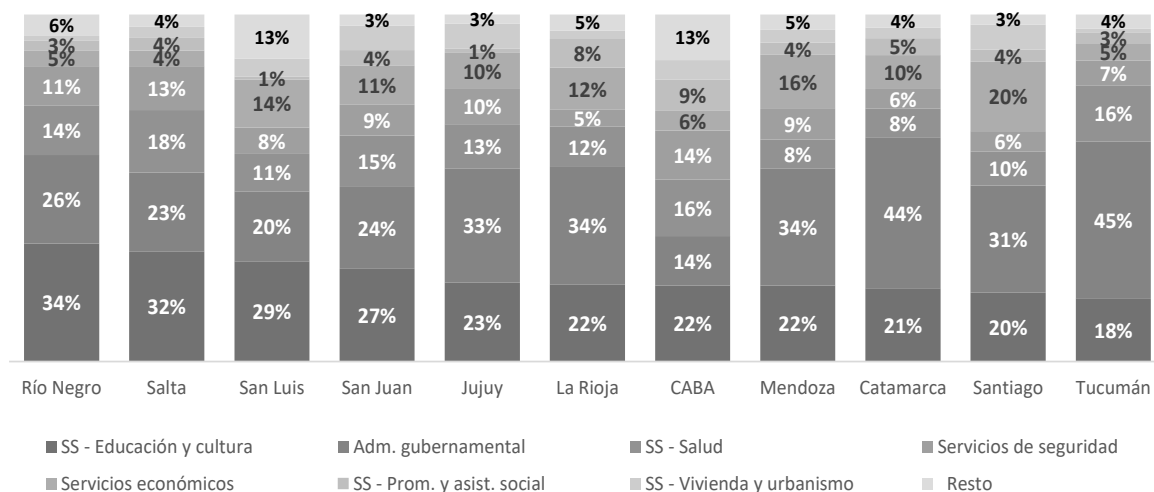
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Subyacen, nuevamente, las distintas políticas de gestión pública; mientras que en el agregado de provincias con CT el principal componente del gasto, según finalidades, refiere a la Administración Gubernamental, en provincias con CNT se destina la mayor proporción del gasto a la función de Educación y Cultura.

Sin embargo, la estructura interna del gasto muestra algunas disparidades en la comparación entre provincias dentro de cada grupo analizado. En el caso de provincias con CT, si bien para la gran mayoría de las provincias de este grupo el principal componente del gasto es la Administración Gubernamental, se presentan amplias disparidades en este componente, con un mínimo destinado en 2023 por CABA (14% del gasto) a un máximo destinado por Tucumán y Catamarca (45% y 44% respectivamente). Algunas otras provincias con CT presentan como principal componente del gasto a la función Educación y Cultura. Es el caso de Río Negro (34% del gasto), Salta (32%), San Luis (29%) y San Juan (27%) (Gráfico 30).

### Gráfico 30: Gasto público provincial para provincias con CT, según finalidad y función

Año 2023

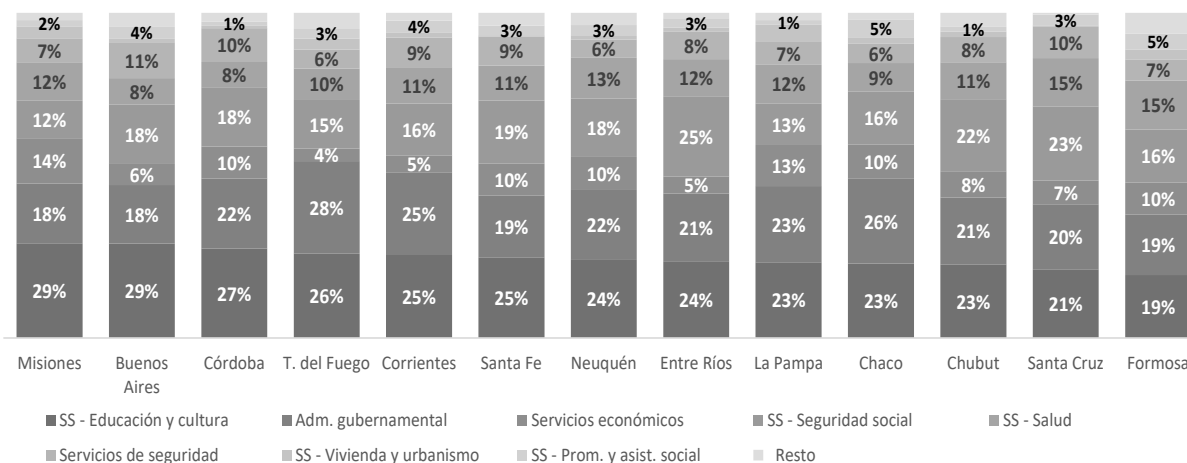


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

Por su parte, en el grupo de provincias con CNT, mientras que para una porción importante el principal destino es la función de educación, la proporción destinada a la misma para el año 2023 muestra una variación que va de un mínimo de 19% del gasto total para Formosa, a un máximo del 29% para Misiones. Las excepciones en cuanto a principal destino del gasto se da en las provincias de Tierra del Fuego, donde se asigna la mayor parte del gasto a la finalidad “Administración Gubernamental” (28% contra 26% que va como destino a educación) y Chaco (26% y 23%, respectivamente), mientras que para las provincias de Entre Ríos y Santa Cruz, la función “Seguridad Social” se lleva la mayor parte del gasto (25% y 23% del gasto, respectivamente, contra 24% y 21% que se destinaron a educación en cada una de esas provincias en 2023) (Gráfico 31).

### Gráfico 31: Gasto público provincial para provincias con CNT, según finalidad y función

Año 2023



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP).

### 3.4. COSTO FISCAL DEL PROGRAMA “ATENCIÓN EX CAJAS PROVINCIALES”

La Administración Nacional de la Seguridad Social presenta en su esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) la desagregación de los ingresos y gastos correspondientes a las Ex Cajas Públicas Provinciales. Para el año 2023, la ANSES destinó alrededor de \$347 mil millones para atender el pago de las jubilaciones y pensiones de los beneficios de las ex Cajas Públicas Provinciales vigentes al momento de transferirse a la Nación.

Sin embargo, esta cifra es relativa ya que subestima, de manera creciente en el tiempo, el verdadero costo que tiene para ANSES el pago de las prestaciones de las cajas transferidas. Esto es así debido a que, por un lado, el programa “Atención Ex Cajas Provinciales” no incluye las prestaciones correspondientes al Instituto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires<sup>37</sup>. Y tampoco incluye las altas de beneficios que se produjeron con posterioridad al traspaso. Respecto a esto último, a medida que se van extinguiendo los

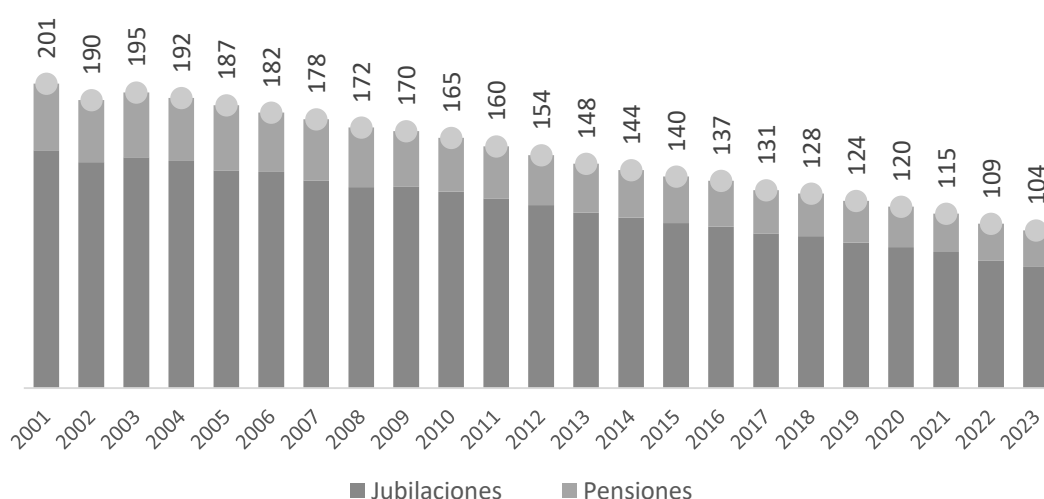
<sup>37</sup> Según detalle del presupuesto por programas, el programa “Atención Ex-Cajas Provinciales” tiene a su cargo el pago de las prestaciones previsionales de los beneficiarios de los regímenes provinciales transferidos a la Nación. El mismo incluye las prestaciones de los siguientes regímenes previsionales provinciales transferidos: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.



beneficios provinciales “transferidos” y las pensiones derivadas de tales beneficios, va menguando el gasto en prestaciones de dicho programa.

En el Gráfico 32 se expone la serie de las prestaciones cubiertas por el programa presupuestario de ANSES denominado “Atención Ex Cajas Provinciales”. Mientras que el traspaso de beneficios previsionales provinciales inició con un total de unos 265 mil beneficios (198 mil jubilaciones y 67 mil pensiones) hacia finales de 1997 con la incorporación de las 11 jurisdicciones transferidas (unos 64 mil provenían del IMCBA), la planificación presupuestaria para el año 2001 mostraba una atención de solo algo más de 200 mil beneficios con el programa de “Atención Ex Cajas Provinciales”, esto es, para la atención de las prestaciones previsionales de las 10 provincias transferidas. Hacia el año 2023, la planificación presupuestaria muestra que este programa atiende solo a algo más de 100 mil beneficios.

**Gráfico 32: Beneficios del programa “Atención Ex Cajas Provinciales”**



**Fuente:** Elaboración propia en base a presupuestos nacionales de los años 2001 a 2023.

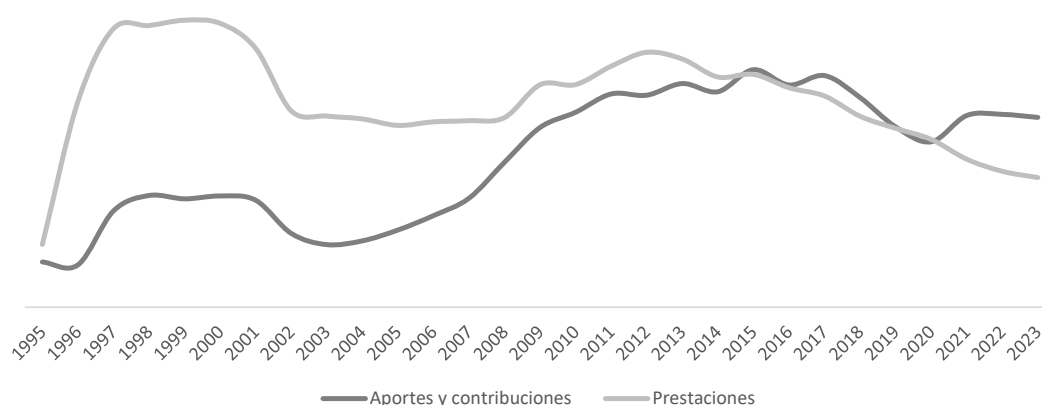
Por el lado de los ingresos, la ANSES recibe los aportes y contribuciones de los empleados públicos provinciales de cada momento del tiempo, los que aportan según las alícuotas de aportes y contribuciones del SIPA.

Analizando la trayectoria de los ingresos y los gastos correspondientes a las ex Cajas Públicas Provinciales puede verse la creciente subestimación del gasto destinado a la atención de las ex cajas previsionales, debido básicamente a que no se contabilizan las altas bajo este programa, sino que ingresan como beneficios contributivos SIPA. Como puede verse en el Gráfico 33, en el momento de traspaso de las cajas, hasta el año 1997, éstas se transfirieron con importantes niveles de déficit. Con el correr de los años y por la metodología de

imputación de beneficios, el déficit de este programa comenzó a menguar. Los números representativos son los de los primeros años. El resto refleja de manera cada vez más parcial el impacto de la transferencia de las cajas previsionales provinciales en las cuentas públicas nacionales.

### Gráfico 33: Ingresos y gastos de la atención a Ex Cajas Provinciales

*En millones de \$ de 2023*



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Estado Financiero de ANSES.

Considerando los datos del año 1997, una vez incluidas las 10 Cajas Públicas Provinciales transferidas y teniendo en cuenta que el total de beneficios transferidos de las mismas asciende a unos 200 mil, se estima que el Estado Nacional financió con recursos provenientes de rentas generales un déficit por beneficio del orden de los \$203 mil mensuales (en pesos de 2023).

En adelante resulta dificultoso estimar el costo fiscal de sostener a las cajas previsionales transferidas. Por el lado de los ingresos, los correspondientes teniendo en cuenta las alícuotas SIPA con seguridad resultan menores a los logrados con las alícuotas vigentes, en cada caja, previas al traspaso (ver Sección 3.6.1.1 para el detalle de alícuotas de aportes y contribuciones previas al traspaso de cajas previsionales a Nación y Anexo V, donde se presenta una metodología de tasa promedio ponderada para el agregado de provincias con CT). Además, hay que tener en cuenta que las cajas transferidas aportan un porcentaje de contribución patronal menor aún que el correspondiente de la Ley 24.241 (ver Recuadro V.1 del Anexo V). En la magnitud de ingresos también cuenta la política de empleo público mantenida por cada provincia.

Por el lado de los gastos, los haberes logrados posteriores al traspaso seguramente resultan menores a los que se hubieran conseguido previo al traspaso de cajas (ver Sección 3.6.1.3). Pero el envejecimiento demográfico provoca un gasto previsional cada vez más abultado.

### **3.5 LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS QUE OPTARON POR LA TRANSFERENCIA DE SUS CAJAS PREVISIONALES A LA NACIÓN**

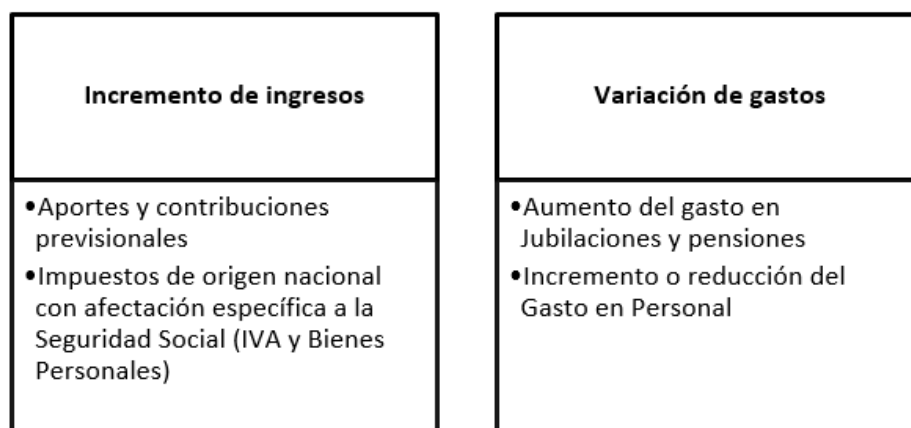
El objetivo de esta sección es simular el cambio en las finanzas públicas de las provincias con CT si no hubiesen realizado la transferencia de sus sistemas previsionales públicos provinciales a la nación entre 1994 y 1997.

Se trata de un ejercicio teórico de equilibrio parcial que sólo toma en consideración los efectos más relevante asociados al traspaso de las CT a la nación. No obstante, como se señaló en la sección previa, es probable que el traspaso de las CT a la nación haya generado incentivos a relajar la política de gestión de recursos humanos en las administraciones subnacionales que transfirieron sus cajas previsionales debido a que sólo soportan el costo de la vida laboral activa de tal decisión, desligando en la nación el peso de costear la vida pasiva de esos recursos humanos.

Lo que se quiere significar con esto es que probablemente el traspaso de las cajas previsionales haya condicionado las decisiones en materia de otros gastos públicos, que en este ejercicio de simulación se consideran tal como fueron ejecutados, es decir que no se realizan supuestos sobre cómo se hubiesen modificado las decisiones de los otros gastos si las cajas no se hubiesen transferido. En efecto, la simulación propuesta implica estimar cuatro grandes cambios respecto a la situación actual (Figura 13).

Por el lado de los ingresos, los efectos son los siguientes: a) las provincias hubiesen continuado recaudando las cargas sociales conforme las alícuotas de aportes y contribuciones vigentes al momento del traspaso, por ende, suman ingresos en concepto de Contribuciones de la Seguridad Social; y b) continúan recibiendo el producido de los impuestos con asignación específica a la seguridad social (una pequeña parte de la recaudación de IVA y Bienes Personales).

Por el lado de los gastos, c) las provincias hubiesen seguido pagando las Prestaciones de la Seguridad Social; y d) aumenta el Gasto en Personal debido a las mayores alícuotas de aportes y contribuciones que imponía la normativa provincial respecto de la nacional previo al traspaso (Figura 13).



**Figura 13: Cambios en el Esquema Ahorro Inversión y Financiamiento si no se hubieran transferido las Cajas Previsionales Públicas Provinciales a la Nación**

**Fuente:** Elaboración propia.

La estimación del impacto fiscal se plantea como un ejercicio a partir de la información disponible referida a la ejecución presupuestaria de la APNF de las provincias con cajas transferidas, que abarca el periodo comprendido entre los años 2005 y 2023; la distribución de recursos de origen nacional a provincias, disponible en la DNAP; y la ejecución presupuestaria del programa “Atención Ex Cajas Provinciales” de ANSES disponible en los estados financieros publicados por ANSES.

A continuación, se comenta la metodología de estimación desarrollada para cada uno de los efectos mencionados en la Figura 13.

*a) Aportes y contribuciones previsionales*

En la ejecución presupuestaria del programa “Atención Ex Cajas Provinciales” de ANSES dentro de los Ingresos Corrientes se consignan los recursos obtenidos en concepto de “Contribuciones de la Seguridad Social” como resultado de aplicar las alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales nacionales a la masa salarial bruta sujeta a aportes devengada a favor de los empleados públicos aportantes a las ex cajas previsionales provinciales (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán).

A partir de esa información se pueden estimar las cargas sociales que se devengarían a favor del conjunto de las cajas transferidas, ya que la información presupuestaria publicada no discrimina entre provincias. Para ello es necesario contar con la alícuota promedio ponderada del conjunto de cajas transferidas conforme a la normativa previsional previa al traspaso.

En la sección 3.6 se realiza un relevamiento de alícuotas provinciales por régimen previo al traspaso y en el Anexo V se describe la metodología utilizada para obtener la alícuota promedio ponderada para el conjunto de cajas transferidas, utilizando como ponderador la distribución de la Planta Ocupada por escalafón.

Luego se realiza una distribución por provincia de la masa de aportes y contribuciones simulada para el conjunto de las provincias con CT en base a la participación del gasto en personal provincial respecto del gasto en personal total del conjunto de cajas transferidas.

En el caso de CABA, el IMPS no está incluido dentro del programa “Ex Cajas Provinciales”, por lo cual los aportes y contribuciones se estiman a partir de la ejecución presupuestaria del Gasto en Personal en base a las alícuotas nacionales y locales relevadas.

*b) Impuestos de origen nacional con afectación específica a la seguridad social*

Si las cajas previsionales provinciales no se hubiesen transferido a la nación, hubiesen continuado percibiendo los recursos tributarios con afectación específica a la seguridad social provenientes de la recaudación del IVA y Bienes Personales, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 5 y 30 de la Ley 23.966.

Por consiguiente, estos ingresos tributarios se suman al resto de los recursos consignados en la partida principal denominada “Tributarios, de Origen Nacional”.

Para obtener el monto de los recursos con asignación a la seguridad social conforme Ley 23.966, artículos 5 y 30, se trabaja a partir de la información sobre recaudación de IVA y Bienes Personales (Tablas 16 y 17) y se relevaron los coeficientes aplicables a cada provincia con caja transferida previo al traspaso.

Las Resoluciones de la Secretaría de la Seguridad Social 16/1996, 45/1996, 46/1996, 80/1996 y 3/1997 establecen la participación correspondiente a cada provincia con CT que se incorpora al Sistema Nacional de Previsión Social. Los coeficientes de CABA, Catamarca y Santiago del Estero fueron estimados a partir de la distribución de Recursos de Origen Nacional publicada por la DNCFP para el año previo al traspaso (Tabla 15).

**Tabla 15: Coeficientes de distribución de la recaudación afectada a la seguridad social por Ley 23.966**

*En millones de pesos corrientes*

<b>Jurisdicción</b>	<b>Participación</b>
CABA	0,107265
Catamarca	0,026173
Jujuy	0,001605
La Rioja	0,002851
Mendoza	0,005232
Río Negro	0,001600
Salta	0,003089
San Juan	0,003005
San Luis	0,001440
Santiago del Estero	0,025395
Tucumán	0,004470

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNCFP y normativas.

**Tabla 16: Impuestos de origen nacional con asignación específica a la seguridad social de las Cajas Previsionales Públicas Provinciales – IVA art. 5 Ley 23.966**

*En millones de pesos corrientes*

<b>Provincia</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
CABA	41	53	72	91	100	134	174	221	285	374	495	667	857	1.230	1.736	2.169	3.681	6.628	16.733
Catamarca	10	13	18	22	24	33	43	54	70	91	121	163	209	300	424	529	898	1.617	4.083
Jujuy	6	7	10	13	14	18	24	30	39	52	68	92	118	169	239	299	507	913	2.305
La Rioja	10	13	18	22	25	33	43	54	70	92	121	163	210	301	425	531	900	1.621	4.093
Mendoza	18	24	32	41	45	60	78	99	128	168	222	299	385	552	779	973	1.652	2.975	7.511
Río Negro	6	7	10	13	14	18	24	30	39	51	68	92	118	169	238	298	505	910	2.297
Salta	11	14	19	24	27	35	46	59	76	99	131	177	227	326	460	575	975	1.756	4.434
San Juan	11	14	19	24	26	34	45	57	73	97	128	172	221	317	448	559	949	1.709	4.314
San Luis	5	7	9	11	12	17	22	27	35	46	61	82	106	152	214	268	455	819	2.067
Santiago del Estero	10	12	17	22	24	32	41	52	67	89	117	158	203	291	411	513	871	1.569	3.962
Tucumán	16	20	28	35	38	51	67	85	109	144	190	256	329	472	666	832	1.412	2.541	6.417
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>184</b>	<b>250</b>	<b>318</b>	<b>349</b>	<b>465</b>	<b>606</b>	<b>769</b>	<b>992</b>	<b>1.303</b>	<b>1.723</b>	<b>2.320</b>	<b>2.983</b>	<b>4.280</b>	<b>6.039</b>	<b>7.545</b>	<b>12.806</b>	<b>23.058</b>	<b>58.216</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP.

**Tabla 17: Impuestos de origen nacional con asignación específica a la seguridad social de las Cajas Previsionales Públicas Provinciales – Bienes Personales art. 30 Ley 23.966**

*En millones de pesos corrientes*

Provincia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CABA	19	22	27	36	43	55	63	78	110	154	196	210	235	153	329	2.187	2.944	4.454	10.428
Catamarca	5	5	7	9	11	13	15	19	27	37	48	51	57	37	80	534	718	1.087	2.544
Jujuy	3	3	4	5	6	8	9	11	15	21	27	29	32	21	45	301	406	614	1.436
La Rioja	5	5	7	9	11	13	15	19	27	38	48	51	57	38	80	535	720	1.090	2.551
Mendoza	9	10	12	16	19	25	28	35	50	69	88	94	105	69	148	982	1.322	2.000	4.681
Río Negro	3	3	4	5	6	8	9	11	15	21	27	29	32	21	45	300	404	611	1.431
Salta	5	6	7	10	11	15	17	21	29	41	52	56	62	41	87	579	780	1.180	2.763
San Juan	5	6	7	9	11	14	16	20	28	40	50	54	61	40	85	564	759	1.149	2.689
San Luis	2	3	3	4	5	7	8	10	14	19	24	26	29	19	41	270	364	550	1.288
Santiago del Estero	5	5	6	9	10	13	15	18	26	36	46	50	56	36	78	518	697	1.055	2.469
Tucumán	7	9	10	14	17	21	24	30	42	59	75	80	90	59	126	838	1.129	1.708	3.999
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>77</b>	<b>93</b>	<b>126</b>	<b>151</b>	<b>192</b>	<b>220</b>	<b>271</b>	<b>384</b>	<b>534</b>	<b>680</b>	<b>729</b>	<b>817</b>	<b>534</b>	<b>1.144</b>	<b>7.607</b>	<b>10.244</b>	<b>15.498</b>	<b>36.279</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP.

*c) Gasto en prestaciones de la seguridad social*

En la ejecución presupuestaria del programa “Atención Ex Cajas Provinciales” de ANSES dentro de los gastos corrientes, en la partida principal “Prestaciones de la Seguridad Social” se consigna el gasto derivado del pago de las jubilaciones y pensiones a los pasivos provinciales de las cajas transferidas (excepto el IMPS de CABA).

Pero esta información adolece de ciertas limitaciones, a saber:

- i. Por un lado, allí sólo se muestra el gasto derivado de las prestaciones del stock de jubilados provinciales vigentes al momento del traspaso de la caja a la nación, como así también de las pensiones derivadas del fallecimiento de un jubilado provincial al momento del traspaso. Las altas de nuevos beneficiarios con posterioridad a la transferencia de las cajas previsionales provinciales se cargaron al programa de pago de beneficios del SIPA nacional, sin discriminar si procedían del sector privado, público nacional o público de cajas transferidas, con lo cual no es factible individualizarlos con la información disponible. Es decir que se pierde la trazabilidad del gasto asociado a las altas de beneficios de ex cajas posteriores al traspaso a la nación. Con lo cual el gasto del programa “Atención Ex Cajas Provinciales” está subestimado, porque solo muestra el gasto correspondiente al stock de beneficios vigentes al momento del traspaso.

- ii. No hay información de los haberes medios que estarían pagando las cajas transferidas si no se hubiesen transferido discriminados por régimen previsional.
- iii. No hay información de cuántas serían las altas de beneficios que tuvieron lugar con posterioridad al traspaso de las cajas transferidas, ni total ni desagregado por régimen previsional.
- iv. Incluso el haber medio que podría obtenerse a partir de los datos de ejecución presupuestaria para el stock de beneficios está afectado por la movilidad nacional, ya que al stock de beneficios vigentes al momento del traspaso se les respetó el nivel de haber que tenían, pero a partir de allí comenzaron a moverse de acuerdo a la movilidad nacional, que puede ser mayor, igual o menor que la que hubiesen registrado en la provincia.
- v. Por otro lado, la información no está desagregada a nivel provincial, por lo que sólo serviría para estimar el impacto para el conjunto de provincias con cajas transferidas.

Para aproximar cual sería el gasto en prestaciones de la seguridad social que estarían afrontando las provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la Nación se trabaja, por un lado, con la cantidad de jubilaciones y pensiones de cada caja al momento del traspaso y, por otro lado, con los haberes medios de jubilación y pensión correspondientes a cada caja transferida. Luego se realizan los supuestos y transformaciones que se comentan a continuación.

#### *Cantidad de Jubilaciones y Pensiones*

A partir de una serie estadística publicada por la Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, que contiene información sobre la cantidad de jubilaciones y pensiones de las ex cajas transferidas, y de Cetrángolo y Grushka (2004) se construyó la serie de beneficios de cada caja transferida al momento del traspaso.

Posteriormente se utilizó la serie de jubilaciones y pensiones publicada por una caja no transferida que armonizó sus requisitos de acceso con la Nación, como es el caso de la Provincia de Córdoba, para obtener una tasa de crecimiento anual de los beneficios en el periodo comprendido entre los años 1997 y 2023. Allí se aprecia que las jubilaciones crecieron a un ritmo promedio anual de 2,4%, en tanto que las pensiones lo hicieron al 1,3%. Se puede considerar que se trata de un supuesto conservador debido a los mayores requisitos de edad y años de servicios que rigen en el sistema nacional respecto de las cajas transferidas previo al traspaso, tal como se analiza en la sección 3.6.



De esa manera se obtuvo una serie de jubilaciones y pensiones para el periodo 2002-2023 para cada una de las cajas transferidas. En la Tabla 18 se presentan los datos del total de prestaciones simulado para cada una de ellas.

**Tabla 18: Estimación de la cantidad de prestaciones de las cajas transferidas en el escenario de no traspaso a la Nación**

	CABA	Catamarca	Jujuy	La Rioja	Mendoza	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santiago del Estero	Tucumán	Total
2002	71.740	26.927	16.501	23.241	36.823	13.449	20.073	22.010	9.887	28.886	36.634	306.172
2003	73.292	27.541	16.864	23.762	37.589	13.750	20.506	22.474	10.089	29.510	37.415	312.792
2004	74.879	28.168	17.235	24.295	38.372	14.058	20.949	22.949	10.295	30.148	38.214	319.561
2005	76.502	28.810	17.614	24.840	39.172	14.373	21.402	23.434	10.506	30.800	39.030	326.484
2006	78.162	29.467	18.002	25.398	39.990	14.696	21.864	23.930	10.721	31.468	39.865	333.564
2007	79.860	30.140	18.399	25.968	40.826	15.026	22.338	24.437	10.941	32.150	40.719	340.804
2008	81.596	30.828	18.805	26.552	41.680	15.363	22.822	24.956	11.166	32.848	41.592	348.208
2009	83.372	31.532	19.220	27.149	42.554	15.709	23.317	25.486	11.396	33.562	42.484	355.780
2010	85.188	32.253	19.645	27.760	43.447	16.062	23.823	26.028	11.630	34.292	43.397	363.525
2011	87.045	32.990	20.080	28.386	44.359	16.423	24.341	26.582	11.870	35.039	44.330	371.445
2012	88.944	33.745	20.524	29.026	45.292	16.793	24.871	27.148	12.115	35.803	45.284	379.545
2013	90.887	34.518	20.979	29.680	46.246	17.172	25.412	27.727	12.366	36.584	46.260	387.830
2014	92.874	35.308	21.444	30.350	47.221	17.559	25.966	28.319	12.622	37.382	47.258	396.304
2015	94.906	36.117	21.920	31.036	48.217	17.955	26.533	28.925	12.884	38.199	48.278	404.970
2016	96.985	36.945	22.407	31.737	49.236	18.361	27.112	29.544	13.151	39.035	49.322	413.834
2017	99.111	37.793	22.905	32.455	50.277	18.775	27.705	30.177	13.424	39.889	50.389	422.900
2018	101.285	38.660	23.414	33.189	51.342	19.200	28.311	30.824	13.704	40.764	51.480	432.172
2019	103.509	39.548	23.936	33.940	52.431	19.634	28.931	31.486	13.989	41.658	52.596	441.657
2020	105.784	40.456	24.469	34.709	53.544	20.079	29.565	32.162	14.281	42.572	53.737	451.358
2021	108.111	41.386	25.014	35.496	54.681	20.533	30.213	32.854	14.580	43.507	54.904	461.281
2022	110.491	42.337	25.572	36.301	55.845	20.999	30.877	33.562	14.884	44.464	56.098	471.430
2023	112.926	43.311	26.143	37.125	57.034	21.475	31.555	34.285	15.196	45.443	57.319	481.812

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cetrángolo y Grushka (2004), Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social en base a datos de ANSES y Caja de Jubilaciones de Córdoba.

### *Haber medio de jubilación y pensión*

A partir de Cetrángolo y Grushka (2004) se obtuvo el haber promedio de jubilación y pensión para cada una de las provincias con caja transferida a diciembre del año 2002. Ante la falta de información para CABA se asignó el haber jubilatorio medio y de pensión del conjunto de cajas transferidas.

Luego se construyó una serie de índices de movilidad para cada una de las cajas transferidas a partir de la evolución del Gasto Salarial promedio publicado por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Esta decisión metodológica se justifica en el hecho que todas las cajas transferidas otorgaban movilidad a las prestaciones conforme a la evolución de los salarios de los activos.

De esa manera se obtuvo una serie de haber medio de jubilaciones y haber medio de pensiones para el periodo 2002-2023 para cada una de las cajas transferidas. En la Tabla 19 se presentan los datos del total de los haber promedio totales simulados para cada una de ellas.

**Tabla 19: Estimación del haber promedio de jubilación y pensión de las cajas transferidas en el escenario de no traspaso a la Nación**

	CABA	Catamarca	Jujuy	La Rioja	Mendoza	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santiago del Estero	Tucumán
2002	735	603	811	731	696	1.032	714	947	713	738	764
2003	756	627	844	739	803	1.033	766	948	714	738	763
2004	849	627	955	808	1.022	1.232	878	1.034	877	897	880
2005	1.019	932	1.204	997	1.181	1.699	1.208	1.290	1.218	1.051	1.076
2006	1.414	1.319	1.555	1.063	1.512	2.131	1.237	1.643	1.403	1.300	1.391
2007	1.677	1.572	1.999	1.356	1.840	2.696	1.605	2.180	1.704	1.515	1.932
2008	2.138	1.954	2.429	1.754	2.409	3.463	2.118	2.933	2.075	1.787	2.312
2009	2.687	2.294	2.758	2.094	2.895	4.154	2.559	3.351	2.301	2.089	2.669
2010	3.122	2.692	3.281	2.636	3.354	5.069	3.058	3.925	2.740	2.525	3.334
2011	4.006	3.872	4.026	3.439	4.404	6.721	4.329	4.970	3.504	3.237	4.839
2012	5.146	4.641	5.521	4.012	6.054	8.461	5.490	6.420	4.199	4.147	6.415
2013	6.651	5.976	7.023	5.010	8.020	11.278	6.922	7.548	5.027	4.993	8.299
2014	8.769	7.899	9.594	6.652	10.783	14.885	9.515	10.681	6.770	6.202	11.118
2015	11.557	10.345	12.677	8.622	15.158	20.950	13.388	14.980	9.751	7.949	14.630
2016	17.177	13.196	17.157	11.737	18.698	28.331	19.239	19.643	14.598	10.538	19.031
2017	21.463	16.848	21.618	15.593	23.739	34.854	24.796	23.121	20.258	14.426	23.570
2018	27.460	21.074	27.338	19.808	27.457	42.981	30.416	30.001	26.383	18.296	30.490
2019	38.661	33.258	38.681	28.788	46.225	61.998	44.962	43.983	33.482	26.091	50.201
2020	53.426	42.970	48.291	36.694	59.245	83.105	67.237	61.480	47.517	33.980	63.683
2021	72.147	68.466	68.615	50.444	74.130	116.174	99.493	88.081	71.206	57.804	89.164
2022	126.912	113.499	113.756	95.169	129.474	211.925	187.008	170.537	120.756	94.870	151.601
2023	326.263	279.511	302.744	202.029	305.859	508.940	464.171	434.703	320.098	172.331	374.183

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cetrángolo y Grushka (2004) y DNAP.

#### *d) Gasto en Personal*

Por el lado de los gastos corrientes, la partida “Gasto en Personal”, dentro de la partida principal “Gastos de Consumo”, refleja el costo salarial en que incurrió la APNF provincial en cada ejercicio fiscal. Dentro de ese costo salarial se encuentran los aportes personales y las contribuciones patronales devengados a favor del organismo previsional nacional, los cuales dependen de las alícuotas que Nación les impone a las jurisdicciones con cajas transferidas.

Previo al traspaso, la mayoría de las jurisdicciones subnacionales imponían cargas sociales mayores que las que rigen en el ámbito nacional. Por consiguiente, soportaban un costo salarial mayor derivado de las mayores cargas sociales que tenían que tributar tanto los afiliados como las entidades empleadoras.

Para estimar la proporción en que se incrementaría la partida de Gasto en Personal es necesario realizar una serie de supuestos, cuya metodología se expone en el Anexo V – Sección 7.5.2.

La estimación se realiza sobre la ejecución presupuestaria del periodo 2005-2023, para lo cual se supone que se mantienen constantes tanto la estructura escalafonaria de la planta de personal dentro de cada jurisdicción,

como así también las alícuotas de aportes y contribuciones provinciales vigentes previo al traspaso.

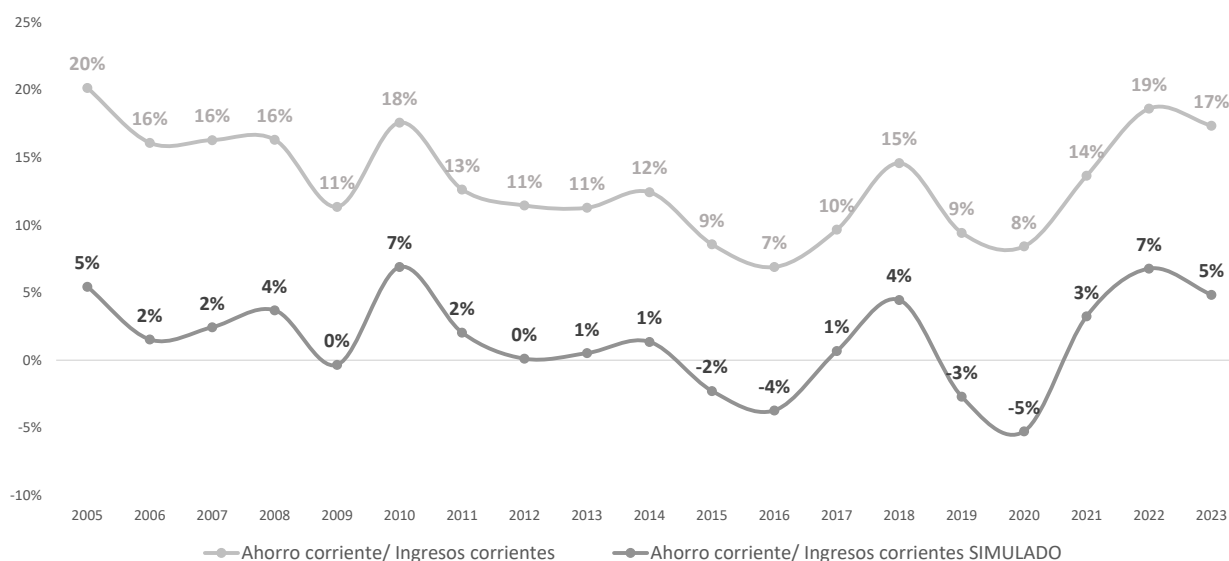
### **3.5.1. Simulación del impacto fiscal en las finanzas provinciales del traspaso a la nación de las cajas previsionales públicas provinciales**

#### ***3.5.1.1 Empeora el resultado económico***

En la Tabla 21 se expone el resultado económico de la APNF del consolidado de las 11 jurisdicciones con CT bajo el supuesto de no traspaso de las cajas previsionales provinciales a la nación, conforme a la metodología descripta previamente. De la comparación con la Tabla 20, que muestra el resultado económico real de la APNF del mismo grupo de jurisdicciones, surge que los cambios derivados de suponer el no traspaso de las cajas previsionales a Nación, redundan en una caída en el resultado corriente de las administraciones subnacionales. Se trata de una caída en el resultado económico de \$ 17.666 miles de millones en pesos del 2023 para el conjunto de las 11 jurisdicciones que transfirieron sus cajas previsionales a la Nación, lo cual equivale a un 87% del ahorro económico realizado en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2023, que ascendió a un total de \$20.255 miles de millones.

En el Gráfico 34 se presenta el resultado corriente medido en términos de los ingresos corrientes, tanto para la situación original como para la simulación de la situación bajo el supuesto de no traspaso de las CT a la nación. Allí se puede apreciar que a lo largo de todo el periodo considerado el resultado económico de la APNF en el escenario de simulación empeora respecto de la situación real. Dicho empeoramiento equivale a un promedio de 12 puntos porcentuales de los Ingresos Corrientes para todo el periodo considerado.

**Gráfico 34: Ahorro corriente sobre ingresos corrientes de la APNF en provincias con cajas previsionales transferidas**



**Fuente:** Elaboración propia.

### **3.5.1.2 Caída de recursos para financiar la Inversión Real Directa (IRD)**

La IRD se define como la adquisición o producción por cuenta propia de bienes de capital y es un factor importante para el crecimiento económico de una región, ya que permite destinar recursos a la inversión en infraestructura, energía y otros sectores claves. Esto genera una sinergia con el sector privado, lo que aumenta la productividad y los márgenes.

La inversión es un elemento esencial para el crecimiento económico, ya que aumenta la capacidad productiva de una economía. Esto se puede lograr aumentando el stock de capital o incorporando nueva tecnología. Medir el peso de la IRD sobre el gasto total de una jurisdicción es importante para analizar el estado de las cuentas del sector público y la potencialidad de la economía local.

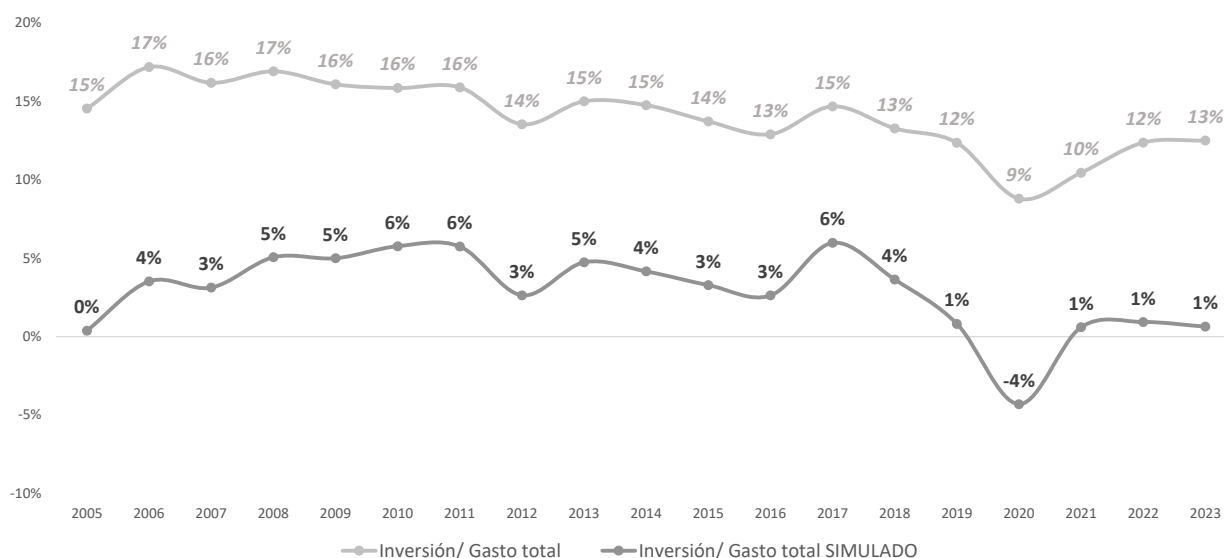
En los gobiernos subnacionales, con escasos ingresos de capital, el ahorro corriente constituye una de las principales fuentes de financiamiento de la Inversión Real Directa. Una excepción es lo que ocurrió entre los años 2009 a 2015, ya que las provincias recibían el 30% del producido de los derechos de exportación a la soja y sus derivados, a través del denominado Fondo Federal Solidario (FOFESO), que se contabilizó como un ingreso de capital en las cuentas provinciales.

En adelante se realiza una simulación suponiendo que la pérdida en el ahorro corriente del escenario contrafáctico que supone el no traspaso de las cajas previsionales públicas provinciales a la nación, restringe el financiamiento de IRD respecto a lo realizado efectivamente en cada periodo. Esto significa que las 11 jurisdicciones con cajas transferidas hubiesen tenido que ajustar en \$17.666 miles de millones (en pesos constantes del 2023) sus destinos efectuados a inversión en el período 2005-2023, lo cual equivale al 77% de la inversión realizada, que fue de \$22.916 miles de millones (en pesos constantes del 2023) en dicho período.

En el Gráfico 35 se puede apreciar la evolución del indicador Inversión Real Directa sobre gasto total, tanto para la situación original como para la simulación de no traspaso de las CT a la nación. De acuerdo a la ejecución presupuestaria provincial de las CT, la proporción del gasto destinada a inversión muestra un comportamiento descendente entre 2005 y 2023, pasando de un 15% en 2005 a un 13% en 2023 para el caso de las CT.

En el escenario contrafáctico planteado, el ratio de inversión sigue una trayectoria similar pero con un nivel bastante más reducido, que ronda entre el 0% en 2005 y el 1% en 2023. Es decir que, en promedio, si las provincias (incluida la CABA) no hubiesen transferido sus cajas a la nación entre los años 1994 y 1996, hubieran tenido que reducir su inversión real directa en unos 11 puntos del gasto, en promedio, en el periodo 2005-2023.

**Gráfico 35: Inversión Real Directa sobre gastos totales de la APNF en provincias con cajas previsionales transferidas**



**Fuente:** Elaboración propia

**Tabla 20: Resultado económico consolidado de provincias con cajas transferidas**

**Administración Pública No Financiera**

*En miles de millones de pesos constantes del año 2023*

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>5.264</b>	<b>5.946</b>	<b>6.567</b>	<b>6.714</b>	<b>6.654</b>	<b>7.376</b>	<b>7.831</b>	<b>8.135</b>	<b>8.687</b>	<b>8.664</b>	<b>8.976</b>	<b>8.759</b>	<b>9.442</b>	<b>9.707</b>	<b>9.041</b>	<b>8.413</b>	<b>9.003</b>	<b>9.728</b>	<b>9.941</b>
<u>Tributarios</u>	4.601	5.160	5.714	5.866	5.767	6.262	6.825	7.118	7.736	7.654	7.944	7.803	8.334	8.621	8.018	7.551	8.085	8.687	8.657
- De Origen Provincial	1.843	2.073	2.256	2.388	2.433	2.587	2.847	3.034	3.488	3.436	3.439	3.296	3.557	3.600	3.184	2.940	3.364	3.644	3.909
- De Origen Nacional	2.758	3.087	3.458	3.479	3.334	3.674	3.978	4.085	4.248	4.218	4.505	4.506	4.777	5.021	4.834	4.612	4.722	5.043	4.747
<u>Contribuciones a la Seguridad Social</u>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<u>No Tributarios</u>	317	413	446	472	448	435	468	479	449	433	445	411	482	523	519	322	342	357	331
<u>Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.</u>	36	38	38	40	43	45	48	53	51	56	53	53	66	65	58	45	53	57	57
<u>Rentas de la Propiedad</u>	28	44	34	36	24	32	40	47	76	77	90	130	126	159	232	111	110	223	539
<u>Transferencias Corrientes</u>	282	291	335	300	372	603	450	437	374	445	445	362	434	340	214	384	414	404	357
<b>II. GASTOS CORRIENTES</b>	<b>4.203</b>	<b>4.989</b>	<b>5.497</b>	<b>5.618</b>	<b>5.898</b>	<b>6.078</b>	<b>6.841</b>	<b>7.203</b>	<b>7.706</b>	<b>7.586</b>	<b>8.206</b>	<b>8.154</b>	<b>8.529</b>	<b>8.291</b>	<b>8.188</b>	<b>7.702</b>	<b>7.773</b>	<b>7.916</b>	<b>8.216</b>
<u>Gastos de Consumo</u>	3.014	3.620	4.008	4.135	4.411	4.497	5.070	5.403	5.744	5.653	6.168	6.156	6.381	6.094	5.879	5.583	5.580	5.680	5.976
- Personal	2.297	2.806	3.124	3.283	3.519	3.548	4.033	4.343	4.606	4.524	4.927	4.989	5.072	4.786	4.662	4.415	4.265	4.367	4.607
- Bienes de Consumo	187	210	226	254	219	207	218	208	230	228	250	229	230	227	252	293	396	330	241
- Servicios	530	605	658	599	673	742	819	852	908	901	991	938	1.079	1.082	965	875	919	982	1.128
<u>Rentas de la Propiedad</u>	155	166	128	100	104	93	72	73	90	106	111	187	264	421	497	346	331	260	234
<u>Prestaciones de la Seguridad Social</u>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<u>Transferencias Corrientes</u>	1.034	1.202	1.361	1.383	1.383	1.488	1.700	1.727	1.872	1.827	1.926	1.811	1.884	1.775	1.812	1.773	1.862	1.976	2.006
<b>III. RESULTADO ECONOMICO</b>	<b>1.061</b>	<b>957</b>	<b>1.070</b>	<b>1.096</b>	<b>756</b>	<b>1.298</b>	<b>990</b>	<b>932</b>	<b>981</b>	<b>1.078</b>	<b>771</b>	<b>605</b>	<b>913</b>	<b>1.416</b>	<b>853</b>	<b>710</b>	<b>1.230</b>	<b>1.812</b>	<b>1.726</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

Tabla 21: Resultado económico consolidado de provincias con cajas transferidas

## Administración Pública No Financiera

Simulación de no traspaso de las cajas previsionales a la Nación

En miles de millones de pesos constantes del año 2023

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>5.723</b>	<b>6.506</b>	<b>7.211</b>	<b>7.486</b>	<b>7.560</b>	<b>8.333</b>	<b>8.876</b>	<b>9.193</b>	<b>9.808</b>	<b>9.743</b>	<b>10.151</b>	<b>9.930</b>	<b>10.766</b>	<b>10.844</b>	<b>10.000</b>	<b>9.232</b>	<b>10.046</b>	<b>10.720</b>	<b>10.958</b>
Tributarios	4.651	5.216	5.777	5.932	5.832	6.331	6.896	7.191	7.813	7.728	8.019	7.870	8.401	8.683	8.079	7.642	8.178	8.719	8.690
- De Origen Provincial	1.843	2.073	2.256	2.388	2.433	2.587	2.847	3.034	3.488	3.436	3.439	3.296	3.557	3.600	3.184	2.940	3.364	3.644	3.909
- De Origen Nacional	2.808	3.143	3.521	3.544	3.398	3.744	4.049	4.157	4.325	4.292	4.580	4.574	4.844	5.084	4.895	4.702	4.814	5.133	4.842
- Sub - Total	2.066	2.353	2.692	2.718	2.603	2.883	3.128	3.204	3.329	3.285	3.512	3.696	3.962	4.715	4.517	4.174	4.295	4.689	4.443
- Otros de Origen Nacional	692	734	766	760	731	792	849	881	919	933	993	810	815	306	317	438	426	354	304
IVA y BP	50	56	63	65	65	70	71	72	77	74	75	68	66	63	61	91	93	90	94
Contribuciones a la Seguridad Social	409	504	580	707	841	888	973	985	1.044	1.005	1.099	1.104	1.257	1.074	897	729	951	960	983
No Tributarios	317	413	446	472	448	435	468	479	449	433	445	411	482	523	519	322	342	357	331
Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.	36	38	38	40	43	45	48	53	51	56	53	53	66	65	58	45	53	57	57
Rentas de la Propiedad	28	44	34	36	24	32	40	47	76	77	90	130	126	159	232	111	110	223	539
Transferencias Corrientes	282	291	335	300	372	603	450	437	374	445	445	362	434	340	214	384	414	404	357
<b>II. GASTOS CORRIENTES</b>	<b>5.412</b>	<b>6.406</b>	<b>7.034</b>	<b>7.209</b>	<b>7.585</b>	<b>7.757</b>	<b>8.694</b>	<b>9.182</b>	<b>9.755</b>	<b>9.610</b>	<b>10.381</b>	<b>10.298</b>	<b>10.692</b>	<b>10.360</b>	<b>10.268</b>	<b>9.716</b>	<b>9.719</b>	<b>9.992</b>	<b>10.427</b>
Gastos de Consumo	3.095	3.717	4.116	4.251	4.537	4.624	5.214	5.560	5.911	5.819	6.351	6.337	6.564	6.267	6.049	5.746	5.737	5.847	6.154
- Personal	2.297	2.806	3.124	3.283	3.519	3.548	4.033	4.343	4.606	4.524	4.927	4.989	5.072	4.786	4.662	4.415	4.265	4.367	4.607
Aumento gasto en personal	81	96	109	116	125	126	144	157	167	166	182	182	184	173	170	163	157	167	178
- Bienes de Consumo	187	210	226	254	219	207	218	208	230	228	250	229	230	227	252	293	396	330	241
- Servicios	530	605	658	599	673	742	819	852	908	901	991	938	1.079	1.082	965	875	919	982	1.128
Rentas de la Propiedad	155	166	128	100	104	93	72	73	90	106	111	187	264	421	497	346	331	260	234
Prestaciones de la Seguridad Social	1.127	1.329	1.447	1.495	1.596	1.591	1.761	1.868	1.943	1.913	2.057	2.019	2.054	1.963	1.957	1.880	1.828	1.909	2.034
Transferencias Corrientes	1.034	1.194	1.343	1.363	1.348	1.450	1.647	1.680	1.812	1.772	1.862	1.755	1.809	1.708	1.765	1.745	1.822	1.976	2.006
<b>III. RESULTADO ECONOMICO</b>	<b>311</b>	<b>100</b>	<b>177</b>	<b>277</b>	<b>-25</b>	<b>576</b>	<b>182</b>	<b>11</b>	<b>52</b>	<b>133</b>	<b>-230</b>	<b>-368</b>	<b>74</b>	<b>484</b>	<b>-269</b>	<b>-484</b>	<b>328</b>	<b>728</b>	<b>531</b>

Fuente: Elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

### 3.6 LOS REGIMENES PREVISIONALES DE LAS CAJAS TRANSFERIDAS ANTES DEL TRASPASO

El sistema previsional argentino, tanto en su nivel nacional como provincial, se organiza a partir de un esquema que combina un régimen general con múltiples regímenes especiales. Estos regímenes especiales ofrecen condiciones más favorables que el régimen general, ya sea en términos de los requisitos para acceder a las prestaciones (edad mínima y años de servicio) o en los mecanismos para calcular y actualizar los haberes jubilatorios.

A nivel nacional, los regímenes especiales se otorgan generalmente como reconocimiento a méritos o características particulares de ciertos grupos, mientras que a nivel provincial suelen surgir como adaptaciones a las realidades locales, incluyendo reglas diferenciadas para la edad de retiro, los años de aportes requeridos y el cálculo de las prestaciones. Adicionalmente, estos regímenes provinciales suelen estar asociados a alícuotas diferenciadas de aportes y contribuciones que permiten financiar beneficios adicionales sobre los haberes generales.

En esta sección se analizarán las características de los regímenes previsionales nacionales y provinciales, tanto en su modalidad general como en los regímenes especiales, tal como estaban establecidos antes de la transferencia de su administración al sistema nacional. El análisis comienza con una descripción contextual de cada uno de los regímenes, seguida de cuadros comparativos que detallan el relevamiento de las principales reglas paramétricas de los regímenes generales y especiales que estaban vigentes con anterioridad al traspaso.

#### *Régimen general*

Antes de las transferencias de los sistemas previsionales provinciales al ámbito nacional, cada jurisdicción definía de manera autónoma los parámetros y condiciones para otorgar beneficios jubilatorios. Esto resultaba en una marcada heterogeneidad entre provincias, reflejando las diferencias económicas, laborales y sociales de cada región.

En octubre de 1993, el Congreso Nacional sancionó la Ley 24.241, que estableció un nuevo marco para el sistema previsional nacional: el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Este sistema introdujo un modelo de características mixtas que combinaba un esquema de reparto con uno de capitalización individual opcional. La implementación de este nuevo sistema marcó un cambio significativo en la estructura previsional del país, estableciendo



normas uniformes que se aplicarían progresivamente a las provincias que decidieran transferir sus sistemas previsionales a la órbita nacional.

Para las provincias que realizaron el traspaso entre 1994 y 1996, la adopción del SIJP implicó que los empleados de la administración pública provincial quedaran sujetos a las disposiciones de la Ley 24.241. En consecuencia, las provincias debieron alinear sus esquemas locales a un sistema nacional unificado, dejando atrás las reglas particulares que las caracterizaban antes del traspaso.

En los cuadros comparativos del relevamiento de reglas paramétricas generales y especiales, se analizarán las disposiciones vigentes en las jurisdicciones provinciales antes de la transferencia, con énfasis en las diferencias con el régimen general nacional establecido por la Ley 24.241.

### *Régimen docente*

El régimen previsional especial para docentes experimentó transformaciones normativas significativas antes, durante y después de la transferencia de las Cajas Públicas Provinciales al sistema nacional. Antes del traspaso, cada provincia administraba de manera autónoma su sistema previsional, lo que permitía adaptar las condiciones jubilatorias a las particularidades del trabajo docente. Estos regímenes especiales se caracterizaban por ofrecer beneficios diferenciados respecto al régimen general, reconociendo la complejidad y las demandas propias de la labor educativa.

En 1991, con la sanción de la Ley 24.016, se estableció formalmente un régimen especial para docentes a nivel nacional. Este marco normativo contemplaba condiciones favorables en términos de edad jubilatoria, años de servicio requeridos y cálculo de haberes, buscando compensar las exigencias específicas del sector. Sin embargo, en 1994, con la promulgación de la Ley 24.241 y la implementación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), la Ley 24.016 fue derogada mediante el Decreto 78/94. Esto implicó que los docentes pasaran a regirse por las condiciones del régimen general, perdiendo los beneficios diferenciados establecidos previamente.

El proceso de transferencia de las Cajas Públicas Provinciales al sistema nacional supuso la adopción de un enfoque dual para manejar las diferencias entre los regímenes provinciales y el nacional. Por un lado, se respetaron los derechos adquiridos de aquellos jubilados que ya percibían beneficios al momento del traspaso, garantizando que continuaran bajo las condiciones originales, incluso si éstas eran más favorables que las del régimen general. Por otro lado, los nuevos beneficios generados tras el traspaso comenzaron a regirse por las disposiciones del sistema previsional nacional.

Esta modificación generó un fuerte rechazo del sector docente, que percibió la derogación como un retroceso en sus derechos adquiridos. Como respuesta, se presentaron numerosos planteos de inconstitucionalidad y reclamos gremiales, exigiendo la restitución de un régimen especial que reconociera las particularidades del trabajo docente.

En este contexto, en 2005, el Decreto 137/05 restableció parcialmente el régimen especial para docentes. Este decreto introdujo un aporte adicional del 2% para los trabajadores del sector, sobre el porcentaje vigente según la Ley 24.241, con el objetivo de financiar un suplemento compensatorio. Dicho mecanismo permitió reducir la brecha entre los beneficios del régimen general y el régimen especial, evidenciando la necesidad de contemplar las especificidades de esta profesión.

Este restablecimiento parcial destacó la importancia de atender las particularidades de este sector, aunque las diferencias en la carga contributiva entre provincias y Nación continúan generando desafíos tanto en la equidad como en la sostenibilidad del sistema previsional.

#### *Régimen judicial*

Previo a la transferencia de las Cajas Públicas Provinciales a la Nación, cada provincia mantenía su propio régimen previsional para Magistrados y el Poder Judicial, lo que generaba una notable heterogeneidad. Esta diversidad evidenciaba las diferencias en las capacidades y prioridades financieras de cada jurisdicción.

A nivel nacional, en diciembre de 1991 se había promulgado la Ley 24.018, que establecía un Régimen Especial de Jubilaciones para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, el Ministerio Público de la Nación y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Este régimen ofrecía condiciones significativamente más beneficiosas en comparación con el sistema general.

Sin embargo, con la entrada en vigor del Decreto 78/94, estos beneficios fueron eliminados, ya que la ley que los sustentaba quedó derogada. Como se observa también en el régimen docente, esta derogación formó parte de una reforma más amplia del sistema previsional argentino, que buscaba unificar y simplificar los regímenes existentes bajo el nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) establecido por la Ley 24.241.

A fines del año 2002, ante la gran cantidad de presentaciones judiciales que cuestionaban la constitucionalidad del Decreto 78/94, el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.668. Esta nueva normativa derogó varios regímenes

previsionales establecidos en las leyes 22.731, 22.929, 23.026, 21.016 y 24.018, en un intento por dar respuesta a los conflictos legales y regularizar la situación.

Sin embargo, un mes después, a través del Decreto 2322/02, se declaró parcialmente vigente la Ley 24.018. Este decreto restableció los artículos 8 a 17 y 26 a 36 de la ley, recuperando así el régimen jubilatorio especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación.

Para las provincias que habían transferido sus cajas previsionales a la Nación durante la década de 1990, este desenlace permitió la firma de actas complementarias a los convenios de transferencia originales. Estas actas garantizaron que los Magistrados y Funcionarios Judiciales de las provincias transferidas pudieran acogerse al régimen jubilatorio especial establecido en los artículos restaurados de la Ley 24.018<sup>38</sup> (Arts. 8 a 17 y 26 a 33), con las mismas condiciones y beneficios que los contemplados a nivel nacional. A continuación, en la Tabla 22 se detallan las actas complementarias suscritas por cada provincia

**Tabla 22: Normativa Complementarias para la implementación del Régimen Especial de Magistrados y Funcionarios Judiciales**

Jurisdicción	Actas complementarias
<b>CABA</b>	Res. MTEySS 1.412/2008
<b>Catamarca</b>	Decreto 1.032/2017
<b>Jujuy</b>	Ley 5.588
<b>La Rioja</b>	Ley 6.119
<b>Mendoza</b>	Ley 7.770
<b>Rio Negro</b>	Ley 4.449
<b>Salta</b>	Ley 7.582
<b>San Juan</b>	Ley 8.118
<b>San Luis</b>	Decreto 775/14
<b>Santiago del Estero</b>	Decreto Ac.32/10
<b>Tucumán</b>	Ley 7.853

**Fuente:** Elaboración propia

Por último, los convenios de transferencia incluyeron disposiciones específicas para los magistrados que ya se encontraban gozando o tramitando beneficios bajo el régimen de la Ley 24.241. Estas disposiciones permitieron a dichos beneficiarios transformar su beneficio al régimen establecido por la Ley 24.018, sin derecho a reclamos retroactivos.

Por ejemplo, en provincias como Catamarca y Jujuy, se estableció: *“Determínese que quienes se encontraren gozando o tramitando beneficios*

<sup>38</sup> Esta normativa fue luego modificada por la Ley 27.546 en 2020.

*jubilatorios regidos por la Ley 24.241, que acrediten las condiciones estipuladas por los artículos 8 a 17 y 26 a 33 de la Ley 24.018 en virtud de los cargos mencionados en el Anexo, a excepción del art. 13 de la citada ley que no es aplicable ni evocable a los efectos de este instrumento, podrán solicitar la transformación de su beneficio sin que ello genere derecho alguno a percibir diferencias de haberes retroactivos que resulten de la transformación aludida, anteriores a esta solicitud, siempre y cuando salden las diferencias de aportes que corresponda”.*

Esta medida garantizó una transición ordenada hacia el nuevo régimen, preservando la estabilidad jurídica y financiera del sistema previsional.

### *Régimen policial*

Tanto antes como después del traspaso de los sistemas previsionales provinciales al ámbito nacional, las normas que regulaban los regímenes especiales de las fuerzas policiales y del personal de los servicios penitenciarios mantuvieron una continuidad significativa. Esto se debe a que las características particulares de estos regímenes, vinculadas a la naturaleza de las funciones de seguridad y custodia, requirieron un tratamiento diferenciado y específico que no fue alterado al momento del traspaso.

En los distintos acuerdos de transferencia suscriptos por las provincias que optaron por el traspaso de sus sistemas de previsión social a la Nación, se convino la transferencia del sistema de seguridad social provincial, detallándose en forma taxativa la normativa provincial vigente a la fecha de su suscripción. Como regla, quedaron incluidas “las obligaciones de pago a los beneficiarios de las jubilaciones y pensiones actuales y las que se reconozcan o concedan en el futuro referidas a todos los regímenes, ordinarios o especiales, regulados por la legislación vigente, con excepción de las correspondientes a retiros y pensiones del Personal Policial y Penitenciario, que quedará sujeto a las estipulaciones específicas”. Surge así que lo referido a beneficios del personal de la Policía y Servicio penitenciario, fue una excepción a dicha regla.

En consonancia con ello, los acuerdos trataron en forma específica dicho universo, bajo el siguiente entendimiento:

- El Estado Nacional acepta las obligaciones de pago, con respeto de los derechos adquiridos y pautas de movilidad prevista por la normativa provincial, con ajuste a las normas que regulan los regímenes afines en la Nación (Policía federal y Servicio Penitenciario Federal)
- La Provincia, por intermedio de la Unidad de Control Previsional, tiene a cargo evaluar la concesión de los beneficios y disponer luego la concesión

de los beneficios, lo que se materializa por Decreto del Poder Ejecutivo provincial con previa intervención de control y visación por parte de la ANSES. Ello, hasta tanto se establezca un sistema sustitutivo. No obstante, a la fecha el sistema sigue funcionando de la misma manera: la provincia otorga los beneficios en base a su normativa provincial (adecuada a la nacional en los casos que se cumplió lo acordado) y la ANSES tiene un rol de auditoría, visación y pago de los beneficios.

- Se aclara que el reconocimiento de derechos adquiridos, atiende los casos en que todos los requisitos y condiciones exigidos por la normativa provincial se hallaren cumplidos a la fecha.
- Se acordó que los requisitos de edad y años de servicios para la obtención de los beneficios (retiros y pensiones) previstos en la normativa provincial vigente en la legislación provincial se adecuarían gradualmente durante un período de hasta cinco (5) años a los requisitos previstos en los regímenes de la Policía Federal y Servicio Penitenciario Federal. Es decir, el convenio requería desde su suscripción, la adecuación gradual acorde al plazo convenido.

Asimismo, como contrapartida de la obligación de pago asumida por el Estado Nacional, las provincias se obligaron de retener y transferir a éste los aportes personales y a efectuar las contribuciones patronales obligatorias del personal comprendido en sendos regímenes, a partir de la vigencia del convenio y de acuerdo a la legislación provincial referida en cada convenio. De igual manera, se obligaron a transferir los recursos que fueran requeridos por ajustes en las prestaciones derivados de recategorizaciones de cargos efectuadas con carácter general o parcial.

En el caso de policías y personal penitenciario, no se transfiere el sistema sino que Nación asumió la obligación de pago bajo, con el compromiso de las provincias que adhirieron a readecuar su normativa en cuanto a requisitos de edad y años de servicio, conservando su potestad legislativa y marco normativo en los demás aspectos de sus propios regímenes.

Conforme al relevamiento de información que se encuentra disponible, no se observa que las provincias de Río Negro, Jujuy y Tucumán hayan concluido la adecuación de su normativa provincial en base a lo previsto convencionalmente.

Mientras que las restantes siete provincias hicieron la adecuación en forma progresiva, recién entre los años 2005 y 2013, en los términos de las Actas Complementarias suscriptas en cada caso, conforme se expone a continuación en la Tabla 23:

**Tabla 23: Adecuación normativa de provincias al régimen policial**

Provincia	Fecha de Acta Acuerdo	Resumen de la Adecuación Normativa	Decreto del PEN aprobatorio
<b>Salta</b>	28/12/2005	*Equiparación legal de ambos plexos normativos de retiros y pensiones –Provincial y Nacional—, en lo referente a los recaudos de edad, años de servicios y porcentajes de aportes y contribuciones. *Se modifica convenio originario reestableciendo la movilidad conforme a pautas provinciales.*Haber de retiro se calculará en base al 100% de la mejor remuneración percibida en los últimos 60 meses anteriores al cese del servicio, según las escalas porcentuales que en cada caso correspondan, reemplazando el sistema provincial vigente hasta la fecha.	<a href="#">Decreto 301/2006</a>
<b>San Juan</b>	20/10/2006	*Equiparación legal de ambos plexos normativos de retiros y pensiones –Provincial y Nacional—, en lo referente a los recaudos de edad, años de servicios y porcentajes de aportes y contribuciones. *Se receptará en la jurisdicción provincial toda modificación legislativa futura de las leyes nacionales, en lo concerniente al objeto del convenio. *El haber de retiro resultará de la aplicación de los artículos 96º y 100º de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina 21.965 y de los artículos 9º y 10º de la Ley de Régimen de Retiro y Pensiones del Personal del Servicio Penitenciario Nacional 13.018	<a href="#">Decreto 1082/2007</a>
<b>Catamarca</b>	27/02/2007	*Equiparación legal de ambos plexos normativos de retiros y pensiones –Provincial y Nacional—, en lo referente a los recaudos de edad, años de servicios y porcentajes de aportes y contribuciones. *Se receptará en la jurisdicción provincial toda modificación legislativa futura de las leyes nacionales, en lo concerniente al objeto del convenio. *El haber de retiro resultará de la aplicación de los artículos 96º y 100º de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina 21.965 y de los artículos 9º y 10º de la Ley de Régimen de Retiro y Pensiones del Personal del Servicio Penitenciario Nacional 13.018.	<a href="#">Acta firmada directamente por el Presidente de la Nación el 27/02/2007</a>

Provincia	Fecha de Acta Acuerdo	Resumen de la Adecuación Normativa	Decreto del PEN aprobatorio
Mendoza	28/02/2007	*Equiparación legal de ambos plexos normativos de retiros y pensiones –Provincial y Nacional—, en lo referente a los recaudos de edad, años de servicios y porcentajes de aportes y contribuciones. *Se receptará en la jurisdicción provincial toda modificación legislativa futura de las leyes nacionales, en lo concerniente al objeto del convenio. *Haber de retiro conforme artículo 100 de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina 21.965 y el artículo 10 de la Ley del Régimen de Retiro y Pensiones del Personal del Servicio Penitenciario Federal 13.018.	<a href="#">Decreto 1627/2007</a>
Santiago del Estero	28/06/2007	*Adecuación de requisitos de edad, años de servicio y aportes a los de los regímenes nacionales. *Se receptará en la jurisdicción provincial toda modificación legislativa futura de las leyes nacionales, en lo concerniente al objeto del convenio. *El haber de retiro resultará de la aplicación de los artículos 96 y 100 de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina 21.965 y del artículo 10 de la Ley del Régimen de Retiro y Pensiones del Personal del Servicio Penitenciario Nacional 13.018. El cálculo del haber tomará en cuenta la remuneración promedio percibida en los últimos doce (12) meses anteriores al cese de actividad, según la escala de porcentajes proporcionales al tiempo de servicio.	<a href="#">Decreto 646/2009</a>
La Rioja	10/09/2008	*Equiparación legal de ambos plexos normativos de retiros y pensiones –Provincial y Nacional—, en lo referente a los recaudos de edad, años de servicios y porcentajes de aportes y contribuciones. *Se acuerda que la movilidad será acorde a los aumentos que por decreto del Poder Ejecutivo Provincial introduzca en el haber de grado con que fueron calculados cuando revistaba en actividad. *La determinación del haber de retiro del personal policial o del Servicio Penitenciario en el momento de su pase a situación de retiro, estará determinada sobre la base del último mes de sueldo o del mejor cargo efectivamente desempeñado en la Institución Policial o en el Servicio Penitenciario Provincial, computándose los adicionales y/o bonificaciones vigentes con carácter remunerativos.	<a href="#">Decreto 447/2009</a>

Provincia	Fecha de Acta Acuerdo	Resumen de la Adecuación Normativa	Decreto del PEN aprobatorio
San Luis	18/12/2013	*Equiparación legal de ambos plexos normativos de retiros y pensiones –Provincial y Nacional—, en lo referente a los recaudos de edad, años de servicios y porcentajes de aportes y contribuciones. *Las leyes nacionales constituirán la referencia normativa en caso de modificaciones a las leyes provinciales. *El haber de retiro resultará de la aplicación de los artículos 96 y 100 de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina 21.965 y del artículo 10 de la Ley del Régimen de Retiro y Pensiones del Personal del Servicio Penitenciario Nacional 13.018.	<a href="#">Decreto 776/2014</a>

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, se observa de los convenios suscriptos particularmente para regímenes Policial y Penitenciario, que de las diez provincias que transfirieron sus sistemas previsionales, solo se ha podido acceder a antecedentes que acreditan que siete de ellas lograron cumplir el compromiso de adecuación de requisitos de acceso a los beneficios, habiendo transcurrido ocho años entre la primera que lo hizo (Mendoza) y la última (San Luis); siendo que en todos los casos, se materializó transcurridos ampliamente más de diez años después de la suscripción de los convenios primigenios.

Se observa que la falta de homogeneidad incluso entre las provincias que efectuaron adecuaciones en algunos aspectos (movilidad aplicable y modo de cálculo del haber inicial), impide y torna inviable efectuar una comparación entre tales sistemas provinciales adecuados en mayor o menor medida a las pautas nacionales y aquellos sistemas Policiales y Penitenciarios de las Provincias que optaron por no transferir sus sistemas previsionales a la Nación.

En cuanto a CABA, si bien fue una de las jurisdicciones que transfirió al Estado Nacional su sistema previsional, cabe destacar que no contaba con fuerzas de seguridad propias, sino que las fuerzas federales actuaban en dicha ciudad regidas bajo pautas y dependencia de autoridades nacionales. Recién en el año 2016, con la sanción de la Ley 27.706 se aprobó el “Convenio de transferencia progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, que da recepción en forma progresiva a lo dispuesto en el art. 7 de la Ley 24.588 (sustituido por Ley 26.288) en cuanto a que CABA ejerce las funciones de seguridad en todas las materias no federales en su ámbito territorial mediante a través de la Policía Metropolitana. Ésta,



asumió funciones que desempeñaba la Policía Federal Argentina, la que en adelante solo se ocupará funciones de seguridad en materia federal en dicho territorio.

Asimismo, CABA no cuenta con un servicio penitenciario propio, encontrándose a la fecha en proceso de creación y coordinación de las medidas necesarias con el Gobierno Federal.

### **3.6.1. Relevamiento de reglas paramétricas generales y especiales**

Se analiza a continuación la situación de cada provincia con caja transferida, anterior al traspaso.

#### ***3.6.1.1 Alícuotas de aportes y contribuciones***

El análisis de las alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales de la Tabla 24 en las provincias con cajas previsionales transferidas evidencia tendencias que destacan por su variabilidad y diferenciación respecto al régimen nacional, incluso antes del traspaso.

En todos los regímenes las provincias transferidas presentaban, en general, mayores cargas sociales en comparación con el esquema nacional, reflejando las diferencias estructurales y las decisiones financieras adaptadas a sus contextos locales.

#### ***Régimen general***

Dentro del régimen general, en el ámbito nacional la alícuota de aportes personales jubilatorios se ubica en el 11%. Sin embargo, solo cinco jurisdicciones transferidas (CABA<sup>39</sup>, Catamarca, Mendoza, Río Negro y San Juan) aplicaban

---

<sup>39</sup> En el caso del sistema previsional correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo al traspaso a la órbita nacional existía un Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) que estaba a cargo de este sistema conforme al Decreto 1645 del 31/07/1978, habiendo dicho instrumento instaurado régimen de prestaciones previsionales para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos. Lo que se hizo a través del citado Decreto 1645/1978 fue adaptar, “conciliar” según su expreso texto, las normas de la Ley 18.037 (Ley 18.259 del año 1969), instituyendo un régimen de prestaciones previsionales específico para los dependientes de la Municipalidad de Buenos Aires. El traspaso del IMPS a la órbita nacional se dio en medio del cambio de normativa previsional nacional, decretando la aplicación en el ámbito de la Municipalidad de Buenos Aires del régimen establecido por Ley 24.241 (Decreto 82/94). De esta forma, si bien existía un instituto previsional municipal a cargo de la gestión previsional de los agentes municipales con un régimen específico adaptado del previsto en la Ley 18.037, sus aspectos sustanciales no diferían, con lo que el traspaso de la caja de la Ciudad de Buenos Aires no implicó cambio para los agentes del municipio.

este porcentaje. En las demás, las alícuotas eran superiores, oscilando entre el 12% en Jujuy y Tucumán, hasta el 17% en La Rioja.

Por su parte, en el ámbito nacional los empleadores realizan una contribución patronal del 16%, a excepción de las jurisdicciones con cajas previsionales públicas transferidas a la nación, que tributan una alícuota del 10,17% por dicho concepto (ver Recuadro V.1 del Anexo V). Antes del traspaso, ninguna provincia mantenía este porcentaje, sino que aplicaban valores superiores, variando entre el 12% en San Luis y Santiago del Estero, hasta el 21% en Mendoza y Río Negro.

Este patrón demuestra que las provincias transferidas mantenían en general mayores cargas sociales que el esquema nacional.

#### *Régimen docente*

En cuanto al régimen docente, el valor del aporte personal a nivel nacional es del 13%, 2 puntos porcentuales por encima de la del régimen general. Tres provincias (CABA, Catamarca y Río Negro) coincidían con este valor. En las demás, se observan alícuotas superiores que van desde el 14% en Jujuy y Tucumán, hasta el 22% en San Juan, siendo esta última la más elevada entre las provincias antes de la transferencia a Nación.

En cuanto a las contribuciones patronales, el valor nacional establecido era del 16%. Algunas provincias, como CABA, Jujuy y Río Negro, mantenían este porcentaje, pero la mayoría aplicaba valores más elevados. En Mendoza, por ejemplo, la alícuota era del 21%, mientras que en La Rioja y Salta se situaba en el 19%, y en San Juan y Tucumán en el 18%.

#### *Régimen Magistrados Poder Judicial*

En el régimen especial de magistrados y funcionarios judiciales, la alícuota nacional para los aportes personales era del 18%. Solo CABA igualaba este valor, mientras que la mayoría de las provincias aplicaban alícuotas inferiores. Por ejemplo, Mendoza y Río Negro establecían un 11%, Jujuy y Tucumán un 12%, y Catamarca y San Juan un 13%. Santiago del Estero se situaba en un 15%, Salta en un 17%, mientras que La Rioja alcanzaba un 20%, superior al nacional.

Respecto a las contribuciones patronales, la alícuota nacional era del 16%. Este porcentaje se aplicaba en CABA, mientras que otras provincias adoptaban valores inferiores, como el 14% en Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero, o el 15% en Catamarca, San Juan y Tucumán. En Salta la alícuota era del 18%, y Mendoza alcanzaba el 21%, representando la mayor carga contributiva en este régimen.

### *Régimen policial*

A nivel nacional, la alícuota para los aportes personales en el régimen policial era del 11%. Sin embargo, ninguna provincia transferida adoptaba este valor. Las alícuotas provinciales oscilaban entre el 13% en Catamarca y Río Negro, hasta el 19% en Salta. La Rioja y San Luis aplicaban un 17%, mientras que Santiago del Estero se situaba en el 18%.

En el caso de las contribuciones patronales, el valor nacional era del 16%. Jujuy y San Juan aplicaban esta misma alícuota, mientras que las demás provincias establecían valores superiores. En Catamarca era del 18%, en Salta, San Luis y Tucumán del 20%, y alcanzaba un máximo del 23% en La Rioja, Mendoza y Río Negro.

**Tabla 24: Aporte personal y contribución patronal general, docente, policial y judicial por provincia**

Régimen	Menor al Valor Nacional	Igual al Valor Nacional	Mayor al valor Nacional
<b>General: Aporte Personal</b>		11%: CABA, Catamarca, Mendoza, Río Negro y San Juan.	12%: Jujuy y Tucumán. 13%: Salta. 14%: Santiago del Estero. 15%: San Luis. 17%: La Rioja.
<b>General: Contribución Patronal</b>		10,17%: Ninguna.	12%: San Luis y Santiago del Estero. 14%: Jujuy. 15%: Catamarca, San Juan y Tucumán. 15,5%: La Rioja. 16%: CABA. 17%: Salta. 21%: Mendoza y Río Negro.

<b>Régimen</b>	<b>Menor al Valor Nacional</b>	<b>Igual al Valor Nacional</b>	<b>Mayor al valor Nacional</b>
<b>Docente: Aporte Personal*</b>	11%: Mendoza.	13%: CABA, Catamarca y Río Negro.	14%: Jujuy y Tucumán. 15%: Santiago del Estero. 16%: Salta. 17%: La Rioja y San Luis. 22%: San Juan
<b>Docente: Contribución Patronal*</b>	14%: Santiago del Estero. 15%: Catamarca.	16%: CABA, Jujuy y Río Negro.	17%: San Luis. 18%: San Juan y Tucumán. 19%: La Rioja y Salta. 21%: Mendoza.
<b>Judicial: Aporte Persona*</b>	11%: Mendoza y Río Negro. 12%: Jujuy y Tucumán. 13%: Catamarca y San Juan. 15%: Santiago del Estero. 17%: Salta.	18%: CABA.	20%: La Rioja.
<b>Judicial: Contribución Patronal*</b>	14%: Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero. 15%: Catamarca, San Juan y Tucumán. 15,5%: La Rioja	16%: CABA.	18%: Salta. 21%: Mendoza.
<b>Policial: Aporte Personal**</b>		11%: Ninguna.	13%: Catamarca y Río Negro. 14%: Jujuy y Tucumán. 16%: Mendoza y San Juan. 17%: La Rioja y San Luis. 18%: Santiago del Estero. 19%: Salta.
<b>Policial: Contribución Patronal**</b>		16%: Jujuy y San Juan.	17%: Santiago del Estero. 18%: Catamarca. 20%: Salta, San Luis y Tucumán. 23%: La Rioja, Mendoza y Río Negro.

**Nota:.** \* Sin información sobre alícuotas del régimen judicial en San Luis.

\*\* CABA: No corresponde.

**Fuente:** Elaboración propia en base a normativa anterior al traspaso y Cetrángolo y Curcio (2005).

### **3.6.1.2 Requisitos de acceso al beneficio**

#### **a) Edad mínima legal**

Como se puede apreciar en la Tabla 25, la edad mínima jubilatoria en el régimen general antes del traspaso de las Cajas Públicas Provinciales al ámbito nacional reflejaba una gran diversidad entre las jurisdicciones transferidas.

En el régimen general, en algunas provincias la edad mínima para acceder a la jubilación era notablemente inferior a la establecida por la normativa nacional, que fija los 65 años para los varones y 60 para las mujeres. Por ejemplo, en Catamarca y Jujuy, las edades mínimas eran de 50 años para mujeres y 55 para varones, mientras que en Tucumán se elevaba en un año la edad mínima exigida para mujeres. Por su parte, en La Rioja y Santiago del Estero, los valores ascendían a 55 años para mujeres y 60 para varones, mientras que en Salta se establecían en 58 y 60 años respectivamente. San Juan fijaba también 58 años para mujeres, pero elevaba en 3 años la edad mínima para varones, marcando una posición intermedia entre los parámetros más flexibles y el estándar nacional. Río Negro establecía 60 años para mujeres y varones conjuntamente.

En contraste, algunas provincias respetaban la edad mínima jubilatoria nacional, como CABA y San Luis. Mendoza, por su parte, exigía 62 años para mujeres y 65 años para varones, siendo la única provincia transferida que imponía un valor superior al nacional en este régimen.

En el régimen docente, los requisitos de edad mínima eran incluso más variados. Tucumán fijaba la edad en 50 años para mujeres y 55 años para varones, mientras que en Mendoza y Río Negro el límite se establecía en 52 años para ambos géneros. En San Luis y Santiago del Estero, las edades mínimas eran de 52 años para mujeres y 55 para varones, mientras que en Salta se requerían 53 y 55 años, respectivamente.

Esto es así debido a que en diversas cajas de las consignadas existen regímenes diferenciales generales (por insalubridad) y especiales para el personal docente (de zonas desfavorables, rurales o dedicado a la educación especial) que prevén menos años de edad y servicio para el acceso al beneficio jubilatorio.

Algunas provincias, como Catamarca, Jujuy, La Rioja y San Juan, no imponían un límite de edad para acceder al beneficio, permitiendo que los docentes se jubilaran únicamente en función de los años de servicio acumulados.

En contraste, CABA era la única jurisdicción que adoptaba las mismas edades mínimas que el régimen nacional, es decir, 57 años para mujeres y 60 para varones.

Finalmente, el régimen judicial de Catamarca y Jujuy establecía la edad mínima de 50 años para mujeres y 55 años para varones, mientras que en La Rioja, Río Negro, San Juan y Santiago del Estero los requisitos se situaban en 55 y 60 años, respectivamente. En Salta, la edad mínima para mujeres aumentaba en 3 años.

CABA y Tucumán, en cambio, igualaban los parámetros nacionales, estableciendo 60 años para mujeres y 65 años para varones. Mendoza, en este régimen, destacaba por exigir 62 años para mujeres y 65 para varones, reflejando una mayor exigencia en comparación con las demás jurisdicciones antes del traspaso.

**Tabla 25: Edad mínima jubilatoria por régimen y provincia**

Régimen	Menor al Valor Nacional	Igual al Valor Nacional	Mayor al Valor Nacional
<b>General</b>	50/55: Catamarca y Jujuy. 51/55: Tucumán. 55/60: La Rioja y Santiago del Estero 58/60: Salta. 58/63: San Juan. 60: Río Negro.	60/65: CABA y San Luis.	62/65: Mendoza.
<b>Docente</b>	50/55: Tucumán. 52: Mendoza y Río Negro. 52/55: San Luis y Santiago del Estero. 53/55: Salta. Sin límite de edad: Catamarca, Jujuy, La Rioja y San Juan.	57/60: CABA.	
<b>Judicial*</b>	50/55: Catamarca y Jujuy. 55/60: La Rioja, Río Negro, San Juan y Santiago del Estero. 58/60: Salta.	60: CABA y Tucumán.	62/65: Mendoza.

**Notas:** Cuando se señalan dos edades la primera corresponde a mujeres y la segunda a varones.

\*Sin información sobre el régimen judicial de San Luis.

**Fuente:** Elaboración propia en base a normativa anterior al traspaso, Cetrángolo y Curcio (2005) y Programa sectorial de reforma de las cajas previsionales provinciales.

## b) Años de servicios con aportes

En el análisis de los requisitos de años de servicios con aportes antes del traspaso realizado en la Tabla 26, se observa una mayor homogeneidad respecto a otros parámetros, especialmente en el régimen general. La mayoría de las jurisdicciones mantenían alineados sus requerimientos con los del sistema nacional, que establece un mínimo de 30 años de aportes computables para acceder a la jubilación ordinaria.

En el régimen general, la mayoría de las provincias, como CABA, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan y Santiago del Estero, exigían 30 años de servicios con aportes para mujeres y varones, siguiendo el estándar nacional. Sin embargo, Jujuy destacaba al ser la única jurisdicción con un requisito menor, estableciendo en la Ley 4042, Art. 39 que tendrán derecho a Jubilación Ordinaria los afiliados que “acrediten 30 años de servicio los varones y 25 las mujeres, computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad, de los cuales 20 por lo menos deberán ser con aportes, mínimo que se aumentará en igual número al de años de vigencia de la presente Ley hasta alcanzar 30 o 25 años respectivamente”.

En cuanto al régimen docente, el régimen previsional nacional exige 25 años de servicio, de los cuales al menos 10 deben haberse desempeñado frente a alumnos. En caso de no alcanzar los 10 años frente a alumnos, se requiere acreditar 30 años de servicio en total para acceder al beneficio jubilatorio.

Provincias como CABA, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan y Tucumán adoptaron el mismo requisito de 25 años, mientras que Jujuy, Salta y Santiago del Estero<sup>40</sup> optaron por una mayor exigencia, estableciendo 30 años como mínimo para este régimen especial.

---

<sup>40</sup> Jujuy – Art. 5, Ley 4839: “Tendrán derecho a jubilación ordinaria: a) Personal docente de todas las ramas de la enseñanza, técnicos de inspección y directivos, con no menos de diez (10) años al frente directo de alumnos con un mínimo de doce (12) horas cátedra semanales o cargo docente equivalente que acrediten treinta (30) años efectivos en tales servicios, sin límite de edad.”

Salta – Art.44, Ley 6719: “Tendrán derecho a jubilación ordinaria con 55 (cincuenta y cinco) años de edad los hombres y 53 (cincuenta y tres) años las mujeres, el personal dependiente del Consejo General de Educación y el que revista en establecimientos educacionales de organismos dependientes del Ministerio de Educación y de otras áreas de la Administración Pública Provincial, que tenga estado docente y acrediten: a) 30 (treinta) años de servicios efectivos docentes; b) 28 (veintiocho) años de tales servicios de los cuales 15 (quince) años como mínimo deberán haberse prestado efectivamente al frente directo de curso o grado; c) 28 (veintiocho) años a cargo directo y efectivo frente a curso o grado, con 50 (cincuenta) años de edad.”

En el Régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial nacional, por su parte, se requieren 30 años de aportes computables en uno o más regímenes del Sistema de Reciprocidad Jubilatoria (Artículo 9, Ley 24.018), sujetos a las siguientes restricciones:

- Haber ejercido al menos 10 años de servicios continuos o 15 discontinuos en alguno de los cargos mencionados en el artículo 8 de la Ley 24.018, siempre que se estuvieran desempeñando en dicho cargo al momento de cumplir los requisitos para obtener la jubilación ordinaria.
- Cesar definitivamente en el ejercicio de los cargos indicados en el artículo 8°.

En las provincias transferidas hay también un panorama más uniforme, con la mayoría de las jurisdicciones exigiendo 30 años de servicios con aportes, en concordancia con la Ley 24.018 a nivel nacional. Este parámetro era aplicado en CABA, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán. Solo en Jujuy se permitía un esquema más flexible, con un requisito de 25 años para mujeres y 30 para hombres, similar al del régimen general en esta provincia.

En conclusión, los requisitos de años de servicios con aportes antes del traspaso de las cajas previsionales reflejan un nivel considerable de alineación con los valores nacionales, especialmente en el régimen general y judicial.

---

Santiago del Estero – Art. 80, Ley 4558: *“Tendrá derecho a jubilación con cincuenta y cinco (55) años de edad los varones y cincuenta y dos (52) las mujeres, el personal enunciado en el artículo anterior que acredite treinta años de servicios como docente de enseñanza preescolar, primaria, media terciaria, superior o especial; o veinticinco (25) años de tales servicios, de los cuales diez (10) como mínimo fueren al frente directo de alumnos. Asimismo, dicho personal tendrá derecho a jubilación, cualquiera fuere su edad, cuando acreditase veinticinco (25) años de servicios, diez (10) de los cuales como mínimo, sean continuos o discontinuos, deben ser prestados como docente al frente directo de alumnos en escuelas de ubicación "desfavorable", o "muy desfavorable" según las determinaciones del Estatuto del Docente vigente en el lugar de prestación de tales servicios.”*



**Tabla 26: Años de servicios con aportes, por provincia y régimen**

Régimen	Menor al Valor Nacional	Igual al Valor Nacional	Mayor al Valor Nacional
<b>General*</b>	25/30: Jujuy	30: CABA, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan y Santiago del Estero.	
<b>Docente**</b>		25: CABA, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan y Tucumán.	30: Jujuy, Salta y Santiago del Estero.
<b>Judicial***</b>	25/30: Jujuy.	30: CABA, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán.	

**Notas:** Cuando se señalan dos valores la primera corresponde a mujeres y la segunda a varones.

\*Sin información sobre el régimen general de San Luis y Tucumán.

\*\*Sin información sobre el régimen docente de San Luis.

\*\*\*Sin información sobre el régimen judicial de San Luis.

**Fuente:** ASAP y normativa vigente.

### **3.6.1.3 Cálculo del haber inicial**

El cálculo del haber inicial en las provincias analizadas antes del traspaso presentaba diversidad en las bases de cálculo, dependiendo del régimen previsional y la jurisdicción (Tabla 27). Estas diferencias reflejaban las particularidades normativas locales y la autonomía con la que cada provincia estructuraba sus sistemas antes del traspaso.

En el régimen general, la mayoría de las provincias transferidas establecían un porcentaje jubilatorio del 82% del salario, alineado con los estándares más generosos. En casi todas las jurisdicciones, este porcentaje se calculaba sobre el último sueldo percibido, reflejando una práctica que buscaba maximizar el beneficio para el trabajador. Sin embargo, en algunos casos, se

utilizaban métodos alternativos, como el promedio de las mejores remuneraciones o el promedio actualizado de los últimos 10 años, aunque estos métodos eran menos frecuentes.

En el caso del régimen docente, la normativa provincial también solía establecer un porcentaje jubilatorio del 82%, calculado generalmente sobre el último salario percibido en el cargo. Esta práctica era consistente con las disposiciones nacionales para este régimen especial y reconocía las particularidades de la labor docente. No obstante, en algunas jurisdicciones se aplicaban metodologías que utilizaban el promedio actualizado de los últimos años de servicio, aunque sin modificar el porcentaje del 82%, asegurando un nivel de beneficio equivalente.

Para el régimen judicial, el porcentaje jubilatorio era igualmente del 82% en la mayoría de las provincias, calculado sobre el último cargo ocupado o el promedio actualizado de las últimas remuneraciones percibidas. Este tratamiento reflejaba un esfuerzo por otorgar beneficios consistentes con las expectativas del sector, asegurando la sostenibilidad de los ingresos en la etapa pasiva.

**Tabla 27: Porcentaje jubilatorio y base de cálculo del haber inicial por régimen previsional según jurisdicción**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Régimen General</b>	<b>Régimen Docente</b>	<b>Régimen Judicial</b>
<b>Nación</b>	55% del promedio de las últimas 120 remuneraciones actualizadas	82% móvil de la remuneración del cargo desempeñado al cese o del cargo de mayor jerarquía ejercido durante al menos 24 meses; si este período es menor, se calculará sobre el promedio de las remuneraciones más favorables de los últimos tres años.	82% de la remuneración total sujeta a aportes correspondiente al cargo desempeñado por el interesado al momento del cese definitivo en el servicio.
<b>CABA</b>	55% del promedio de las últimas 120 remuneraciones actualizadas	82% móvil de la remuneración del cargo desempeñado al cese o del cargo de mayor jerarquía ejercido durante al menos 24 meses; si este período es menor, se calculará sobre el promedio de las remuneraciones más favorables de los últimos tres años.	82% de la remuneración total sujeta a aportes correspondiente al cargo desempeñado por el interesado al momento del cese definitivo en el servicio.

<b>Jurisdicción</b>	<b>Régimen General</b>	<b>Régimen Docente</b>	<b>Régimen Judicial</b>
<b>Catamarca</b>	82% móvil el haber para las jubilaciones ordinarias comunes y especiales del promedio de las remuneraciones actualizadas del cargo que se tuvo en cuenta para la determinación del haber o dietas actualizadas.		
<b>Jujuy</b>	82% de la remuneración asignada al cargo del afiliado al cesar en el servicio o del cargo mejor remunerado que haya ocupado.	82% móvil del promedio de la remuneración mensual correspondiente al cargo o categoría desempeñada durante los últimos 5 años de servicio. Si el agente lo solicita, puede incluir hasta 5 de los mejores años remunerados anteriores.	82% de la remuneración mensual asignada al cargo del que era titular el afiliado a la fecha de cesar en el servicio o en el cargo mejor rentado que hubiese desempeñado, perteneciendo al régimen previsional de la Provincia.
<b>La Rioja</b>	82% móvil de la remuneración del mejor cargo desempeñado durante 24 meses consecutivos; si no hay continuidad, se calcula sobre el promedio de las mejores remuneraciones en 24 meses.	82% móvil del salario correspondiente al menor cargo docente desempeñado durante su carrera, siempre que el beneficiario acredite al menos 8 meses continuos o 12 meses discontinuos en el ejercicio de dicho cargo.	82% móvil de la remuneración del mejor cargo desempeñado durante 24 meses consecutivos; si no hay continuidad, se calcula sobre el promedio de las mejores remuneraciones en 24 meses.
<b>Mendoza</b>	Promedio mensual de las remuneraciones sujetas a descuentos jubilatorios correspondientes a los últimos 120 meses continuos previos al cese. Los afiliados con más de 15 años de aportes efectivos a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Mendoza podrán optar por calcularlo con el promedio de las remuneraciones actualizadas de 15 años continuos elegidos dentro de su período de aportes.		
<b>Rio Negro</b>	S/I	82% del promedio actualizado de las remuneraciones de los 5 años discontinuos mejor remunerados o los 3 años continuos mejor remunerados en la administración pública provincial o municipal.	
<b>Salta</b>	82% móvil de la remuneración actualizada correspondiente al cargo que da motivo al beneficio.	82% de las remuneraciones, calculado según los siguientes criterios:  1. Servicios en relación de dependencia: Se promediarán las remuneraciones de los cargos mejor remunerados durante 60 meses (continuos o discontinuos) dentro de	82% de la remuneración del cargo desempeñado durante 24 meses. Si el beneficio se basa en dos o más cargos por no alcanzar el mínimo de 24 meses en uno, se promediarán las remuneraciones de esos cargos según el

		<p>los 10 años previos al cese, actualizadas al momento del cálculo.</p> <p>2. Servicios en zonas inhóspitas: El personal docente que acredite al menos 15 años de servicios efectivos en zonas inhóspitas, continuos o discontinuos, tendrá derecho a un haber jubilatorio equivalente al 100%.</p>	tiempo computado en cada uno.
<b>San Juan</b>	82% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas	82% móvil de la remuneración mensual actualizada del cargo ocupado al momento del cese, siempre que haya permanecido en dicho cargo por 12 meses. Si no, se calculará sobre el promedio de las remuneraciones del cargo de mayor jerarquía desempeñado durante 24 meses o, en su defecto, de los 36 meses más favorables en la carrera docente.	82% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas considerando los mejores 3 años (continuos o discontinuos) de los últimos 5 años previos al cese laboral.
<b>San Luis</b>	S/I		
<b>Santiago del Estero</b>	80% de la remuneración asignada al cargo.	80% de la remuneración asignada al cargo.	82% móvil, sin estar sujeto a los topes jubilatorios presentes o futuros establecidos por la ley o el Poder Ejecutivo.
<b>Tucumán</b>	82% móvil del sueldo actualizado correspondiente a los dos años continuos elegidos por el beneficiario, siempre que haya realizado los aportes durante ese período.	82% del sueldo del personal docente en actividad.	82% móvil del sueldo actualizado correspondiente a los dos años continuos elegidos por el beneficiario, siempre que haya realizado los aportes durante ese período.

**Nota:** S/I significa sin información.

**Fuente:** Elaboración propia en base a normativa previsional nacional y provincial.

#### **3.6.1.4 Movilidad previsional**

La movilidad de las prestaciones jubilatorias constituye un aspecto fundamental en los sistemas previsionales, ya que garantiza que los haberes percibidos por los beneficiarios mantengan su poder adquisitivo frente a los cambios en las condiciones económicas. Antes del traspaso de las cajas previsionales al sistema nacional, las provincias transferidas aplicaban diferentes esquemas de movilidad, reflejando sus normativas y prioridades locales.

En el ámbito nacional, el esquema de movilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) de la Ley 24.241 se basaba en las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO), asegurando que no se produjeran reducciones nominales en los haberes. Sin embargo, en las provincias transferidas, las reglas de movilidad solían estar vinculadas al comportamiento de las remuneraciones del personal en actividad, lo que generaba una relación directa entre las variaciones salariales y los ajustes de los haberes previsionales.

El análisis del régimen general, docente y judicial en las jurisdicciones transferidas evidencia una diversidad en los criterios y metodologías aplicados, destacándose algunas provincias que mantenían un ajuste automático vinculado a los incrementos salariales, mientras que en otras la movilidad dependía de disposiciones específicas contempladas en los presupuestos provinciales.

A continuación, en la Tabla 28, se detallan las reglas de movilidad aplicadas por cada provincia según su régimen previsional antes del traspaso.

**Tabla 28: Movilidad por régimen previsional según jurisdicción**

Jurisdicción	Régimen General	Régimen Docente	Régimen Magistrados
Nación	Móviles, en función de las variaciones entre 2 estimaciones consecutivas del AMPO, no pudiendo ello importar por ningún concepto la disminución en términos nominales del haber respectivo.	Reajustado de inmediato en la medida que se modifiquen los sueldos del personal en actividad	La movilidad se efectuará cada vez que varíe la remuneración que se tuvo en cuenta para determinar el haber de la prestación.
CABA	Móviles, en función de las variaciones entre 2 estimaciones consecutivas del AMPO, no pudiendo ello importar por ningún concepto la disminución en términos nominales del haber respectivo.	Reajustado de inmediato en la medida que se modifiquen los sueldos del personal en actividad	La movilidad se efectuará cada vez que varíe la remuneración que se tuvo en cuenta para determinar el haber de la prestación.
Catamarca	S/I		
Jujuy	En función de los incrementos que se produzcan en las remuneraciones correspondientes al o a los cargos computados para establecer el haber.		El monto del haber mensual se determinará teniendo en cuenta la asignación actualizada que se fija en al Ley de Presupuesto Provincial, más los suplementos adicionales o cualquier otra percepción habitual, regular y permanente, que integren la remuneración y siempre que sobre los mismos corresponden descuentos jubilatorios.
La Rioja	Las remuneraciones se actualizarán en base al sueldo en el presupuesto de la Administración Pública Provincial, vigente al momento del cese en actividad.		S/I
Mendoza	Los haberes se ajustan según los aumentos en las asignaciones, adicionales y suplementos que correspondan al personal activo en funciones similares, siempre que estén sujetos a descuentos jubilatorios y las exigencias del cargo no hayan cambiado sustancialmente.		
Rio Negro	S/I		
Salta	S/I		

<b>Jurisdicción</b>	<b>Régimen General</b>	<b>Régimen Docente</b>	<b>Régimen Magistrados</b>
<b>San Juan</b>	El haber de las prestaciones serán móviles, en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones en la Administración Pública Provincial	S/I	Los haberes se actualizan en base a las variaciones del nivel general de las remuneraciones de la Administración Pública Provincial.
<b>San Luis</b>	S/I		
<b>Santiago del Estero</b>	Los haberes serán móviles, estando sujetos a las variaciones que la Ley de Presupuesto de la Provincia y sus modificaciones establezcan para las remuneraciones del personal en actividad.		La movilidad será la que resulte de aplicar a los haberes de las jubilaciones, retiros y pensiones, el mismo porcentaje de variación de las remuneraciones aplicadas para el personal en actividad, sea que el mismo haya sido determinado en general para toda la Administración Pública Provincial, o en particular por categorías, sectores o cargos.
<b>Tucumán</b>	La movilidad se efectuará cada vez que varíe la remuneración que se tuvo en cuenta para determinar el haber de la prestación.		

**Nota:** S/I significa sin información.

**Fuente:** Elaboración propia en base a normativa previsional nacional y provincial.

### **3.6.2 Injerencia fiscal nacional en los haberes previsionales provinciales**

#### ***3.6.2.1 Introducción***

Entre los años 1994 y 1996 fueron transferidas a la Nación, la gestión de las Cajas previsionales correspondientes a 10 provincias más el Instituto Municipal de Previsión Social a cargo del régimen de prestaciones previsionales de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El traspaso fue gradual. Durante el año 1994 fueron transferidas las cajas de previsión social de la ciudad de Buenos Aires y de las provincias de Catamarca y Santiago del Estero. Por su parte, dos años más tarde se efectivizó el traspaso de los sistemas de previsión

social correspondientes a las ocho provincias restantes, completando el universo de sistemas previsionales transferidos a la fecha<sup>41</sup>.

A partir de la formalización de convenios suscriptos entre cada gobierno provincial y el Gobierno Nacional, ratificados posteriormente a través de leyes provinciales y decretos del Poder Ejecutivo Nacional, la Nación se obligaba a hacerse cargo de los beneficios otorgados con anterioridad a la suscripción de los mismos. Es decir que, para todos los beneficios vigentes al momento del traspaso, se respetaban los "derechos adquiridos", haciéndose cargo la Nación del pago correspondiente. Para el flujo de nuevos beneficios, se adoptarían las normativas nacionales vigentes al momento de acceso al beneficio. La provincia, por su parte, trasladaba a la Nación los aportes personales y contribuciones patronales de todos sus agentes provinciales y municipales, incluyendo los correspondientes a las fuerzas de seguridad, comprometiéndose a no legislar en materia previsional.

El personal de las administraciones públicas provinciales y municipales que participó de este proceso fue incluido en el régimen general del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Como se mencionó previamente, al momento del traspaso, las leyes de regímenes especiales (Ley 24.016 para Docentes y 24.018 para Magistrados) estaban derogadas, y fueron, luego, reestablecidas, lo que valió también para los beneficiarios de estos regímenes de las cajas transferidas.

Para el personal de las fuerzas de seguridad (policía y servicio penitenciario), por su parte, la transferencia sería realizada hacia la órbita del Ministerio del Interior, donde se administra el sistema de retiro para la policía y penitenciaria federal. Sin embargo, en la práctica, estos regímenes provinciales no se transfirieron a Nación, sino que Nación asumió la obligación de pago, con el compromiso de las provincias que adhirieron, a readecuar su normativa en cuanto a requisitos de edad y años de servicio, conservando su potestad legislativa y marco normativo en los demás aspectos de sus propios regímenes.

### **3.6.2.2. Beneficios y haberes de cajas transferidas**

A nivel de estadísticas del sistema previsional nacional, los beneficios de cajas transferidas comenzaron a sumarse a partir de enero de 1995 con la incorporación de los beneficios del Instituto Municipal de Previsión Social de la

---

<sup>41</sup> Es de mencionar que, junto a la nacionalización de las cajas correspondientes a sistemas previsionales provinciales, se transfirieron también algunas otras cajas independientes como la correspondiente a la Municipalidad de San Miguel de Tucumán (capital de esa provincia) y la del Banco Provincia de Santiago del Estero.

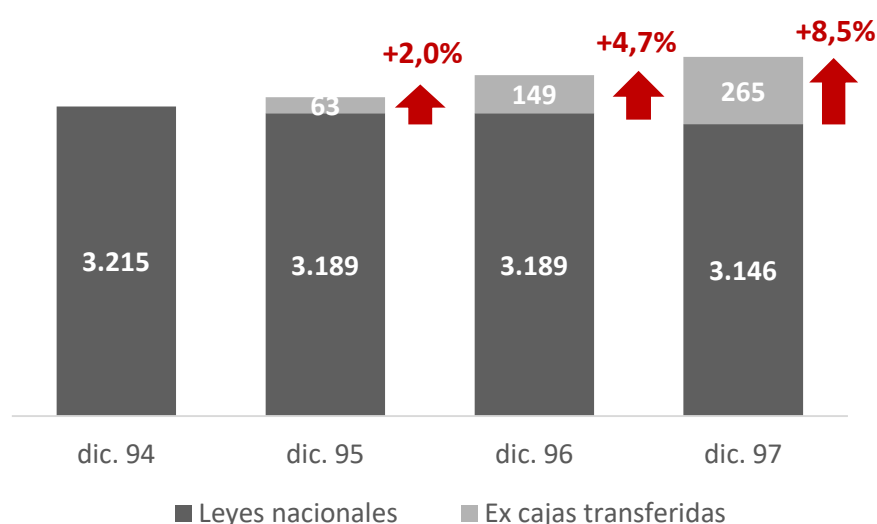


Ciudad de Buenos Aires (IMPS). Dicha incorporación significaba sumar un 2% de beneficios previsionales a lo existente a nivel nacional para ese año. Los beneficios de las restantes Cajas Públicas Provinciales transferidas se fueron incorporando durante los siguientes dos años. A lo largo de 1996 se incorporaron los beneficios de las cajas de Salta, Santiago, Catamarca y San Juan, los que sumaron cerca de 3% más de beneficios al sistema nacional. Luego, en 1997 se terminó de completar el universo de beneficios de cajas transferidas al sistema nacional, con la incorporación de las cajas de La Rioja, Río Negro, Mendoza, Jujuy, Tucumán y San Luis, lo que implicó un adicional de algo más de 3,5% más de beneficios a los existentes fuera del régimen de cajas transferidas. Así, hacia 1998, la transferencia de cajas previsionales a Nación implicaba aumentar el universo de beneficios previsionales en un 8,5% respecto a lo que hubiera habido a nivel nacional sin considerar a las ex Cajas Públicas Provinciales (Gráfico 36).

A partir de allí comienza un ciclo descendente de beneficios de ex Cajas Públicas Provinciales transferidas en Nación, ya que los nuevos beneficios ingresan como beneficios propios del sistema nacional, según su ley respectiva (Ley 24.241 para el régimen general, Ley 24.016 para el régimen docente y Ley 24.018 para magistrados). En la actualidad, los beneficios transferidos de las ex Cajas Públicas Provinciales ascienden a menos de 100 mil (75.974 jubilaciones y 23.922 pensiones, según datos del presupuesto nacional 2025).

### Gráfico 36: Beneficios en vigor de ANSES, según ley aplicada

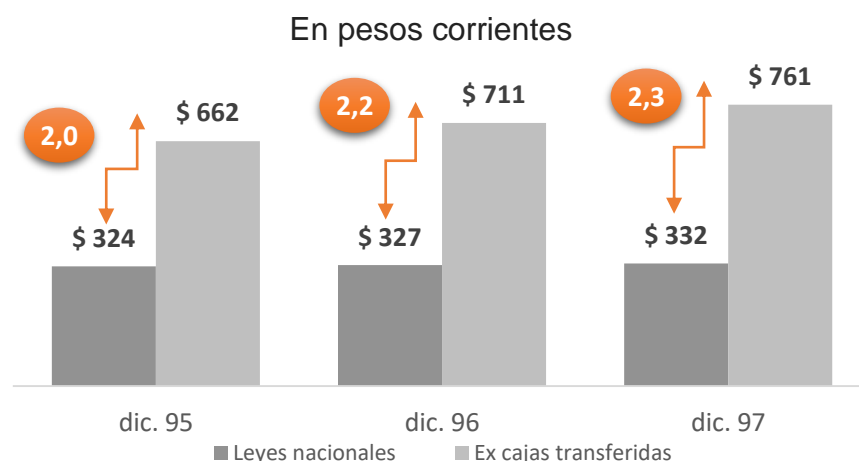
*En miles de beneficios a diciembre de cada año*



**Fuente:** Elaboración propia en base a series históricas 1971-2000 de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Las implicancias de la incorporación de beneficios previsionales provinciales al sistema nacional aumentan cuando, además de las cantidades, se tienen en cuenta los montos de los haberes de los beneficios incorporados. Al momento del traspaso de las cajas previsionales provinciales, los haberes jubilatorios abonados por estas instituciones, ascendían al doble o más de los montos jubilatorios medios otorgados por leyes nacionales (Gráfico 37).

**Gráfico 37: Haber jubilatorio medio mensual de ANSES, según ley aplicada**



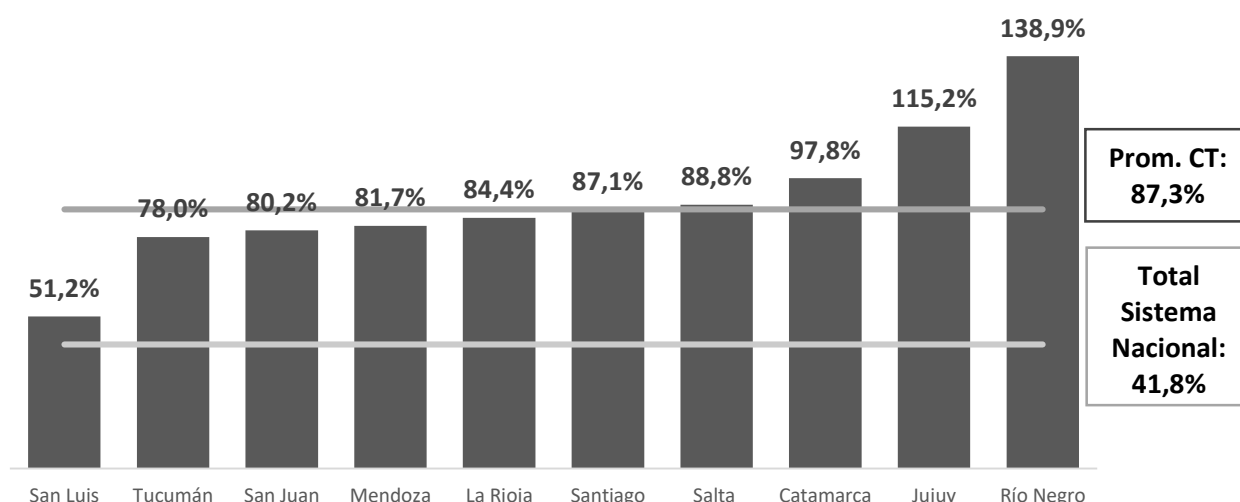
**Fuente:** Elaboración propia en base a series históricas 1971-2000 de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Las importantes diferencias en los niveles de haberes previsionales entre uno y otro sistema, responde, por un lado, a diferencias en las reglas previsionales aplicadas en cada uno de ellos. Las mismas refieren a las reglas de cálculo del haber inicial, tanto en relación a la composición de la base de cálculo, el porcentaje jubilatorio aplicable, y si existe bonificación por años de servicios en exceso al mínimo legal requerido. También impacta en los niveles de haberes medios, las diferencias en las reglas de movilidad aplicadas en cada uno de los sistemas.

En relación a esto, Cetrángolo y Curcio (2005) muestran las altas tasas de reemplazo (haber/salario) del salario existentes para los beneficios otorgados por aquellos regímenes antes del traspaso. Para el año 1999, todas las provincias con Cajas Transferidas exhibían tasas superiores al promedio nacional (41,8%), presentando casos extremos las provincias de Río Negro y Jujuy, con haberes medios que superan a la remuneración promedio de los activos de dichas provincias (138,9% y 115,2%, respectivamente). A nivel agregado para el grupo de provincias con cajas transferidas, el indicador de tasa de reemplazo (87,3%) más que duplica al promedio nacional (Gráfico 38).

### Gráfico 38: Tasas de Reemplazo del Salario en provincias con Cajas Transferidas

*Datos correspondientes a Diciembre de 2002*

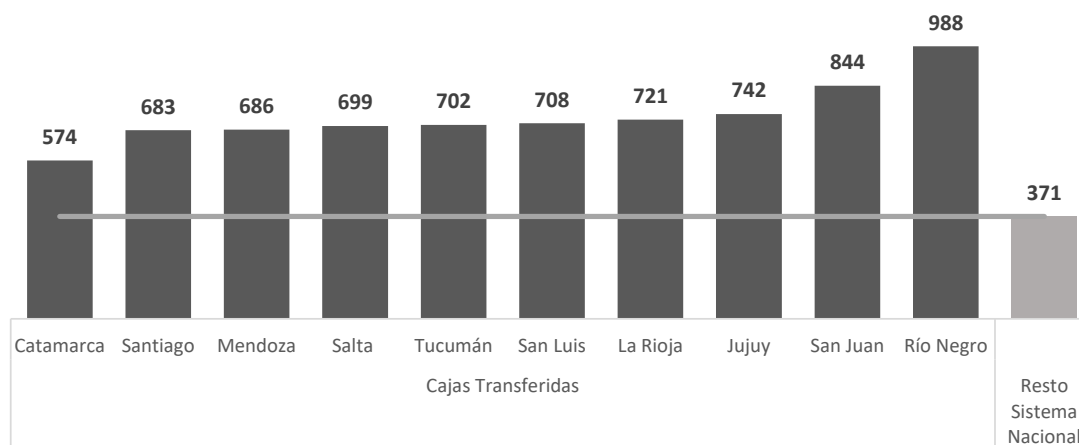


**Fuente:** Elaboración propia en base a Centrágolo y Curcio (2005).

Los autores también presentan datos de niveles de haberes medios según provincias, para todas las provincias que transfirieron sus regímenes previsionales, con excepción del IMPS de la Ciudad de Buenos Aires. Puede observarse que, para todas las provincias con CT, los haberes jubilatorios medios se sitúan por encima de la media nacional, con casos extremos como Río Negro, donde el haber jubilatorio promedio casi que triplica el valor medio nacional (Gráfico 39).

### Gráfico 39: Haber jubilatorio promedio mensual en provincias con Cajas Transferidas

*Datos correspondientes a Diciembre de 2002 - En pesos corrientes*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Centrágolo y Curcio (2005).

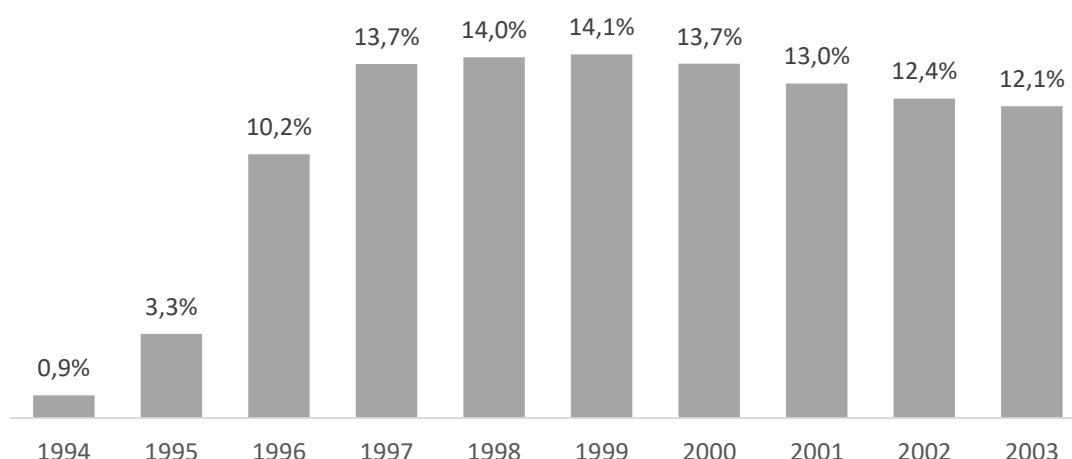
Es de mencionar, además, que parte importante de las diferencias de haberes previsionales entre uno y otro sistema proviene de la diferente composición de los beneficios, derivadas de las diferencias en la composición de las poblaciones de activos a las cuales brindan cobertura cada uno de ellos, con su correspondiente normativa en materia previsional. Así, mientras que los beneficios previsionales de ANSES concentran su estructura en beneficios que recaen en el régimen general, en los sistemas provinciales tienen alto peso los regímenes especiales de docentes y policías.

### **3.6.2.3. Implicancias del traspaso de Cajas Públicas Provinciales en el gasto previsional nacional**

La suma de beneficios previsionales con haberes más elevados al universo nacional generó una importante carga sobre el gasto previsional. Completo el traspaso de las diez cajas previsionales provinciales más la correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires, el gasto generado por este universo significó alrededor de un 14% del gasto total previsional asumido por la Nación. Dicha magnitud se mantuvo hasta el año 2000, ya que, como se comentó previamente, solo quedan identificados bajo el programa presupuestario “Atención Ex Cajas Provinciales” dentro de ANSES, la cobertura de beneficios provinciales transferidos, mientras que los nuevos beneficios provinciales pasan a formar parte del universo de beneficios contributivos de Ley 24.241 de ANSES (Gráfico 40).

#### **Gráfico 40: Gasto destinado a la Atención de las Ex Cajas Provinciales**

En porcentaje del gasto total previsional nacional

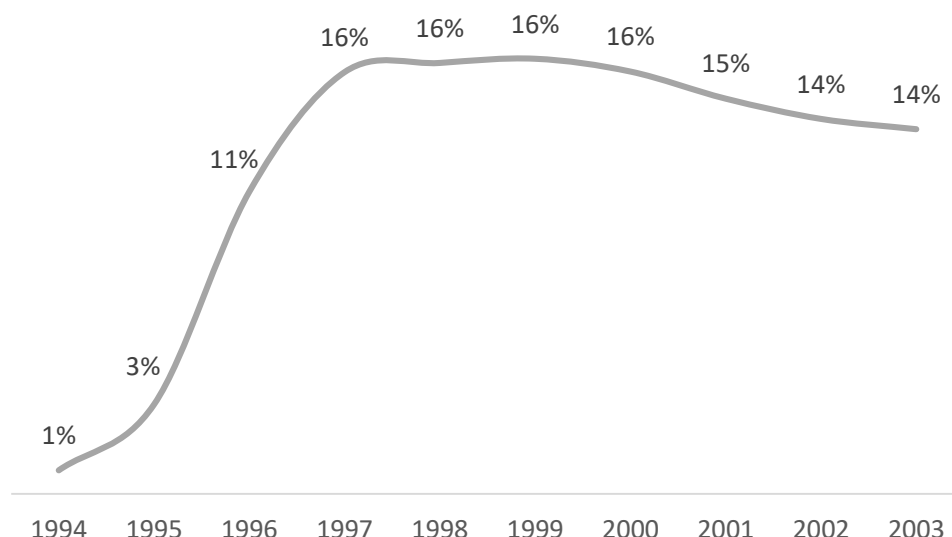


**Fuente:** Elaboración propia en base a Centrágolo y Curcio (2005).

En términos de crecimiento, el gasto previsional de ANSES sufrió un incremento de hasta un 16% por el hecho de tener que cubrir el pago de los

beneficios transferidos. Es decir, si Nación no hubiera tenido que afrontar la cobertura previsional de las cajas transferidas, su gasto previsional hubiera sido, entre los años 1997 y 2000, un 16% menor (Gráfico 41).

**Gráfico 41: Incremento del gasto previsional nacional por incorporación de cajas transferidas**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Centrágolo y Curcio (2005).

#### **3.6.2.4. Implicancias del traspaso de Cajas Públicas Provinciales en el déficit previsional nacional**

A partir del traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la órbita nacional, el nivel central de gobierno se responsabilizó por la recaudación de los aportes y contribuciones previsionales y por el pago de las prestaciones de los trabajadores de las diferentes administraciones públicas subnacionales transferidas. Esencialmente, ello implicó la aceptación, por parte del gobierno central, del resultado financiero previsional de las cajas transferidas.

El déficit previsional proveniente de los esquemas provinciales absorbido por la Nación presentó un crecimiento significativo en el momento del traspaso, lo que, según Cetrángolo y Curcio (2005), se encontraba asociado a una serie de factores, entre los que se destacan:

- La reducción de alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales como consecuencia de la transferencia a la Nación. El traslado de las Cajas Públicas Provinciales a Nación implicaba asumir, por el lado de los recursos, las alícuotas de aportes y contribuciones vigentes a nivel nacional. Al momento del traspaso, cuatro jurisdicciones (La Rioja, Salta, San Juan y Río Negro) mantenían alícuotas totales mayores a las

establecidas en el régimen nacional (33% en las 3 primeras provincias y 32% en Río Negro, contra 27% a nivel nacional), tres jurisdicciones (Catamarca, Jujuy y Santiago del Estero) tenían alícuotas totales menores a la nacional (26% en el caso de Catamarca y Jujuy y 22% en el caso de Santiago), mientras que las restantes 4 jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, San Luis y Tucumán) tenían previo al traspaso el mismo nivel de alícuotas previsionales totales que el establecido a nivel nacional. Un promedio ponderado por la planta ocupada de las distintas jurisdicciones transferidas arroja un nivel de alícuota previsional total para el agregado de jurisdicciones transferidas algo superior respecto al del nivel nacional (ver Anexo V). Es decir, el traspaso de las cajas previsionales a Nación implicó la reducción de alícuotas previsionales.

- Un segundo factor fue el incremento del número de beneficiarios, incentivados por el endurecimiento de los requisitos de elegibilidad al ser transferidos al SIJP. El acceso a los beneficios jubilatorios en muchos de los sistemas provinciales, exigía una cantidad mínima de años de servicios, sin contemplar el requisito de edad del empleado o exigiendo una edad mínima muy inferior a la necesaria en el sistema nacional. Agentes públicos provinciales con posibilidad de jubilarse bajo las reglas nacionales y que no lo habían hecho, quizás por falta de incentivos económicos, se precipitaron a obtener el beneficio provincial, ya que la nacionalización del sistema les significaba trabajar durante varios años más<sup>42</sup>, con cálculos de haberes más desfavorables. Además, el traspaso de Cajas Públicas Provinciales coincidió con el proceso de implementación de reformas de los estados provinciales (privatizaciones y concesiones de las empresas del Estado o de los servicios públicos que tenían a su cargo), lo que produjo algunas modificaciones y/o excepciones que permitieron el acceso a beneficios previsionales, de agentes con antigüedades menores a las exigidas regularmente por las leyes provinciales.
- Por último, la incorporación de los empleados de las once administraciones públicas que transfirieron sus cajas al SIJP, implicó bajo el nuevo régimen previsional mixto (Ley 24.241), que éstos se enfrentaran a la elección entre el régimen de capitalización o reparto. Muchos de los trabajadores aportantes a los regímenes provinciales transferidos optaron por el nuevo sistema de capitalización, restando recursos al sistema de reparto.

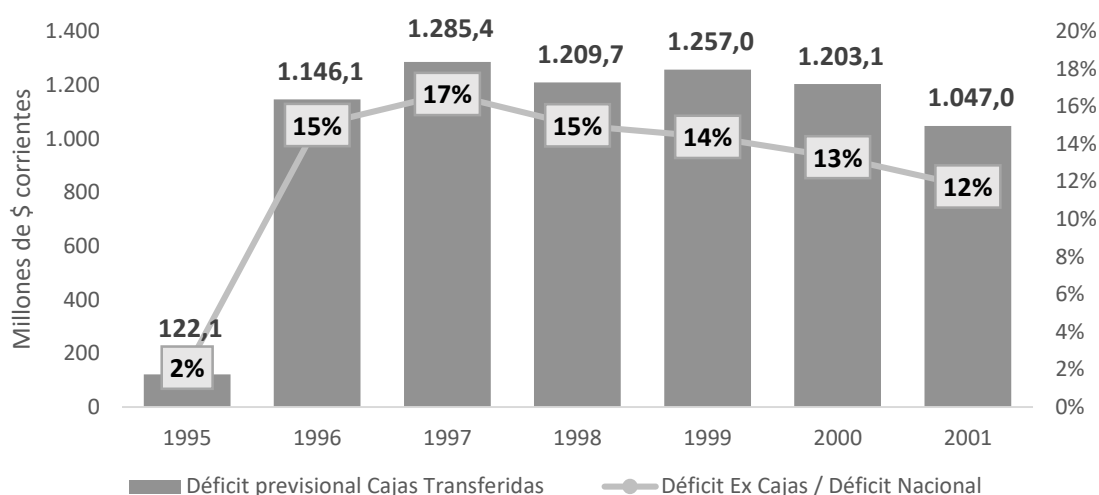
---

<sup>42</sup> La reforma del sistema previsional en 1994 incrementó en cinco años la edad mínima de retiro.

A consecuencia de estos factores, el déficit previsional proveniente de las cajas transferidas alcanzó un máximo en el año 1997 (\$1.285 millones). En términos del resultado previsional nacional, casi \$2 de cada \$10 de déficit previsional nacional estaba explicado por el déficit de las cajas previsionales transferidas. A partir de ese año, el incremento del déficit previsional nacional (a causa de la gran pérdida de recursos destinados al régimen de capitalización) y la reducción del resultado negativo de las Cajas Públicas Provinciales (en parte por el hecho de considerar los recursos previsionales provinciales en su totalidad, mientras que el gasto tenido en cuenta es solo el de los beneficios transferidos), implicó la reducción gradual de esa proporción (Gráfico 42).

#### Gráfico 42: Déficit previsional de las cajas transferidas

*En millones de \$ y en % del déficit previsional nacional total*

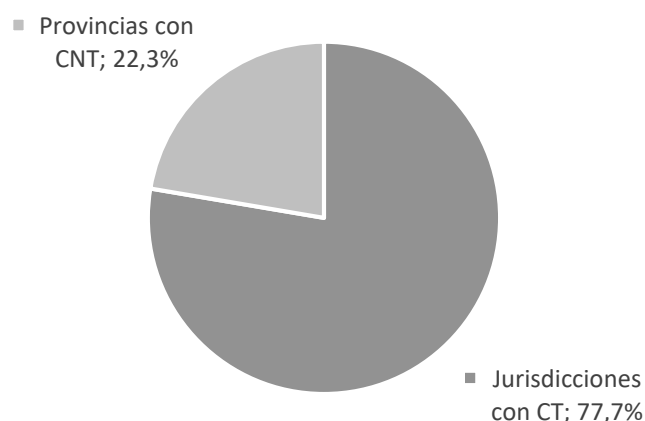


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de ANSES y Sitio del Ciudadano.

Las importantes implicancias en materia previsional que significó el traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la órbita nacional, se materializan teniendo en cuenta que, según datos del año 1999, la Nación absorbió el 77,7% del déficit previsional perteneciente a todas las provincias (Gráfico 43).

### Gráfico 43: Déficit previsional provincial, según agrupamientos de provincias

*Datos del año 1999*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Centrágolo y Curcio (2005).

### 3.7 CONCLUSIÓN

Durante décadas, las Cajas Públicas Provinciales representaron una carga considerable para las finanzas locales, exacerbando los desequilibrios fiscales y generando tensiones en la distribución de recursos a nivel federal. Sin embargo, la transferencia de estas cajas a la órbita nacional, no se tradujo necesariamente en una mejora de las finanzas provinciales. Aunque este proceso alivió a las provincias del peso financiero asociado a las prestaciones jubilatorias, dicho alivio fue contrarrestado por un aumento en otros gastos. Como resultado, a nivel agregado, las provincias con CT presentaron en el año 2023 un nivel de gasto público per cápita superior al del agregado de provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la nación.

Desde el punto de vista fiscal, la Nación asumió un compromiso significativo con el programa "Atención Ex Cajas Provinciales". Sin embargo, la metodología de imputación utilizada subestima el impacto real de esta responsabilidad, al no incluir nuevas altas de beneficios posteriores al traspaso. Bajo estas condiciones resulta complejo conocer el verdadero costo fiscal que tiene para Nación el traspaso de las cajas previsionales provinciales.

Un análisis contrafáctico, considerando un escenario en el que las jurisdicciones subnacionales no hubieran transferido sus cajas, muestra que éstas habrían enfrentado un deterioro significativo en su resultado económico. Entre 2005 y 2023, dicho deterioro habría representado un promedio de 12



puntos porcentuales de sus ingresos corrientes, para todo el periodo considerado.

Esto habría limitado severamente la capacidad de gasto. En términos de inversión y considerando el agregado de las 11 jurisdicciones con cajas transferidas, éstas hubiesen tenido que ajustar un 77% los niveles de inversión respecto de la efectivamente realizada en el periodo 2005-2023. En relación al gasto total, en promedio, habrían tenido que reducir su nivel de inversión real directa en unos 11 puntos porcentuales del gasto, para el periodo analizado.

Los resultados evidencian que, aunque el traspaso permitió a las provincias mantener mayores niveles de inversión y gasto en sectores distintos al previsional, cargó con mayor peso al sistema previsional nacional, el que enfrenta desde hace ya tiempo, presiones crecientes que requieren soluciones estructurales.

Las inequidades mostradas en este capítulo en el sistema previsional, subrayan la necesidad de una reforma previsional que no solo contemple la sostenibilidad financiera del sistema, sino que también promueva una mayor equidad entre las distintas jurisdicciones.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE LAS FINANZAS  
PÚBLICAS PROVINCIALES”

# **CAPÍTULO 4: FINANCIAMIENTO DE LAS CAJAS NO TRANSFERIDAS**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINA

## 4.1. INTRODUCCIÓN

La coexistencia de sistemas previsionales provinciales y nacionales en el marco del federalismo argentino generó tensiones significativas, derivadas de asimetrías en la distribución de recursos, disparidades normativas y desafíos estructurales en la sostenibilidad financiera de los regímenes previsionales.

Desde los inicios del sistema previsional argentino, las provincias asumieron un rol protagónico en la provisión de seguridad social. Sin embargo, la falta de coordinación entre jurisdicciones y la implementación de reglas actuariales inconsistentes derivaron en déficits estructurales crónicos. Estos déficits se transformaron con el tiempo en uno de los principales factores de inestabilidad fiscal para muchas provincias, limitando su capacidad de atender otras prioridades presupuestarias.

La reforma constitucional de 1994 buscó ordenar y homogeneizar el sistema previsional mediante la transferencia voluntaria de las cajas previsionales provinciales al ámbito nacional. Si bien esta medida apuntaba a reducir los desequilibrios fiscales, también consolidó desigualdades entre jurisdicciones. Mientras diez provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires optaron por transferir sus sistemas, trece provincias decidieron conservar la administración de sus cajas previsionales. Esta decisión estuvo influida por una combinación de factores políticos, sociales y económicos, que incluían la defensa de la autonomía provincial y la preservación de beneficios más favorables que los ofrecidos por el régimen nacional. No obstante, esta elección tuvo implicancias fiscales profundas, especialmente en un contexto de creciente envejecimiento poblacional, alta informalidad laboral y tensiones fiscales.

Desde un punto de vista demográfico, el envejecimiento poblacional representa un desafío estructural que impacta directamente en la relación entre aportantes y beneficiarios. Este fenómeno, combinado con la informalidad laboral que caracteriza a gran parte del mercado laboral argentino, reduce la base contributiva, incrementa los déficits previsionales y agudiza las dificultades para sostener los sistemas no transferidos.

El análisis de los sistemas previsionales provinciales no puede desvincularse del contexto más amplio de las finanzas públicas provinciales y de su relación con el régimen federal de coparticipación. Las provincias con cajas no transferidas enfrentan un doble desafío: por un lado, deben sostener financieramente sus sistemas previsionales con recursos locales, y por otro, contribuyen al financiamiento del sistema nacional, del cual no reciben beneficios directos. Esta situación genera tensiones fiscales adicionales que

afectan la capacidad de las provincias para invertir en otras áreas claves, como infraestructura, educación y salud.

En este capítulo, se analizan en detalle las características y los desafíos fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, evaluando su sostenibilidad en un escenario donde las tensiones intergubernamentales y los desbalances financieros son cada vez más relevantes. Se exploran también escenarios contrafácticos, analizando el impacto potencial que habría tenido la transferencia de estos sistemas al nivel nacional, tanto en las finanzas provinciales como en la capacidad de las provincias para destinar recursos a otras prioridades presupuestarias.

Por último, este análisis se inscribe dentro del debate más amplio sobre la sostenibilidad del sistema previsional argentino en su conjunto. La coexistencia de múltiples regímenes previsionales, con reglas y financiamientos diferenciados, representa un desafío estructural para el federalismo fiscal en Argentina.

El capítulo busca aportar una visión integral sobre cómo las decisiones pasadas y presentes en materia previsional moldearon las finanzas públicas provinciales, y cómo podrían estructurarse soluciones más equitativas y sostenibles en el futuro.

## **4.2. LA PREVISIÓN SOCIAL COMO PROBLEMA MACRO-FISCAL**

### **4.2.1 Determinantes de la sostenibilidad de un sistema de reparto**

Tal como se expuso en el Capítulo I, existen básicamente dos esquemas de financiación de sistemas previsionales: el sistema de reparto, donde los aportes de activos forman un “fondo común” que se utiliza para financiar el haber de los pasivos del momento, y el sistema de capitalización, donde se crean cuentas individuales que se capitalizan para cubrir a futuro las propias contingencias que impiden recibir remuneraciones a partir de la participación en el mercado laboral.

Para que un Sistema de Reparto sea balanceado, debe verificarse que los ingresos de cada período igualen a los gastos del período.

Los ingresos van a depender de variables como:

- Salario de la población activa;
- Cantidad de trabajadores activos aportantes al sistema;

- Alícuota de aportes y contribuciones que se aplique sobre el salario.

Por su parte, el gasto del sistema está conformado por:

- Haberes jubilatorios;
- Cantidad de personas en edad pasiva.

En esta ecuación básica, cuando alguno de los componentes del gasto crece (por ejemplo, al aumentar la expectativa de vida de la población), manteniéndose constante el resto de las variables, se generan desequilibrios en el sistema, en el sentido que los ingresos no son suficientes para financiarlo. Algo similar ocurre cuando, alternativamente, se reduce por ejemplo la tasa de aportes, generando una disminución en los ingresos y desbalanceando también al sistema.

La crisis de los sistemas previsionales a nivel mundial es un tema de creciente preocupación y un desafío complejo que requiere atención urgente. La combinación de factores demográficos, económicos y sociales hace que sea esencial implementar reformas efectivas para garantizar que las futuras generaciones puedan disfrutar de una jubilación digna y segura.

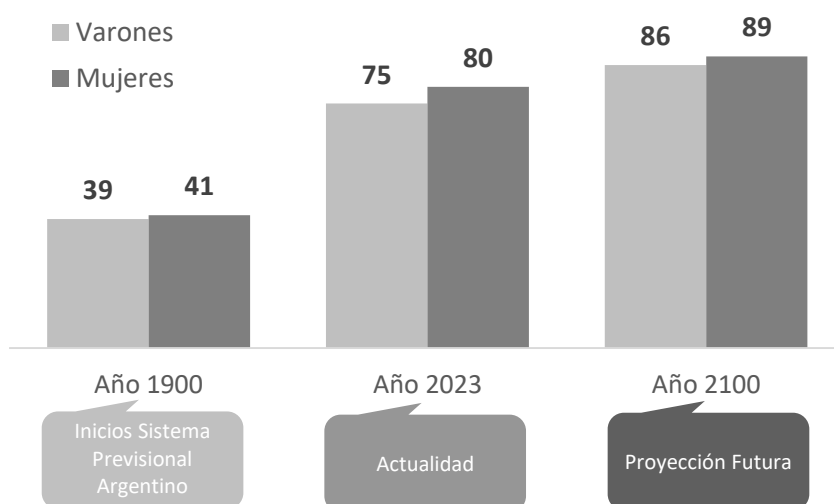
Los sistemas previsionales públicos provinciales no transferidos a la Nación no son ajenos a esta situación, ya que operan bajo la modalidad de reparto, esto es, los haberes se financian, en principio, con el aporte de los actuales empleados públicos provinciales y municipales. De esto se deriva una alta dependencia intergeneracional, sobre la que tiene fuerte incidencia la estructura demográfica de la población y su dinámica en el tiempo.

El primero de los sistemas previsionales del país fue instrumentado hacia inicios del siglo XX, cuando la esperanza de vida al nacer era algo más de la mitad de la que se presenta en la actualidad, niveles que se alejan cada vez más de las proyecciones a futuro (Gráfico 44). Una tendencia similar se observa en la expectativa de vida a la edad de jubilarse, una variable muy relevante porque mide el tiempo durante el cual cobrará un beneficiario al acceder a un beneficio previsional (Gráfico 45).

Este intenso cambio demográfico implica que hace un siglo una proporción relativamente baja de los aportantes al sistema llegaban a jubilarse y los pocos que lo hacían cobraban sus haberes durante un período relativamente breve. Mientras que cuando surgió el primero de los sistemas previsionales del país, la expectativa de vida a la edad de jubilarse ascendía a 10 años para los varones y 14 años para las mujeres, en la actualidad, el

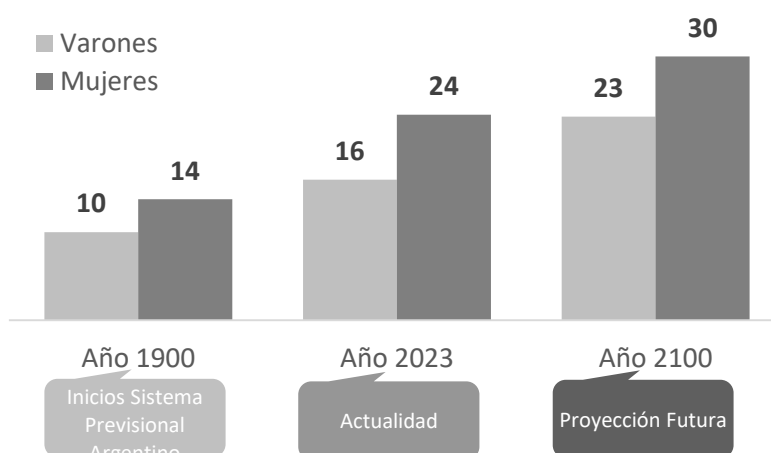
sistema previsional debe sostener una expectativa de vida del jubilado de cerca de 16 y 24 años para varones y mujeres, respectivamente. Las proyecciones demográficas señalan que este fenómeno se mantendrá en las próximas décadas. Una manera simplificada de plantear las consecuencias previsionales del cambio demográfico es asumir que una persona que se jubila hoy vivirá -y por lo tanto cobrará jubilación- un mes más que una persona de idénticas características demográficas que se jubiló el año pasado.

**Gráfico 44: Expectativa de vida al nacer en Argentina, según género y año**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Somoza (1971) para año 1900 y en adelante en base a datos de Naciones Unidas (Perspectivas de la Población Mundial 2024).

**Gráfico 45: Expectativa de vida a la edad de jubilarse en Argentina, según género<sup>/1</sup> y año**



*Nota: <sup>/1</sup> 60 años para las mujeres y 65 años para los varones.*

**Fuente:** Elaboración propia en base a Somoza (1971) para año 1900 y en adelante en base a datos de Naciones Unidas (Perspectivas de la Población Mundial 2024).

Este aumento en la expectativa de vida sumado a la caída en la fecundidad es lo que se denomina “envejecimiento poblacional”, que debilita la sostenibilidad de los sistemas previsionales porque cada vez hay menos población participando en el mercado laboral y aportando al sistema en relación a la población retirada que es beneficiaria del sistema.

Un indicador frecuentemente utilizado para medir la sostenibilidad de un sistema de reparto es la relación entre activos y pasivos. Este indicador mide la proporción entre aportantes y los beneficiarios de un sistema previsional. Una relación activo/pasivo más alta indica una situación financiera más saludable de un sistema previsional.

Pero esto no se verifica en el caso de un sistema previsional que cubre contingencias de vejez, invalidez y muerte para empleados públicos, como es el caso de las cajas previsionales provinciales, ya que el incremento del número de aportantes supone un incremento del gasto público provincial presente y futuro, porque el empleador es el propio estado.

En efecto, en los sistemas previsionales de empleados públicos el parámetro más significativo para garantizar la sustentabilidad del sistema es la tasa de sustitución, que mide la relación entre el haber medio y el salario medio del sistema, sumado a la expectativa de vida a la edad de retiro y la probabilidad de dejar pensión cuando fallece el jubilado.

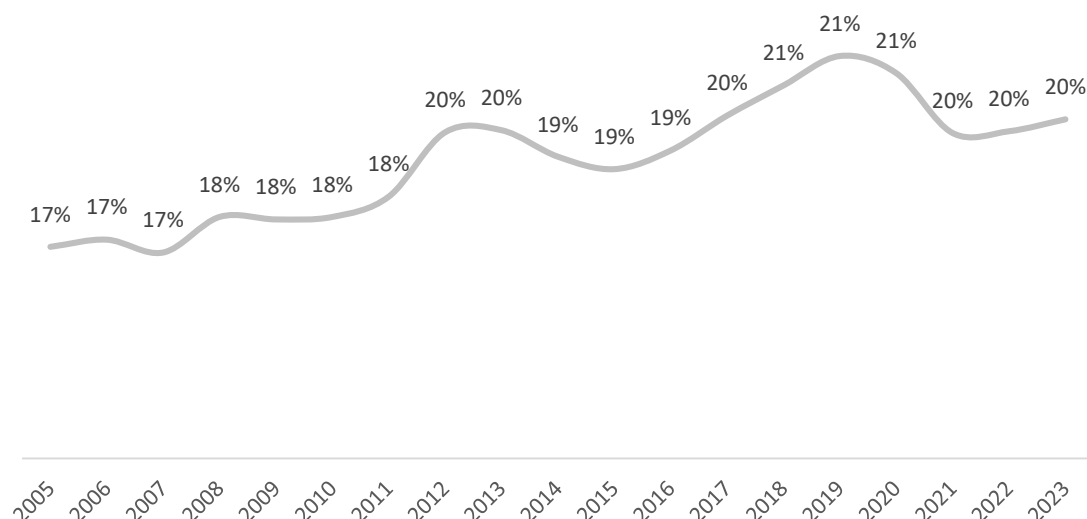
#### **4.2.2 Impacto fiscal de los sistemas previsionales públicos no transferidos**

Los sistemas previsionales son un componente esencial de la Administración Pública No Financiera (APNF) provincial. El crecimiento en las erogaciones por prestaciones previsionales ha llevado a que el gasto en previsión social represente actualmente, en promedio, casi un quinto del gasto corriente primario en las provincias con cajas no transferidas.

En el año 2005 los recursos asignados al fin previsional en las provincias con Cajas No Transferidas (CNT) representaron, en promedio, el 17% del gasto corriente primario. Luego registraron una baja de dos puntos porcentuales, llegando al 15%. Desde entonces, esta proporción fue creciendo de manera sostenida, hasta alcanzar el 20% del gasto corriente primario en el año 2023 (Gráfico 46).

### Gráfico 46: Gasto en previsión social en provincias con cajas no transferidas

*En porcentajes del gasto corriente primario*



**Fuente:** En base a datos de ejecución de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

A nivel provincial se observa en el Gráfico 47 una evolución dispar del peso del gasto en jubilaciones y pensiones sobre el gasto corriente primario. En el año 2005 Córdoba se destacaba con el mayor porcentaje, alcanzando el 25% de su presupuesto destinado a este rubro. Le seguían de cerca Entre Ríos, Chaco y Santa Cruz, con 22%, 21% y 20% respectivamente. Chubut y Corrientes también presentan niveles relativamente altos, superando el 18%. Por el contrario, provincias como Tierra del Fuego, La Pampa y Misiones muestran los porcentajes más bajos, por debajo del 11%. Otras como Santa Fe, Formosa, Neuquén y Buenos Aires se ubican en un nivel intermedio, con un 16% destinado al fin previsional.

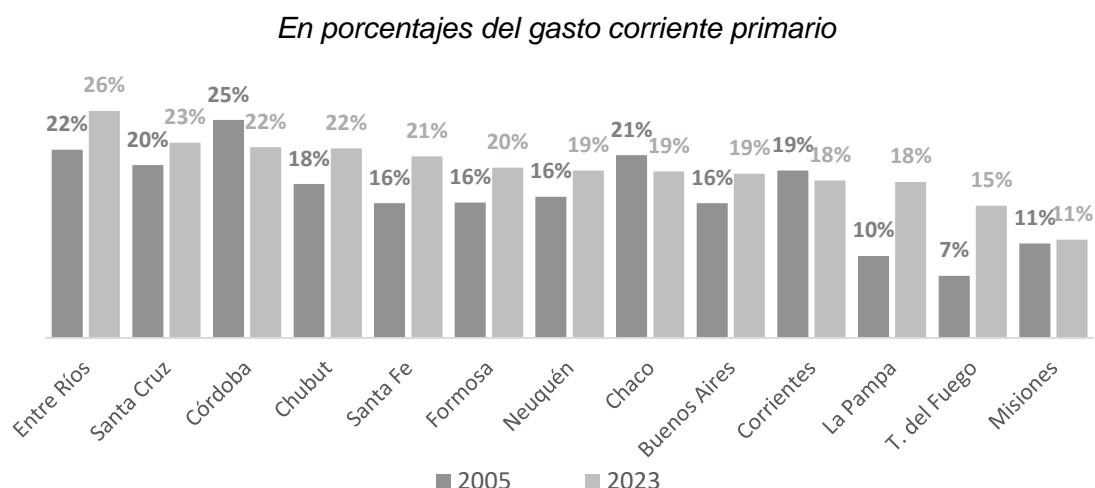
Para el año 2023, se aprecia una evolución dispar entre las provincias. Mientras que algunas lograron reducir el peso de las jubilaciones y pensiones en su gasto corriente primario, en otras se incrementó de manera significativa.

Córdoba, por ejemplo, logró disminuir este indicador del 25% al 22%, lo que sugiere una mejora en la sustentabilidad del sistema previsional cordobés a raíz de una serie de reformas paramétricas que se implementaron en ese periodo. En contraste, Tierra del Fuego y La Pampa experimentaron un aumento significativo, pasando del 7% y 10%, respectivamente, al 15% y 18%, y Entre Ríos experimentó un incremento de 4 puntos porcentuales, alcanzando el 26%, lo que podría indicar que existe un problema estructural que requiere atención inmediata.



Otras provincias como Santa Fe, Formosa, Chubut, Neuquén y Buenos Aires también vieron crecer este porcentaje, aunque manteniéndose en niveles intermedios. Mientras tanto, Chaco y Corrientes registraron leves reducciones, manteniendo un peso intermedio de las jubilaciones y pensiones en su presupuesto.

**Gráfico 47: Gasto en previsión social en provincias con cajas no transferidas**



**Fuente:** En base a datos de ejecución de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

La evolución creciente del peso de la previsión social en el presupuesto operativo provincial se explica porque, en general, el promedio anual del crecimiento real en el gasto previsional fue mayor al crecimiento del gasto corriente primario en igual periodo. Entre los años 2005 y 2023, el crecimiento real promedio anual del gasto público provincial corriente primario fue del 3,6%, en tanto que el gasto en prestaciones de la seguridad social de las 13 cajas no transferidas creció en promedio 4,4% anual (Gráfico 48).

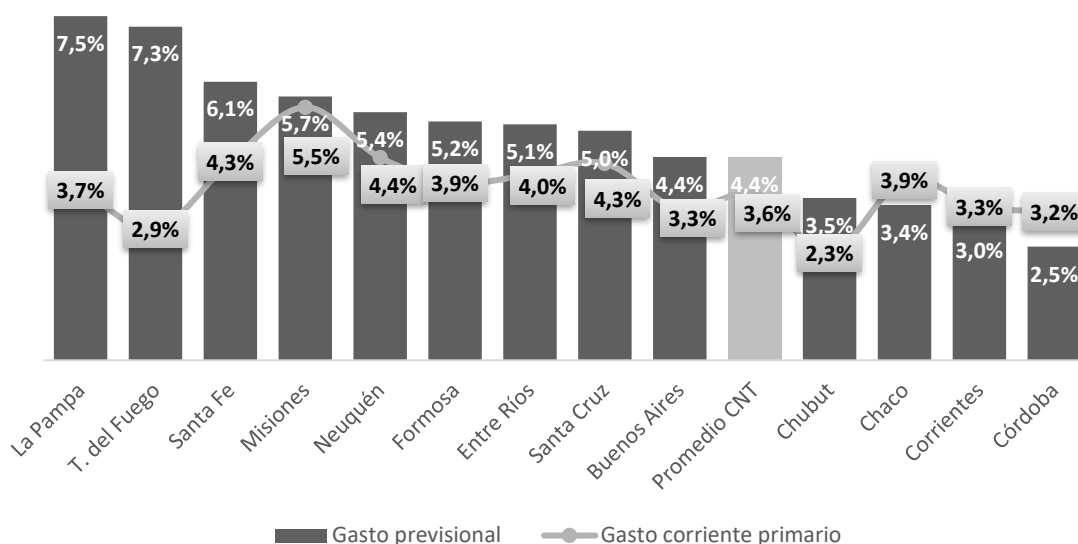
El comportamiento del gasto corriente primario fue similar en el conjunto de provincias consideradas, a excepción de la provincia de Misiones donde se observó una mayor expansión del gasto público.

No obstante, en relación al gasto previsional, las brechas entre provincias son más marcadas y aparecen comportamientos muy dispares. En un extremo se ubican La Pampa, Tierra del Fuego, Santa Fe y Misiones, con muy elevadas tasas anuales de crecimiento real del gasto previsional, del orden del 7,5%, 7,3%, 6,1% y 5,7%, respectivamente. Un segundo grupo lo conforman Neuquén, Formosa, Entre Ríos, Santa Cruz y Buenos Aires, con tasas de crecimiento que oscilan entre un máximo de 5,3% en el caso de Neuquén y un mínimo de 4,4% en el caso de Buenos Aires. Por último, se encuentran Chubut, Chaco, Corrientes

y Córdoba, donde las erogaciones previsionales también aumentan por encima de la inflación, pero a tasas más moderadas. Entre un 3,5% en las dos primeras y un 2,5% en Córdoba.

#### Gráfico 48: Evolución del gasto en previsión social en provincias con Cajas No Transferidas, por provincia

Variación porcentual real\*, promedio anual del periodo 2005-2023



**Notas:** \*En pesos constantes del año 2023

**Fuente:** Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales e INDEC

Estos datos alertan sobre un enorme desafío, ya que se sabe que las condiciones demográficas tienden a empeorar en los próximos años. De no mediar cambios en la política previsional, las erogaciones en jubilaciones y pensiones seguirán incrementando su participación en las finanzas provinciales, acentuando el conflicto con otros objetivos, como son la protección de los niños, jóvenes y adultos en actividad.

#### **4.2.3 La situación fiscal de las provincias que conservan sus sistemas previsionales públicos provinciales si los hubiesen transferido a la Nación**

El objetivo de esta sección es simular las finanzas públicas de las provincias con CNT si hubiesen realizado la transferencia de sus sistemas previsionales públicos provinciales a la nación en 1999. Esto implica estimar cinco grandes cambios respecto a la situación actual.

Por el lado de los ingresos, los efectos son los siguientes: a) las provincias dejan de recaudar las cargas sociales, por ende, pierden los ingresos en

concepto de Contribuciones de la Seguridad Social; b) la Nación cesa en el envío de transferencias para cubrir el déficit previsional provincial; y c) las provincias dejan de recibir los impuestos con asignación específica a la seguridad social (una pequeña parte de la recaudación de IVA y Bienes Personales).

Por el lado de los gastos, d) las provincias dejan de pagar las Prestaciones de la Seguridad Social; y e) se reduce el Gasto en Personal debido a las menores alícuotas de aportes y contribuciones que impone la normativa nacional respecto de las normativas provinciales (Figura 14).

Pérdida de ingresos	Reducción de gastos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportes y contribuciones previsionales</li> <li>• Transferencias nacionales para cubrir el déficit previsional</li> <li>• Impuestos de origen nacional con afectación específica a la Seguridad Social (IVA y Bienes Personales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jubilaciones y pensiones</li> <li>• Gasto en Personal</li> </ul>

**Figura 14: Cambios en el Esquema Ahorro Inversión y Financiamiento si se transfiere una Caja Previsional Pública Provincial a la Nación**

**Fuente:** Elaboración propia

La estimación del impacto fiscal se plantea como un ejercicio a partir de la información disponible referida a la ejecución presupuestaria de la APNF de las provincias con cajas no transferidas, que abarca el periodo comprendido entre los años 2005 y 2023.

El esquema ahorro, inversión y financiamiento (AIF) de las APNF provinciales contiene información útil a los fines de la estimación. Pero, al mostrar información consolidada para la APNF, es necesario realizar algunos ajustes para captar el efecto del traspaso de las cajas en su totalidad<sup>43</sup>.

a) Aportes y contribuciones previsionales

<sup>43</sup> Los ingresos por transferencias de origen nacional para financiar el déficit previsional y por impuestos nacionales con afectación específica a la seguridad social no están individualizados en el AIF consolidado de la APNF, por lo que deben consignarse a partir de otras fuentes de datos.

Por el lado de los ingresos corrientes, en la partida principal denominada “Contribuciones de la Seguridad Social” se consignan los ingresos obtenidos como resultado de aplicar las alícuotas correspondientes a la masa salarial bruta sujeta a aportes devengada a favor de los afiliados a la caja pública provincial.

Si las cajas previsionales provinciales se hubieran transferido a la nación, los aportes personales y las contribuciones patronales se devengarían a favor de la ANSES, con lo cual las provincias dejarían de percibir ingresos por este concepto.

b) Transferencias de origen nacional para financiar el déficit previsional

En los ingresos corrientes, en la partida principal denominada “Transferencias Corrientes” se consignan, entre otras cosas, los recursos girados por el Estado Nacional en concepto de asistencia financiera para cubrir el déficit previsional provincial, de acuerdo a lo establecido en la Cláusula 12° del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal suscripto en el año 1999 entre la Nación y las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales (ratificado por Ley 25.235).

Si las cajas previsionales provinciales se hubiesen transferido a la nación no hubiesen recibido asistencia financiera por este concepto, con lo cual deben restarse de los ingresos corrientes en la simulación contrafáctica.

Dado que en el AIF de la APNF existen otros conceptos consignados en la misma partida es necesario recurrir a otras fuentes de datos para individualizar los ingresos en concepto de cobertura del déficit previsional enviados por la Nación. Para ello se utiliza información de la ejecución presupuestaria nacional disponible en el sitio de Presupuesto Abierto (ver Tabla 29).

**Tabla 29: Transferencias de ANSES a Cajas Previsionales Públicas Provinciales**

*En millones de pesos corrientes*

Provincia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Buenos Aires	650	250	365	390	1.060	530	-	-	-	-	-	5.833	1.956	2.887	4.855	6.000	11.712	18.324	117.167
Chaco	-	-	187	200	200	160	150	-	-	-	-	320	613	902	-	1.400	2.400	4.500	7.437
Chubut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	157	137					524
Córdoba	559	550	310	650	776	850	-	-	-	-	-	2.000	4.044	3.747	9.464	9.014	19.993	12.864	12.864
Corrientes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	164	285	417	888	587	587	587	587
Entre Ríos	100	110	97	109	171	149	185	-	-	-	-	740	894	3.209	2.788	6.816	4.066	7.428	7.386
Formosa	45	50	7	100	-	-	-	-	-	-	-	347	280	1.061	951	1.656	1.969	3.730	2.572
La Pampa	7	26	32	-	-	36	-	-	-	-	-	899	236	778	1.325	1.325	5.343	1.961	4.258
Misiones	-	15	-	72	19	20	22	-	-	-	-	77	201	294	-	1.518	1.947	3.837	1.429
Neuquén	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	449	386					1.221
Santa Cruz	70	160	252	247	225	290	360	-	-	-	-	250	581	500	-	-	1.004	2.091	4.037
Santa Fe	90	105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	810	1.062	5.137	4.642	7.908	9.518	16.896	11.396
Tierra del Fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	160	87	74	145				
<b>Total</b>	<b>1.521</b>	<b>1.266</b>	<b>1.249</b>	<b>1.768</b>	<b>2.451</b>	<b>2.035</b>	<b>717</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>12.099</b>	<b>10.845</b>	<b>19.529</b>	<b>25.059</b>	<b>36.225</b>	<b>58.538</b>	<b>72.218</b>	<b>170.878</b>

**Fuente:** <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos>

c) Impuestos de origen nacional con afectación específica a la seguridad social

En los ingresos corrientes, en la partida principal denominada “Tributarios, de Origen Nacional” se consignan, entre otras cosas, los fondos provenientes de la recaudación del IVA y Bienes Personales, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 5 y 30 de la Ley 23.966.

Si las cajas previsionales provinciales se hubiesen transferido a la nación, los recursos tributarios con afectación específica a la seguridad social mencionados hubiesen sido derivados a las arcas del ANSES, tal como ocurrió con la proporción correspondiente a las provincias con cajas transferidas.

Dentro de esa partida se exponen otros ingresos tributarios de origen nacional, por lo que la información correspondiente a dichos recursos se obtiene de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (Tabla 30 y Tabla 31).

**Tabla 30: Impuestos de origen nacional con asignación específica a la seguridad social de las Cajas Previsionales Públicas Provinciales – IVA art. 5 Ley 23.966**

*En millones de pesos corrientes*

Provincia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Buenos Aires	107	137	187	237	260	347	452	573	739	971	1.284	1.729	2.217	3.178	4.485	5.603	9.511	17.125	43.237
Chaco	9	12	16	20	22	30	39	49	63	83	110	148	190	273	385	481	817	1.470	3.712
Chubut	4	5	6	8	9	12	15	19	25	33	43	58	74	107	151	188	319	575	1.452
Córdoba	36	47	64	81	89	118	154	196	252	332	438	590	757	1.085	1.532	1.914	3.248	5.848	14.766
Corrientes	12	15	20	26	28	38	49	63	81	106	140	189	242	347	490	612	1.039	1.870	4.721
Entre Ríos	16	20	28	35	38	51	67	85	110	144	190	256	329	471	665	830	1.410	2.538	6.408
Formosa	4	5	7	9	10	14	18	23	30	39	51	69	89	127	179	224	380	685	1.729
La Pampa	3	4	5	7	8	10	13	17	21	28	37	50	65	94	132	165	281	505	1.275
Misiones	5	6	9	11	12	16	21	27	35	46	60	81	104	149	210	263	446	803	2.027
Neuquén	2	3	4	5	5	7	10	12	16	20	27	36	47	67	95	118	201	361	912
Santa Cruz	3	4	5	6	7	9	12	16	20	27	35	47	61	87	123	153	260	468	1.182
Santa Fe	39	50	69	87	96	128	167	211	272	358	473	637	829	1.196	1.686	2.107	3.576	6.439	16.256
Tierra del Fuego	0	0	0	1	1	1	1	1	2	2	3	4	5	8	11	14	23	42	105
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>308</b>	<b>420</b>	<b>534</b>	<b>585</b>	<b>781</b>	<b>1.018</b>	<b>1.292</b>	<b>1.666</b>	<b>2.188</b>	<b>2.894</b>	<b>3.896</b>	<b>5.010</b>	<b>7.189</b>	<b>10.143</b>	<b>12.672</b>	<b>21.510</b>	<b>38.729</b>	<b>97.782</b>

Fuente: DNAP.

**Tabla 31: Impuestos de origen nacional con asignación específica a la seguridad social de las Cajas Previsionales Públicas Provinciales – Bienes Personales art. 30 Ley 23.966**

*En millones de pesos corrientes*

Provincia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Buenos Aires	50	58	69	94	112	143	164	202	286	398	507	543	607	396	850	5.650	7.608	11.511	26.946
Chaco	4	5	6	8	10	12	14	17	25	34	44	47	52	34	73	485	653	988	2.313
Chubut	2	2	2	3	4	5	5	7	10	13	17	18	20	13	29	190	256	387	905
Córdoba	17	20	24	32	38	49	56	69	98	136	173	186	207	135	290	1.930	2.598	3.931	9.202
Corrientes	5	6	8	10	12	16	18	22	31	43	55	59	66	43	93	617	831	1.257	2.942
Entre Ríos	7	9	10	14	17	21	24	30	42	59	75	81	90	59	126	837	1.128	1.706	3.993
Formosa	2	2	3	4	4	6	7	8	11	16	20	22	24	16	34	226	304	460	1.078
La Pampa	1	2	2	3	3	4	5	6	8	12	15	16	18	12	25	167	224	339	795
Misiones	2	3	3	4	5	7	8	9	13	19	24	25	28	19	40	265	357	540	1.263
Neuquén	1	1	1	2	2	3	3	4	6	8	11	11	13	8	18	119	160	243	568
Santa Cruz	1	2	2	3	3	4	4	6	8	11	14	15	17	11	23	154	208	315	737
Santa Fe	19	21	25	35	41	53	60	74	105	147	187	200	227	149	319	2.124	2.860	4.326	10.128
Tierra del Fuego	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	14	18	28	65
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>130</b>	<b>156</b>	<b>211</b>	<b>253</b>	<b>322</b>	<b>369</b>	<b>455</b>	<b>645</b>	<b>898</b>	<b>1.143</b>	<b>1.225</b>	<b>1.372</b>	<b>896</b>	<b>1.921</b>	<b>12.777</b>	<b>17.206</b>	<b>26.030</b>	<b>60.935</b>

Fuente: DNAP.

#### d) Gasto en prestaciones de la seguridad social

En los gastos corrientes, en la partida principal “Prestaciones de la Seguridad Social” se consigna el gasto derivado del pago de las jubilaciones y pensiones a los pasivos provinciales. En el escenario de traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la nación dicha partida presupuestaria se elimina, ya que deja de ser una erogación a cargo de la provincia.

Cabe advertir que, si bien esta medida es muy beneficiosa a nivel fiscal para las arcas provinciales, los efectos sobre los haberes previsionales del flujo de nuevos beneficiarios dependen del régimen previsional al cual pertenezcan, y de las diferencias existentes entre las reglas de cálculo de las prestaciones provinciales y nacionales para cada uno de ellos, tal como se analizará en la sección 4.3.

#### e) Gasto en Personal

Por el lado de los gastos corrientes, la partida “Gasto en Personal”, dentro de la partida principal “Gastos de Consumo”, refleja el costo salarial en que incurrió la APNF provincial en cada ejercicio fiscal. Dentro de ese costo salarial se encuentran los aportes personales y las contribuciones patronales devengados a favor del organismo previsional, los cuales dependen de las alícuotas que rigen en cada sistema previsional.

Del análisis de la Tabla 32 surge que las provincias imponen cargas sociales mayores que las que rigen en el ámbito nacional. Por consiguiente, soportan un costo salarial mayor derivado de las mayores cargas sociales que tienen que tributar tanto los afiliados como las entidades empleadoras.

**Tabla 32: Alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales del Régimen General, Docente y Policial. Sistema previsional nacional y provincias con cajas previsionales públicas no transferidas. Año 2023**

Sistema previsional	Régimen general		Régimen docente		Régimen policial	
	Aporte personal jubilatorio	Contribución patronal jubilatoria	Aporte personal jubilatorio	Contribución patronal jubilatoria	Aporte personal jubilatorio	Contribución patronal jubilatoria
<b>Nacional</b>						
Cajas provinciales transferidas	11%	10,17% (**)	13%	16%	8%	16%
Resto	11%	16%	13%	16%	8%	16%
<b>Provincial No Transferido</b>						
Buenos Aires	14%	12%	16%	12%	18%	20%
Córdoba	11% APP 18% Municipios y Empresas	21% APP; 16% Municipios; 25% Empresas	11%	24%	11%	26%
Corrientes	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%
Chaco	11%	16%	14%	18%	14%	18%
Chubut	14%	18%	16%	18%	14%	18%
Entre Ríos	16%	16%	16%	16%	18%	18%
Formosa	11%	16%	13%	16%	15%	21%
La Pampa	11%	13%	13%	19%	14%	20%
Misiones	14%	13%	16%	21%	19%	16%
Neuquén	15,5%	15,5%	16,5%	16,5%	20,5%	23,5%
Santa Cruz	14%	16%	16%	18%	14%	18%
Santa Fe	14,5% (*)	17,2%	14,5%	17,2%	16,5%	21%
T. del Fuego	14%	16%	16%	18%	13%	16%

**Notas:** (\*) En el año 2024 la Legislatura de la Provincia de Santa Fe sancionó la Ley 14.283, que incrementó las alícuotas de aportes personales, las cuales a su vez dependen del nivel de remuneración del aportante, y oscilan entre 15,5% y 21%. Las contribuciones patronales se incrementaron del 17,2% al 19%.

(\*\*) Ver Recuadro V.1 Alícuota reducida de contribución patronal jubilatoria aplicable a las provincias con cajas transferidas del ANEXO V.

**Fuente:** Elaboración propia.

Para estimar la proporción en que se reduciría la partida de Gasto en Personal es necesario realizar una serie de supuestos, cuya metodología se expone en el Anexo VI. Para ello se descuenta del gasto en personal el costo de las cargas sociales conforme a las alícuotas provinciales y se añaden las cargas sociales de acuerdo a las alícuotas que tributan las provincias con cajas transferidas a la Nación.

La estimación se realiza sobre la ejecución presupuestaria del periodo 2005-2023, para lo cual se supone que se mantienen constantes tanto la estructura escalafonaria de la planta de personal dentro de cada jurisdicción,



como así también las alícuotas de aportes y contribuciones provinciales vigente en el año 2023.

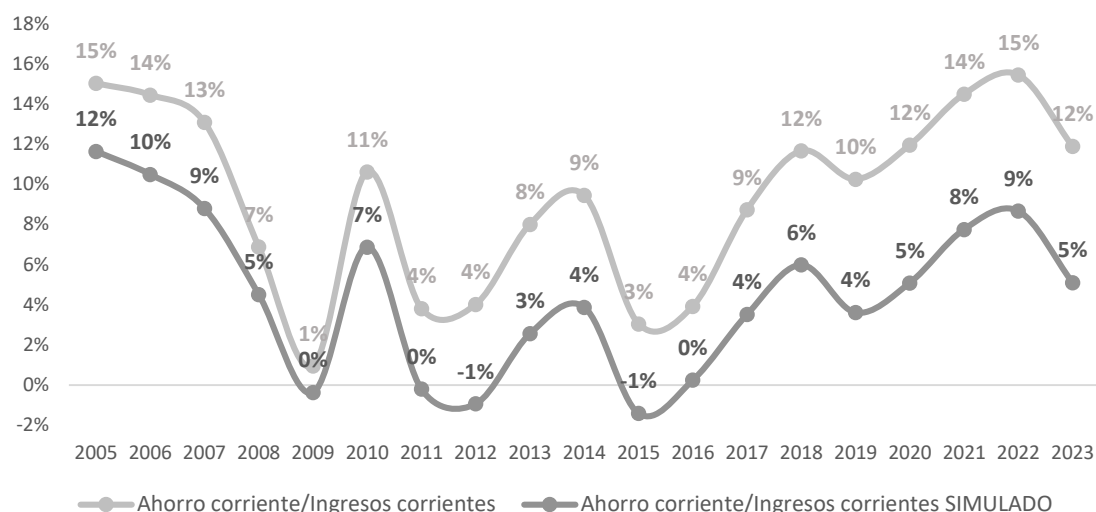
#### **4.2.4 Simulación del impacto fiscal en las finanzas provinciales del traspaso a la nación de las cajas previsionales públicas provinciales**

##### ***4.2.4.1 Mejora el resultado económico***

En la Tabla 34 se expone el resultado económico de la APNF del consolidado de las 13 provincias con CNT bajo el supuesto de traspaso de las cajas previsionales provinciales a la nación, conforme a la metodología descripta previamente. De la comparación con la Tabla 33, que muestra el resultado económico real de la APNF del mismo grupo de jurisdicciones, surge que los cambios derivados del traspaso de las cajas previsionales redundan en una mejora en el resultado corriente de las administraciones subnacionales. Se trata de una mejora de \$ 12.499 miles de millones en pesos del 2023 para el conjunto de las 13 jurisdicciones que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación, lo cual equivale a un 81% del ahorro económico realizado en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2023, que ascendió a un total de \$ 15.423 miles de millones.

En el Gráfico 49 se presenta el resultado corriente medido en términos de los ingresos corrientes, tanto para la situación original como para la simulación de traspaso de las CNT a la nación. Allí se puede apreciar que a lo largo de todo el periodo considerado el resultado económico de la APNF en el escenario de simulación mejora respecto de la situación real. La mejora equivale a un promedio de 5 puntos porcentuales de los Ingresos Corrientes para todo el periodo considerado.

**Gráfico 49: Ahorro corriente sobre ingresos corrientes de la APNF en provincias con cajas previsionales no transferidas**



**Fuente:** Elaboración propia.

#### **4.2.4.2 Incremento de recursos para financiar la Inversión Real Directa (IRD)**

La IRD se define como la adquisición o producción por cuenta propia de bienes de capital y es un factor importante para el crecimiento económico de una región, ya que permite destinar recursos a la inversión en infraestructura, energía y otros sectores claves. Esto genera una sinergia con el sector privado, lo que aumenta la productividad y los márgenes.

La inversión en general es un elemento esencial para el crecimiento económico, ya que aumenta la capacidad productiva de una economía. Esto se puede lograr aumentando el stock de capital o incorporando nueva tecnología. Medir el peso de la IRD sobre el gasto total de una jurisdicción es importante para analizar el estado de las cuentas del sector público y la potencialidad de la economía local.

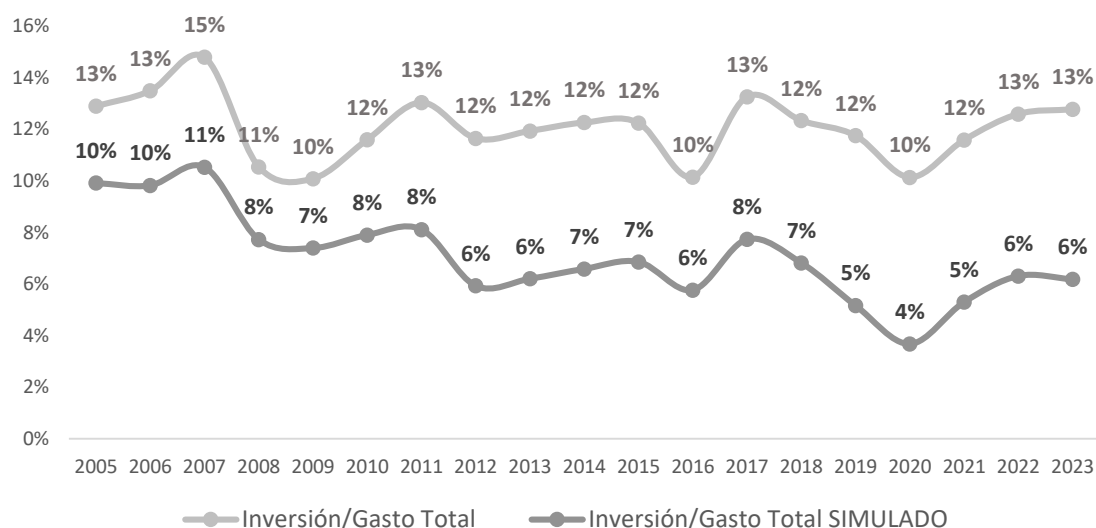
En los gobiernos subnacionales con escasos ingresos de capital el ahorro corriente constituye una de las principales fuentes de financiamiento de la Inversión Real Directa. Una excepción es lo que ocurrió entre los años 2009 a 2015, ya que las provincias recibían el 30% del producido de los derechos de exportación a la soja y sus derivados, a través del denominado Fondo Federal Solidario (FOFESO), que se contabilizó como un ingreso de capital en las cuentas provinciales.

En adelante se realiza una simulación suponiendo que el ahorro corriente incremental del escenario contrafáctico, que supone el traspaso de las cajas previsionales públicas provinciales a la nación, se destina en su totalidad a financiar IRD adicional a la realizada en cada periodo. Esto significa que las 13 provincias con cajas no transferidas hubiesen contado entre 2005 y 2023 con \$12.499 miles de millones (en pesos constantes del 2023) adicionales para destinar a inversión, lo cual equivale al 48% de la inversión realizada, que fue de \$26.188 miles de millones (en pesos constantes del 2023).

En el Gráfico 50 se puede apreciar la evolución del indicador Inversión Real Directa sobre gasto total, tanto para la situación original como para la simulación de traspaso de las CNT a la nación. De acuerdo a la ejecución presupuestaria provincial, la proporción del gasto destinada a inversión muestra un comportamiento descendente entre 2005 y 2023, pasando de un 10% en 2005 a un 6% en 2023.

En el escenario contrafáctico planteado, el ratio de inversión sigue una trayectoria similar pero con un nivel más elevado, que ronda entre el 13% en 2005 y el 11% en 2023. Es decir que, en promedio, si las provincias hubiesen transferido sus cajas a la nación en el año 1999 podrían haber incrementado la inversión real directa en 5 puntos del gasto en el periodo analizado.

**Gráfico 50: Inversión Real Directa sobre gastos totales de la APNF en provincias con cajas previsionales no transferidas**



**Fuente:** Elaboración propia.

#### **4.2.4.3 Análisis por provincias**

##### *Mejora en el resultado económico*

Un análisis por provincias permite dimensionar similitudes y diferencias en las implicancias fiscales de traspasar la gestión de cajas previsionales provinciales a la nación.

En base a los datos expuestos en la Tabla 35 se puede afirmar que, según los resultados de la simulación realizada para el periodo 2005-2023, el traspaso de las Cajas Públicas Provinciales hubiese sido beneficioso para las 13 provincias que no transfirieron sus cajas.

Un dato relevante es que los \$12.499 miles de millones que se hubiesen ahorrado las 13 provincias si hubiesen transferido sus cajas a la nación equivalen, en promedio, al 27% de lo que ANSES transfirió a las cajas para cubrir los déficits previsionales (\$3.437 miles de millones) en el periodo analizado.

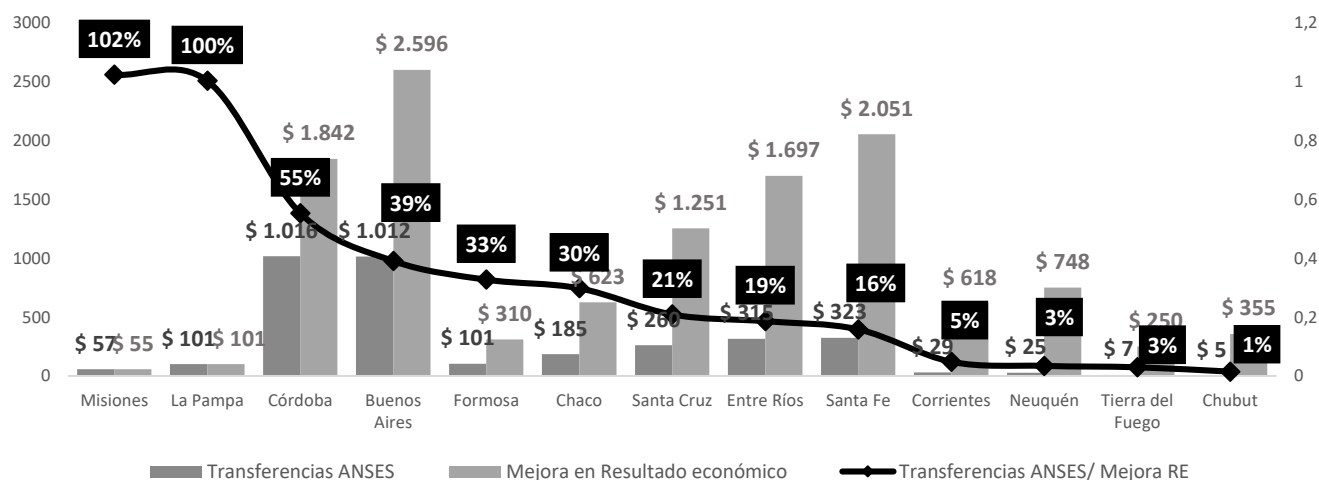
No obstante, existen disparidades entre provincias. En un extremo se encuentran las provincias de Misiones y La Pampa, para las cuales las transferencias recibidas desde ANSES equivalen casi en su totalidad a la mejora que hubiesen tenido en su resultado económico si transferían la caja a la nación (\$101 y \$55 miles de millones, respectivamente).

En el medio destacan Córdoba y Buenos Aires, con un ahorro simulado de \$1.842 y \$2.596 miles de millones, versus transferencias recibidas de ANSES por \$1.016 y \$1.012 miles de millones, respectivamente, lo cual equivale al 55% y 39% del ahorro estimado.

Y en el otro extremo hay casos como Chubut, Corrientes, Neuquén y Tierra del Fuego, donde las transferencias recibidas desde ANSES equivalen a una proporción muy pequeña (menor al 5%) respecto del monto estimado de ahorro corriente que hubiesen registrado en caso de transferir sus cajas previsionales a la nación (Gráfico 51).

**Gráfico 51: Relación entre Transferencias recibidas desde ANSES para financiar déficits previsionales y ahorro corriente adicional si se hubiesen transferido las cajas a la nación**

*Acumulado años 2005 a 2023 - En miles de millones de \$ 2023*



**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

En base a la mejora observada en el indicador “Ahorro corriente sobre ingresos corrientes” de la APNF en provincias con cajas previsionales no transferidas se puede apreciar que las jurisdicciones que a priori resultan más beneficiadas con el traspaso son Santa Cruz y Entre Ríos, donde el ahorro corriente del periodo 2005-2023 hubiese pasado de representar entre el 1% y el 3% de los ingresos corrientes, respectivamente, al 15% en cada una de las jurisdicciones aludidas (Gráfico 52).

Les siguen las provincias de Santa Fe, Neuquén y Chaco, las cuales gracias al traspaso de sus cajas previsionales provinciales hubiesen logrado mejoras en sus resultados económicos tales que duplicarían los resultados alcanzados en la realidad. Estas provincias pasarían de ratios de ahorro corriente sobre ingresos corrientes del orden del 6%, 4,8% y 5,4% observados a 13%, 10% y 11% en la simulación realizada, respectivamente.

Luego se encuentran las provincias de Córdoba y Corrientes, con mejoras del orden del 80% en el ratio ahorro corriente sobre ingresos corrientes (pasa de 9% a 17% en Córdoba y de 10% a 17% en Corrientes). Les siguen Chubut y Formosa, con mejoras del 40% en promedio, pasando del 13% al 19% en Chubut y del 17% al 22% en Formosa.

En el otro extremo se encuentran La Pampa, Misiones, Tierra del Fuego y Buenos Aires, siendo las que presentan menores mejoras en términos relativos.

**Tabla 33: Resultado económico consolidado de provincias con cajas no transferidas**  
**Administración Pública No Financiera**

*En miles de millones de pesos constantes del año 2023*

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>12.478</b>	<b>13.929</b>	<b>15.007</b>	<b>15.833</b>	<b>16.143</b>	<b>17.711</b>	<b>18.450</b>	<b>18.670</b>	<b>19.773</b>	<b>19.887</b>	<b>20.752</b>	<b>20.629</b>	<b>21.684</b>	<b>21.748</b>	<b>20.465</b>	<b>19.631</b>	<b>21.104</b>	<b>22.343</b>	<b>21.859</b>
. <u>Tributarios</u>	8.820	9.854	10.777	11.042	10.863	11.759	12.791	13.204	14.368	14.252	14.956	14.142	15.028	15.412	14.664	14.014	15.580	16.334	15.389
- De Origen Provincial	3.370	3.814	4.061	4.313	4.413	4.691	5.180	5.419	6.283	6.260	6.435	6.148	6.603	6.404	5.662	5.237	5.986	6.137	5.780
- De Origen Nacional	5.449	6.041	6.716	6.729	6.449	7.068	7.612	7.786	8.086	7.992	8.521	7.994	8.425	9.008	9.002	8.777	9.594	10.198	9.610
. <u>Contribuciones a la Seguridad Social</u>	1.513	1.778	1.917	2.456	2.602	2.588	2.965	3.167	3.245	3.121	3.464	3.363	3.453	3.311	3.067	2.859	2.799	3.041	3.082
. <u>No Tributarios</u>	1.008	1.283	1.056	1.089	1.201	1.165	1.036	1.086	1.098	1.210	1.010	1.056	1.038	1.281	1.373	910	1.111	1.144	1.233
. <u>Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.</u>	82	76	82	108	134	148	128	123	106	110	172	105	128	119	106	87	96	96	94
. <u>Rentas de la Propiedad</u>	47	67	85	86	44	49	71	93	99	132	57	188	255	367	374	150	273	548	773
. <u>Transferencias Corrientes</u>	1.008	872	1.091	1.052	1.299	2.003	1.459	997	856	1.061	1.094	1.774	1.781	1.257	881	1.611	1.246	1.179	1.289
<b>II. GASTOS CORRIENTES</b>	<b>11.026</b>	<b>12.468</b>	<b>13.687</b>	<b>15.118</b>	<b>16.203</b>	<b>16.493</b>	<b>18.487</b>	<b>18.845</b>	<b>19.267</b>	<b>19.116</b>	<b>21.045</b>	<b>20.579</b>	<b>20.921</b>	<b>20.445</b>	<b>19.726</b>	<b>18.632</b>	<b>19.468</b>	<b>20.406</b>	<b>20.744</b>
. <u>Gastos de Consumo</u>	6.217	7.070	7.914	8.872	9.584	9.584	10.804	10.982	11.105	11.096	12.504	11.799	11.930	11.164	10.407	9.857	10.315	10.782	11.182
- Personal	5.055	5.893	6.661	7.660	8.221	8.154	9.297	9.581	9.710	9.694	10.862	10.422	10.428	9.705	9.031	8.492	8.704	9.207	9.606
- Bienes de Consumo	362	347	387	383	433	460	458	449	453	458	501	448	458	424	442	526	638	568	517
- Servicios	800	830	865	829	931	970	1.050	952	941	944	1.142	929	1.044	1.035	933	839	973	1.006	1.059
. <u>Rentas de la Propiedad</u>	299	331	332	293	321	313	278	323	326	360	386	471	531	890	996	493	375	419	456
. <u>Prestaciones de la Seguridad Social</u>	1.857	2.118	2.296	2.656	2.837	2.899	3.337	3.637	3.727	3.590	3.902	3.874	4.073	4.026	3.968	3.790	3.746	3.929	4.039
. <u>Transferencias Corrientes</u>	2.653	2.949	3.145	3.297	3.461	3.697	4.067	3.902	4.109	4.070	4.253	4.435	4.387	4.365	4.355	4.492	5.031	5.277	5.067
- Al Sector Privado	966	1.116	1.195	1.266	1.392	1.423	1.485	1.425	1.385	1.372	1.469	1.381	1.370	1.374	1.573	1.572	1.848	1.927	1.874
- Al Sector Público	1.684	1.829	1.958	2.028	2.072	2.271	2.577	2.471	2.710	2.693	2.775	3.043	3.013	2.984	2.778	2.886	3.157	3.323	3.160
- Al Sector Externo	4	4	-9	3	-3	4	4	6	14	5	9	10	5	6	4	34	26	27	33
<b>III. RESULTADO ECONOMICO</b>	<b>1.453</b>	<b>1.462</b>	<b>1.321</b>	<b>715</b>	<b>-61</b>	<b>1.218</b>	<b>-37</b>	<b>-174</b>	<b>506</b>	<b>771</b>	<b>-293</b>	<b>50</b>	<b>763</b>	<b>1.302</b>	<b>739</b>	<b>999</b>	<b>1.636</b>	<b>1.937</b>	<b>1.115</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

**Tabla 34: Resultado económico consolidado de provincias con cajas no transferidas**  
**Administración Pública No Financiera**  
**Simulación de traspaso de las cajas previsionales a la Nación**

*En miles de millones de pesos constantes del año 2023*

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>I. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>10.519</b>	<b>11.784</b>	<b>12.754</b>	<b>13.006</b>	<b>13.116</b>	<b>14.791</b>	<b>15.303</b>	<b>15.381</b>	<b>16.399</b>	<b>16.642</b>	<b>17.162</b>	<b>16.884</b>	<b>17.930</b>	<b>18.077</b>	<b>17.083</b>	<b>16.404</b>	<b>17.913</b>	<b>18.982</b>	<b>18.448</b>
<b>Tributarios</b>	8.735	9.760	10.671	10.932	10.754	11.642	12.671	13.083	14.240	14.128	14.829	14.029	14.917	15.307	14.561	13.862	15.424	16.183	15.231
- De Origen Provincial	3.370	3.814	4.061	4.313	4.413	4.691	5.180	5.419	6.283	6.260	6.435	6.148	6.603	6.404	5.662	5.237	5.986	6.137	5.780
- De Origen Nacional	5.365	5.946	6.609	6.619	6.341	6.951	7.492	7.664	7.957	7.868	8.394	7.881	8.314	8.903	8.900	8.625	9.438	10.047	9.451
- Distribución Secundaria Neta de la Ley 26075	3.995	4.411	4.981	4.881	4.449	4.821	6.065	5.372	5.634	5.616	5.418	5.292	5.770	7.211	6.847	6.534	7.243	8.083	7.555
- Ley de Financiamiento Educativo Nº 26075	0	141	233	385	594	766	0	841	822	755	1.416	1.315	1.260	1.192	1.158	980	1.117	1.043	1.093
- Sub - Total	3.995	4.553	5.214	5.266	5.043	5.587	6.065	6.213	6.456	6.371	6.834	6.607	7.030	8.403	8.004	7.514	8.361	9.126	8.648
- Otros de Origen Nacional	1.454	1.488	1.502	1.463	1.407	1.481	1.547	1.573	1.630	1.620	1.687	1.387	1.395	605	998	1.263	1.234	1.072	962
- Impuestos con asignación específica IVA y BP	-84	-95	-106	-110	-108	-117	-120	-122	-129	-124	-127	-114	-112	-105	-102	-152	-156	-151	-159
<b>Contribuciones a la Seguridad Social</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- No Tributarios	1.008	1.283	1.056	1.089	1.201	1.165	1.036	1.086	1.098	1.210	1.010	1.056	1.038	1.281	1.373	910	1.111	1.144	1.233
- Vta. Bienes y Serv. de la Adm. Publ.	82	76	82	108	134	148	128	123	106	110	172	105	128	119	106	87	96	96	94
- Rentas de la Propiedad	47	67	85	86	44	49	71	93	99	132	57	188	255	367	374	150	273	548	773
- Transferencias Corrientes	647	599	861	792	983	1.788	1.397	997	856	1.061	1.094	1.506	1.591	1.003	669	1.394	1.010	1.010	1.118
- Transferencias de ANSES	-362	-273	-230	-261	-317	-215	-62	0	0	0	0	-269	-190	-254	-213	-216	-236	-169	-171
- Otras transferencias	1.008	872	1.091	1.052	1.299	2.003	1.459	997	856	1.061	1.094	1.774	1.781	1.257	881	1.611	1.246	1.179	1.289
<b>II. GASTOS CORRIENTES</b>	<b>8.939</b>	<b>10.081</b>	<b>11.085</b>	<b>12.111</b>	<b>12.991</b>	<b>13.220</b>	<b>14.721</b>	<b>14.764</b>	<b>15.087</b>	<b>15.070</b>	<b>16.640</b>	<b>16.222</b>	<b>16.364</b>	<b>15.967</b>	<b>15.332</b>	<b>14.443</b>	<b>15.317</b>	<b>16.049</b>	<b>16.255</b>
<b>Gastos de Consumo</b>	5.986	6.801	7.608	8.520	9.209	9.209	10.376	10.539	10.652	10.640	12.000	11.316	11.446	10.713	9.982	9.458	9.911	10.354	10.732
- Personal	5.055	5.893	6.661	7.660	8.221	8.154	9.297	9.581	9.710	9.694	10.862	10.422	10.428	9.705	9.031	8.492	8.704	9.207	9.606
- Ahorro gasto en personal	-230	-268	-305	-351	-375	-375	-429	-443	-452	-456	-504	-483	-484	-452	-425	-399	-405	-428	-449
- Bienes de Consumo	362	347	387	383	433	460	458	449	453	458	501	448	458	424	442	526	638	568	517
- Servicios	800	830	865	829	931	970	1.050	952	941	944	1.142	929	1.044	1.035	933	839	973	1.006	1.059
<b>Rentas de la Propiedad</b>	299	331	332	293	321	313	278	323	326	360	386	471	531	890	996	493	375	419	456
- Prestaciones de la Seguridad Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Transferencias Corrientes	2.653	2.949	3.145	3.297	3.461	3.697	4.067	3.902	4.109	4.070	4.253	4.435	4.387	4.365	4.355	4.492	5.031	5.277	5.067
<b>III. RESULTADO ECONOMICO</b>	<b>1.581</b>	<b>1.703</b>	<b>1.669</b>	<b>896</b>	<b>125</b>	<b>1.571</b>	<b>582</b>	<b>617</b>	<b>1.312</b>	<b>1.572</b>	<b>523</b>	<b>662</b>	<b>1.566</b>	<b>2.109</b>	<b>1.751</b>	<b>1.961</b>	<b>2.596</b>	<b>2.933</b>	<b>2.193</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

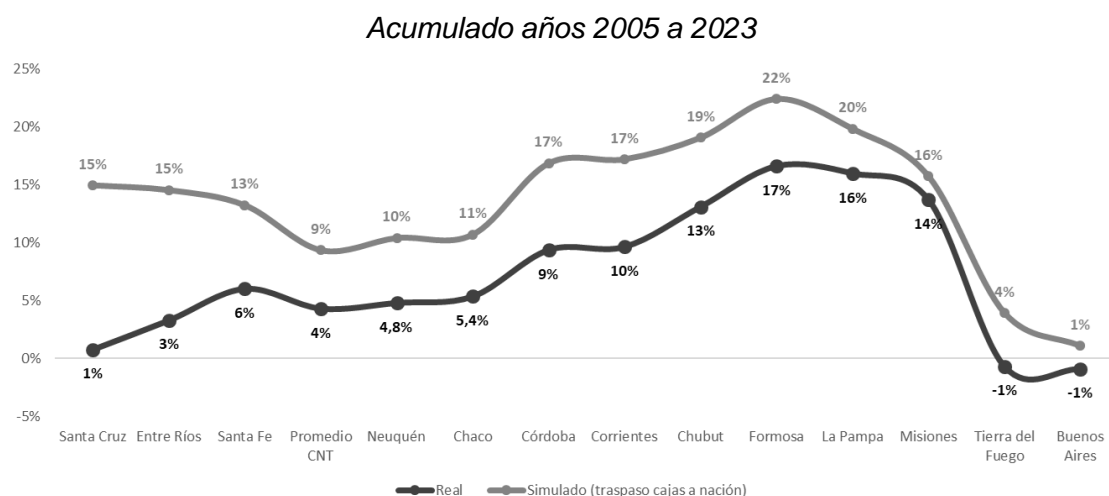
**Tabla 35: Resultado económico consolidado de la Administración Pública No Financiera por provincia**  
**Simulación de traspaso de las cajas previsionales a la Nación**  
**Acumulado periodo 2005-2023**  
*En miles de millones de pesos constantes del año 2023*

Provincia	Escenario base (real) Acumulado 2005-2023				Escenario contrafáctico (transferencia CNTs) Acumulado 2005-2023												
	Ingresos corrientes (IC)	Gastos corrientes	Resultado económico (RE)	RE/ IC	Ingresos Corrientes					Gastos corrientes				Resultado económico simulado (RE')	Mejora en Resultado económico	RE' / IC'	
					Ingresos corrientes	Pérdida CSS	Pérdida IVA y BP	Pérdida Transferencias ANSES	Ingresos corrientes residuales (IC')	Gastos corrientes	Ahorro Gasto en Personal	Ahorro Gasto Previsional	Gasto corriente residual				
Buenos Aires	145.812	147.131	- 1.320	-1%	145.812	- 23.782	- 1.015	- 1.012	120.003	147.131	- 2.099	- 26.306	118.726	1.277	2.596	1%	
Chaco	16.562	15.676	887	5%	16.562	- 2.177	- 87	- 185	14.113	15.676	- 292	- 2.781	12.603	1.510	623	11%	
Chubut	11.848	10.296	1.552	13%	11.848	- 1.816	- 34	- 5	9.993	10.296	- 391	- 1.820	8.086	1.907	355	19%	
Córdoba	45.046	40.825	4.222	9%	45.046	- 7.737	- 347	- 1.016	35.947	40.825	- 1.195	- 9.747	29.883	6.063	1.842	17%	
Corrientes	12.323	11.135	1.188	10%	12.323	- 1.691	- 111	- 29	10.491	11.135	- 490	- 1.960	8.685	1.806	618	17%	
Entre Ríos	19.321	18.685	636	3%	19.321	- 2.812	- 150	- 315	16.044	18.685	- 584	- 4.391	13.711	2.333	1.697	15%	
Formosa	10.566	8.811	1.755	17%	10.566	- 1.218	- 41	- 101	9.206	8.811	- 126	- 1.543	7.142	2.064	310	22%	
La Pampa	8.448	7.098	1.350	16%	8.448	- 1.006	- 30	- 101	7.312	7.098	- 112	- 1.125	5.861	1.450	101	20%	
Misiones	13.419	11.581	1.838	14%	13.419	- 1.283	- 48	- 57	12.032	11.581	- 315	- 1.127	10.138	1.894	55	16%	
Neuquén	18.241	17.366	875	5%	18.241	- 2.600	- 21	- 25	15.594	17.366	- 579	- 2.815	13.971	1.623	748	10%	
Santa Cruz	10.393	10.313	80	1%	10.393	- 1.213	- 28	- 260	8.892	10.313	- 271	- 2.481	7.561	1.331	1.251	15%	
Santa Fe	39.989	37.586	2.404	6%	39.989	- 5.627	- 377	- 323	33.662	37.586	- 1.083	- 7.296	29.207	4.455	2.051	13%	
Tierra del Fuego	6.128	6.171	- 43	-1%	6.128	- 828	- 2	- 7	5.290	6.171	- 178	- 911	5.082	208	250	4%	
Total	358.097	342.674	15.423	4%	358.097	- 53.791	- 2.291	- 3.437	298.578	342.674	- 7.714	- 64.303	270.656	27.922	12.499	9%	

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP e INDEC.



**Gráfico 52: Ahorro corriente sobre ingresos corrientes de la APNF en provincias con cajas previsionales no transferidas por provincia**



**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

### 4.3. LOS RÉGIMENES PREVISIONALES PROVINCIALES NO TRANSFERIDOS

Tanto el sistema previsional nacional, como los provinciales, se componen de un régimen general y de una serie de regímenes diferenciales y/o especiales que incluyen a determinados colectivos con ciertas particularidades. Estos últimos contemplan normas que implican un tratamiento más beneficioso que el que se les da a los trabajadores comprendidos dentro del régimen general, ya sea en cuanto a la edad y cantidad de años de servicio necesarios para acceder a las prestaciones como en lo atinente al modo de determinación y movilidad del haber jubilatorio.

A nivel nacional, existen regímenes “diferenciales” y regímenes “especiales”. Los primeros están asociados con tareas dificultosas o físicamente demandantes de ciertos trabajos que resultarían en un envejecimiento prematuro. Los regímenes “especiales”, por su parte, contemplan el acceso diferencial a beneficios previsionales por la existencia de méritos que lo justifican (CIPPEC, 2021).

A nivel provincial, en general, los regímenes que se diferencian del general, se encuadran bajo la denominación de regímenes “especiales”, con particularidades tanto en los requisitos de acceso al beneficio (edad y años de servicio), como en la determinación del haber inicial y/o en la movilidad de las prestaciones. Además, en general, contemplan alícuotas diferenciales de aportes y/o contribuciones, obteniendo como contrapartida un suplemento monetario adicional sobre el haber general calculado al momento del retiro.

A los fines de analizar las consecuencias fiscales y administrativas que tiene para las provincias haber optado por no transferir sus cajas previsionales a la órbita nacional, la presente sección repasa en la normativa previsional de aquellos regímenes provinciales especiales y el análisis de su situación frente a un marco de traspaso de su gestión a la órbita nacional.

El objetivo es establecer un marco comparativo para determinar si las reglas de cálculo del haber inicial y de movilidad fijadas en la normativa nacional son iguales, más beneficiosas o más perjudiciales que las que establece la ley provincial. Además, se analizarán las diferencias en los requisitos de acceso a las prestaciones para cada uno de estos regímenes especiales entre nación y provincias, así como también las diferencias en los ingresos generados por la aplicación de alícuotas de aportes y contribuciones diferenciales para estos regímenes.

#### **4.3.1. Relevamiento de reglas paramétricas generales y especiales**

La determinación de un régimen como especial puede tener diferentes motivaciones y, consecuencia de ello, diferentes beneficios que lo diferencian del régimen general. En algunos casos, la normativa previsional que crea los regímenes especiales establece parámetros de acceso al beneficio (edad mínima de retiro y años de servicios requeridos) que diferencian, en cada provincia, al régimen especial respecto al general. Así, por ejemplo, algunas provincias mantienen menores requisitos de acceso para agentes que se desempeñen en ambientes insalubres, actividades penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuro. Es el caso, por ejemplo, de algunas provincias con los Regímenes Especial Docentes.

En otros casos, los regímenes especiales mantienen diferencias, respecto al régimen general de la provincia, en la metodología aplicada para el cálculo del haber inicial y la movilidad de los haberes.

En relación al sistema previsional nacional, los regímenes especiales provinciales que tendrían un correlato con regímenes especiales a nivel nacional son los regímenes de Docentes, Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y el Régimen de la Policía y Servicio Penitenciario.

Se analiza a continuación la situación de cada provincia con caja no transferida respecto a los regímenes previsionales especiales de docentes y magistrados que rigen en el ámbito nacional, en relación a sus parámetros, tanto de acceso al beneficio como respecto a los ingresos generados por la aplicación de alícuotas de aportes y contribuciones diferenciales, mostrando diferencias del régimen respecto al general de la Provincia, así como respecto a su correlato nacional. Se exponen además las diferencias del régimen especial respecto a las reglas de cálculo del haber inicial y movilidad de las prestaciones.

En relación al Régimen de la Policía y el Servicio Penitenciario, como se comentó en la sección 3.6 del Capítulo 3, el criterio adoptado en materia de gestión del gasto previsional al momento del traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la nación en relación a este régimen fue que se respetaban las reglas de acceso, cálculo y movilidad provinciales. Por este motivo es que en la presente sección no se analizarán los requisitos actuales en las normativas previsionales provinciales debido a que, en un supuesto traspaso a la nación, no se verían afectados los beneficios del régimen policial. Solo se consignan los niveles de cotizaciones correspondientes a este régimen en virtud de que a nivel de ingresos si se realiza un cálculo de las cargas sociales que deben cotizar las administraciones provinciales aplicando sobre la masa salarial las alícuotas vigentes a nivel nacional.

#### **4.3.1.1 Alícuotas de aportes y contribuciones**

Tal como se desprende del análisis de la Tabla 36, existen ciertas tendencias generales que dan cuenta de un mayor nivel de cotización en las Cajas Públicas Provinciales que en el sistema nacional.

En materia de cotización (aportes y contribuciones), los regímenes generales de las cajas previsionales provinciales superan por una media de 8 puntos el 27% del SIPA.

En los sistemas previsionales públicos provinciales no transferidos a la nación las alícuotas de aportes y contribuciones previsionales que financian las prestaciones en la mayoría de los casos superan a las que rigen en el ámbito nacional para cada uno de los regímenes previsionales correspondientes.

##### *Régimen general*

Dentro del régimen general, en el ámbito nacional la alícuota de aportes personales jubilatorios se ubica en el 11%. Entre las jurisdicciones subnacionales solo 4 de ellas adoptan este mismo valor del 11%, en tanto que en el resto la alícuota oscila entre un rango que va del 14% al 18,5%.

Por su parte, en el ámbito nacional empleadores realizan una contribución patronal del 16%, a excepción de las jurisdicciones con cajas previsionales públicas transferidas a la nación, que tributan una alícuota del 10,17% por dicho concepto. En el ámbito subnacional, las alícuotas de contribución patronal en este régimen varían ampliamente entre las diferentes jurisdicciones, encontrándose desde un mínimo del 12% en Provincia de Buenos Aires hasta un máximo del 18,5% en Corrientes.

La suma de aportes y contribuciones oscila entre un mínimo de 21,71% en el caso de las jurisdicciones subnacionales que transfirieron sus cajas previsionales a la

nación, a un máximo de 37% en la Provincia de Corrientes. En promedio, las cargas sociales ascienden al 30% en las jurisdicciones subnacionales que conservan sus cajas previsionales públicas, siendo el mínimo del 26% en el caso de Provincia de Buenos Aires.

### *Régimen docente*

En cuanto al régimen docente, el valor del aporte personal a nivel nacional es del 13%, 2 puntos porcentuales por encima de la del régimen general. Dos provincias en particular, Formosa y La Pampa, aplican este mismo porcentaje del 13%. Para el resto, en general se observa que 7 de las 13 jurisdicciones subnacionales que mantienen las cajas previsionales en la órbita provincial añaden 2 puntos porcentuales a las alícuotas del régimen general, a excepción de Chaco que añade 3 puntos porcentuales a la alícuota general; Neuquén, que añade sólo 1 p.p., y Córdoba, Corrientes y Entre Ríos, que aplican la misma alícuota que rige en el régimen general.

Respecto a la contribución patronal en el régimen docente, el valor nacional se establece en el 16%. Algunas provincias como Buenos Aires, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa y Santa Fe mantienen la misma alícuota del régimen general provincial, mientras que otras jurisdicciones añaden puntos porcentuales a las alícuotas generales provinciales, tales como Neuquén (+ 1 p.p.); Chaco, Santa Cruz y Tierra del Fuego (+ 2 p.p.); Córdoba (+ 3 p.p.); La Pampa (+ 6 p.p.) y Misiones (+ 8 p.p.).

### *Régimen policial*

En el régimen policial, el valor nacional del aporte personal se fija en el 8%. Sin embargo, ninguna de las provincias contempladas adopta este mismo porcentaje del 8% para el aporte personal de los trabajadores del sector policial. Todas ellas establecen alícuotas mayores, que van desde el 11% en Córdoba al 20,5% en el caso de Neuquén. En relación al régimen general provincial, en Córdoba, Corrientes, Chubut y Santa Cruz la alícuota de este régimen es igual a la del régimen general; en las restantes jurisdicciones añaden entre 2 y 5 puntos porcentuales, a excepción de Tierra del Fuego, que es la única jurisdicción en la cual la alícuota de aporte personal del régimen policial es menor a la del general en 1 p.p.

En cuanto a la contribución patronal en el régimen policial, el valor nacional se sitúa en el 16%. Sólo Misiones aplica esta misma alícuota del 16%, en tanto que las restantes jurisdicciones aplican porcentajes más elevados, alcanzando el 26% en el caso de Córdoba. En relación al régimen general provincial, en Corrientes, Chubut y Tierra del Fuego la alícuota de este régimen es igual a la del régimen general; en las restantes jurisdicciones se añaden entre 2 y 8 puntos porcentuales.

*Régimen Magistrados Poder Judicial*

En relación a los aportes personales del régimen especial de Magistrado PJ, la mayoría de las provincias impone las mismas alícuotas que rigen para el régimen general, por ende en diez de trece provincias la alícuota es menor a la nacional (18%). Sólo Córdoba tiene armonizada la alícuota con nación, en tanto que Corrientes y Misiones imponen alícuotas mayores a la nacional, del 18,5% y 21%, respectivamente. En el caso de Corrientes se trata de la misma alícuota del régimen general, en tanto que la de Misiones supera en 5 p.p. a la del régimen general.

En materia de contribuciones patronales se observa el mismo patrón: la mayoría aplica a este régimen especial las mismas alícuotas que rigen para el régimen general provincial. Las excepciones son Córdoba, que armonizó la alícuota con la nacional, y Chaco y Misiones, que imponen alícuotas mayores a las del régimen general en 2 p.p. y 5 p.p., respectivamente.

**Tabla 36: Aporte personal y contribución patronal general, docente, policial y judicial por provincia**

Régimen	Menor al Valor Nacional	Igual al Valor Nacional	Mayor al valor Nacional
<b>General: Aporte Personal</b>		11%: Córdoba, La Pampa, Chaco y Formosa.	14%: Buenos Aires, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz y Misiones. 14,5%: Santa Fe. 15,5%: Neuquén. 16% Entre Ríos. 18,5%: Corrientes.
<b>General: Contribución Patronal</b>		10,17%: Ninguna.	12% Buenos Aires. 13%: La Pampa y Misiones. 15,5%: Neuquén. 16%: Entre Ríos, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chaco, y Formosa. 19%: Santa Fe. 18%: Chubut. 18,5%: Corrientes. 21%: Córdoba.

<b>Régimen</b>	<b>Menor al Valor Nacional</b>	<b>Igual al Valor Nacional</b>	<b>Mayor al valor Nacional</b>
<b>Docente: Aporte Personal</b>	11%: Córdoba	13%: La Pampa y Formosa.	14%: Chaco. 14,5%: Santa Fe. 16%: Buenos Aires, Entre Ríos, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz y Misiones. 16,5%: Neuquén. 18,5%: Corrientes.
<b>Docente: Contribución Patronal</b>	12%: Buenos Aires	16%: Entre Ríos y Formosa.	16,5%: Neuquén. 18%: Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz y Chaco. 18,5%: Corrientes. 19%: La Pampa y Santa Fe. 21%: Misiones. 24%: Córdoba.
<b>Policial: Aporte Personal</b>		8%: Ninguna.	11%: Córdoba. 13%: Tierra del Fuego 14%: La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Chaco. 15%: Formosa. 16,5%: Santa Fe. 18%: Buenos Aires y Entre Ríos. 18,5%: Corrientes. 19%: Misiones. 20,5%: Neuquén.
<b>Policial: Contribución Patronal</b>		16%: Tierra del Fuego y Misiones.	18%: Entre Ríos, Chubut, Santa Cruz y Chaco. 18,5%: Corrientes. 20%: Buenos Aires y La Pampa. 21%: Santa Fe y Formosa. 23,5%: Neuquén. 26%: Córdoba.

Régimen	Menor al Valor Nacional	Igual al Valor Nacional	Mayor al valor Nacional
<b>Judicial: Aporte Personal</b>	11%: La Pampa y Formosa. 14%: Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz y Chaco. 14,5%: Santa Fe. 15%: Buenos Aires. 15,5%: Neuquén. 16%: Entre Ríos.	18%: Córdoba.	18,5%: Corrientes. 21%: Misiones.
<b>Judicial: Contribución Patronal</b>	12%: Buenos Aires. 13%: La Pampa. 15,5%: Neuquén.	16%: Córdoba, Entre Ríos, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Formosa.	19%: Santa Fe. 18%: Chubut, Misiones y Chaco. 18,5% Corrientes.

Fuente: ASAP y normativa vigente.

#### **4.3.1.2 Requisitos de acceso al beneficio**

##### **a) Edad mínima legal**

Como se puede apreciar en la Tabla 37, la edad mínima jubilatoria del régimen general, en casi la mitad de las provincias con caja previsional propia (seis de trece) se iguala el valor del parámetro vigente para el sistema nacional (65 años para los varones y 60 para las mujeres). En otras tres se mantiene la edad mínima femenina nacional y se reduce en cinco años la masculina, mientras que en tres más la reducción de edad es para ambos géneros, del orden de entre dos y cinco años menos que los que exigen la legislación general nacional.

El caso de Santa Cruz resulta de particular interés, por tratarse del único con un esquema dual, ya que, por un lado, existe la posibilidad de, acreditando 30 años de aportes computables a la Caja provincial de dicha jurisdicción u otras entidades previsionales (de los que 25 deben ser a la Caja para percibir el haber pleno), jubilarse con una edad mínima de 54 años para los varones (once menos que en el SIPA) y de 50 años para las mujeres (diez menos que en el SIPA), mientras que, por otra parte, de contarse con 28 y 30 años de aportes a la caja (para mujeres y varones, respectivamente) se tiene el derecho a la jubilación sin requisito mínimo de edad alguno. En líneas generales (con agregados en cuanto a un piso de años frente a estudiantes o de servicios, policiales, por ejemplo), ello opera no sólo para el régimen general, sino también en el policial, docente, bancario y judicial.

A su vez, el requisito de edad mínima para el acceso a una jubilación docente, solamente es más elevado que el previsto en la norma nacional (de 57 años para las

mujeres y 60 para los varones) en una sola provincia (en que se exigen las mismas edades que en el régimen general nacional y provincial) e igual a lo solicitado por la Nación en otras dos. Para este régimen especial, dada la elevada proporción de mujeres en el total del personal, reviste particular importancia la edad mínima femenina, que en otras cuatro provincias es entre dos y cinco años menor a la que exige el régimen nacional para docentes no universitarios. En otras dos provincias (entre las que se encuentra Buenos Aires) se piden siete años menos para las mujeres (y diez menos para los varones) que en el régimen general.

Por su parte, en Formosa, Chaco y Misiones (además de en Santa Cruz) no hay un requisito mínimo de edad para la jubilación docente, por lo que basta con haber reunido determinada cantidad de años de servicios (con las características de pertenencia a la Caja respectiva y acreditación de cierto piso de períodos frente a alumnos que cada norma prevé).

A su vez, en diversas cajas de las consignadas existen regímenes diferenciales generales (por insalubridad) y especiales para el personal docente (de zonas desfavorables, rurales o dedicado a la educación especial) que prevén menos años de edad y servicio para el acceso al beneficio jubilatorio.

Finalmente, en relación a quienes desempeñan funciones en los respectivos poderes judiciales provinciales, en el régimen nacional la edad para los magistrados varones fue modificada en 2020 mediante la Ley 27.546. Esta norma dispuso un incremento gradual de un año por cada año transcurrido, hasta alcanzar los 65 años en 2025 (art. 15, Ley 27.546). Las mujeres acceden con 60 años.

En la gran mayoría de los sistemas previsionales provinciales (diez de trece) no existe un requisito distinto al del respectivo régimen general y en Misiones se exige una edad superior (en cinco años, solamente para las mujeres) a la prevista por el régimen nacional.

En Buenos Aires se ha establecido una edad mínima jubilatoria judicial dos años mayor a la del régimen general provincial, lo que implica, en los hechos, que los hombres se jubilen tres años antes que sus pares nacionales, pero las mujeres dos años después.

Y en Neuquén, al normarse un parámetro uniforme, los funcionarios judiciales se jubilan a la misma edad que quienes trabajan en los otros poderes provinciales (y cinco años antes que los judiciales nacionales), pero las funcionarias a la misma edad que en Nación y cinco años más tarde que sus coterráneas en el ejecutivo y legislativo provincial.



**Tabla 37: Edad mínima jubilatoria por régimen y provincia**

<b>Régimen</b>	<b>Menor al Valor Nacional</b>	<b>Igual al Valor Nacional</b>	<b>Mayor al Valor Nacional</b>
General	60: Buenos Aires, Tierra del Fuego y Chaco. 58/62: Chubut. 57/62: Entre Ríos. 55/60: Neuquén. Sin mínimo de edad: Santa Cruz	60/65: Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Misiones, Corrientes, Formosa.	
Docente	55: La Pampa 53/57: Entre Ríos. 53: Chubut. 52/55: Neuquén. 50: Buenos Aires y Tierra del Fuego. Sin mínimo de edad: Santa Cruz, Misiones, Chaco y Formosa.	57/60: Córdoba y Santa Fe.	60/65: Corrientes.
Judicial	62: Buenos Aires. 60: Neuquén, Tierra del Fuego y Chaco. 58/62: Chubut. 57/62: Entre Ríos. Sin mínimo de edad: Santa Cruz.	60/65: Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Corrientes y Formosa.	65: Misiones.

**Notas:** Cuando se señalan dos edades la primera corresponde a mujeres y la segunda a varones.

**Fuente:** ASAP.

#### b) Años de servicios con aportes

La situación más homogénea entre los sistemas es el requisito de años de servicios con aportes; el régimen general tanto nacional como la mayoría de los sistemas provinciales (11 sobre 13) exigen un mínimo de 30 años de servicios con aportes, Buenos Aires es el único sistema que exige 35 años, tanto para varones como para mujeres, mientras que Neuquén y Córdoba se encuentran en consonancia con el sistema nacional (Ver Tabla 38) y Chubut es la única provincia que exige cinco años menos de aporte que el sistema nacional.

En cuanto al régimen docente, el régimen previsional nacional exige 25 años de servicio, de los cuales al menos 10 deben haberse desempeñado frente a alumnos. En

caso de no alcanzar los 10 años frente a alumnos, se requiere acreditar 30 años de servicio en total para acceder al beneficio jubilatorio.

A nivel provincial, más de la mitad de las provincias que administran sus propios sistemas previsionales (nueve de trece) exigen, igual que en el régimen especial para docentes no universitarios vigente en el ámbito nacional, 25 años de servicios con aportes de los cuales al menos 10 deben ser “frente a alumnos”.<sup>44</sup> Caso contrario, se requieren 30 años de servicios con aportes, o bien algunos casos admiten prorrata de los requisitos del régimen docente y general. En Corrientes si bien formalmente se exigen 30 años de servicios, la norma prevé el cómputo diferenciado de los servicios frente a alumno, sumando 1 año cada 4 años de aportes.

En las otras cinco provincias el requisito de años de servicios con aportes es más exigente que el previsto en la legislación nacional. Así, en dos de ellas (Santa Fe y Misiones), al equipararse el parámetro al del régimen general provincial y nacional, resulta cinco años superior al del régimen docente nacional. A su vez, en Santa Fe deben ser todos frente a alumno, en tanto que Misiones exige que sólo 10 cumplan esa condición. En Chaco se piden dos años menos que en el régimen general, pero tres más que en el especial docente nacional y, en La Pampa, el requisito para las mujeres es cuatro años menor al general y uno mayor al especial nacional y para los varones resulta seis años más alto que el de docentes nacionales y un año mayor al general. En ambas jurisdicciones no rige la condición de que cumplan un mínimo de años frente a alumno.

En el Régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial nacional, por su parte, se requieren 30 años de aportes computables en uno o más regímenes del Sistema de Reciprocidad Jubilatoria (Artículo 9, Ley 24.018), sujetos a las siguientes restricciones:

- Haber ejercido al menos 10 años de servicios continuos o 15 discontinuos en alguno de los cargos mencionados en el artículo 8 de la Ley 24.018, siempre que se estuvieran desempeñando en dicho cargo al momento de cumplir los requisitos para obtener la jubilación ordinaria.
- Cesar definitivamente en el ejercicio de los cargos indicados en el artículo 8°.

El requisito de años de servicios para el funcionariado del Poder Judicial es, en todas las provincias con sistema previsional propio, igual al del respectivo régimen general.

---

<sup>44</sup> Excepto Formosa y Santa Cruz, donde no existe la condición de un mínimo de años frente a alumno.

**Tabla 38: Años de servicios con aportes, por provincia y régimen**

<b>Régimen</b>	<b>Menor al Valor Nacional</b>	<b>Igual al Valor Nacional</b>	<b>Mayor al Valor Nacional</b>
<b>General</b>	28/30: Santa Cruz	30: Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Misiones, Chaco, Corrientes y Formosa.	35: Buenos Aires.
<b>Docente</b>	24*: Corrientes	25: Buenos Aires, Córdoba, Neuquén, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz y Formosa.	26/31: La Pampa 28: Chaco. 30: Santa Fe, Entre Ríos y Misiones
<b>Judicial</b>	28/30: Santa Cruz.	30: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Misiones, Chaco, Corrientes y Formosa.	

**Notas:** Cuando se señalan dos valores la primera corresponde a mujeres y la segunda a varones.

\*En Corrientes hay cómputo diferenciado 5 x 4, por lo que 24 años de servicios docentes con aportes equivalen a 30 años.

**Fuente:** ASAP y normativa vigente.

#### **4.3.1.3 Cálculo del haber inicial**

El régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), establece el haber previsional como la suma de una Prestación Básica Universal que es un monto cuasi fijo (con valor actual cercano a un décimo del RIPTE) y de la Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que, en ambos casos equivalen a un 1,5% del salario por año aportado. Así, la tasa de sustitución puede estimarse (para 30 años de servicios y un salario medio), en 55%.

En comparación, los regímenes generales de las cajas previsionales resultan mucho más generosos, ya que la mayoría ofrece una tasa de sustitución de 82%, que es casi un 50% mayor a la del sistema nacional. Siete de trece jurisdicciones subnacionales mantienen la regla del “82% móvil”, porcentaje que a su vez en algunos casos se calcula sobre el último sueldo, y en otros sobre el promedio actualizado de los últimos 10 años (Ver Tabla 39 y 40). En el resto de las provincias con CNT, el

porcentaje jubilatorio oscila entre un mínimo de 55% y 70% en Santa Fe; entre un 67% y 73% en Córdoba; 70% en Buenos Aires; 72% en Chubut; 75% en Misiones y 80% en Neuquén. En todos estos casos también difiere la base de cálculo considerada, que varía entre considerar el último cargo, el mejor cargo de la vida laboral, un promedio los mejores 6 o 10 años de la vida laboral, o un promedio actualizado de los últimos 10 años.

En cuanto al régimen especial docente, en el caso nacional cuenta con una tasa de sustitución del salario establecida en un valor de 82% del último cargo, idéntica a la normada en siete de trece provincias con cajas previsionales propias. En el resto de las cajas se verifican las mismas reglas de cálculo que las aplicadas para el régimen general.

En lo referente al haber jubilatorio en el régimen de magistrados, en el ámbito nacional, aunque anteriormente el haber jubilatorio ordinario se determinaba como el 82% de la última remuneración percibida al momento del cese definitivo del servicio, esta regla fue modificada en 2020 por la Ley 27.546. En la actualidad, el cálculo se realiza sobre el 82% del promedio de las últimas 120 remuneraciones actualizadas, sujetas a aportes y contribuciones, correspondientes a los cargos mencionados en el artículo 8° de la Ley 24.018, percibidas en el período inmediato anterior al cese definitivo en el servicio.

Además, se especifica que en ningún caso el haber jubilatorio podrá superar la remuneración total sujeta a aportes y contribuciones correspondiente al cargo desempeñado al momento del cese, previa deducción del aporte personal jubilatorio (18%). Con lo cual la tasa de sustitución efectiva es del 67,24% respecto del sueldo bruto.

En cuanto a los regímenes judiciales provinciales, la única jurisdicción alineada con la norma nacional en este aspecto es Córdoba. Casi todos los demás abonan una tasa de sustitución del salario mayor que el nacional (82%), excepto en Santa Fe que previo a la reforma del año 2024, al igualarse con el respectivo régimen general provincial, ofrecía 72%.

Así, diez de trece cajas pagan lo mismo al funcionariado judicial que al de los demás poderes del Estado provincial, mientras que las tres restantes ofrecen a tal personal entre dos y doce puntos adicionales.

**Tabla 39: Tasa de sustitución del salario, por provincia y régimen**

<b>Régimen</b>	<b>Menor al Valor Nacional</b>	<b>Igual al Valor Nacional</b>	<b>Mayor al Valor Nacional</b>
<b>General</b>		55%*: Ninguna.	55% a 70%: Santa Fe. 67%: Córdoba 70%: Buenos Aires. 75%: Misiones. 80%: Neuquén. 82%: Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz, Chaco, Corrientes y Formosa.
<b>Docente</b>	55% a 70%: Santa Fe. Buenos Aires: 70%. 73%: Córdoba.	82%: Entre Ríos, La Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz, Chaco, Corrientes y Formosa.	
<b>Judicial</b>	67%: Córdoba. 76%: Santa Fe.	82%: Buenos Aires, Entre Ríos, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz, Misiones, Chaco, Corrientes y Formosa.	

**Notas:** \*30 años de aporte y PBU = 10% del salario base.

**Fuente:** Elaboración propia en base a ASAP y normas provinciales

**Tabla 40: Porcentaje jubilatorio y base de cálculo del haber inicial por régimen previsional según jurisdicción**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Régimen General</b>	<b>Régimen Docente</b>	<b>Régimen Judicial</b>
<b>Nación</b>	55% del promedio de las últimas 120 remuneraciones actualizadas	82% móvil de la remuneración mensual del cargo al cese	82% del promedio de las últimas 120 remuneraciones actualizadas
<b>Buenos Aires</b>	70% móvil de la remuneración mensual del cargo al cese o el de mayoría jerarquía de la vida laboral (>36 meses consecutivos o 60 meses alternados)	70% móvil de la remuneración mensual del cargo al cese o el de mayoría jerarquía de la vida laboral (>36 meses consecutivos o 60 meses alternados)	72% de la remuneración al momento del cese, incrementándose un 2% anual hasta alcanzar el 82% en 5 años. Requiere haber ocupado el cargo al menos 5 años
<b>Chaco</b>	82% móvil de últimos 10 mejores años	82% móvil de últimos 10 mejores años	82% móvil de últimos 10 mejores años
<b>Chubut</b>	72% hasta del salario promedio últimos 10 años. Bonifica 1% por cada año excedente de 20 años, con tope en el 82%	72% hasta del salario promedio últimos 10 años. Bonifica 1% por cada año excedente de 20 años, con tope en el 82%	72% hasta del salario promedio últimos 10 años. Bonifica 1% por cada año excedente de 20 años, con tope en el 82%
<b>Córdoba</b>	82% del prom. de las últimas 120 remun. mensuales actualizadas, deducido el aporte personal jubilatorio  Bonifica 1% por cada 1,5 años ss. Excedentes, con tope en el 88%	82% del prom. de las últimas 120 remun. mensuales actualizadas, deducido el aporte personal jubilatorio. Aporte 11% → porj 73% Bonifica 1% por cada 1,5 años ss. Excedentes, con tope en el 88%	82% del prom. de las últimas 120 remun. mensuales actualizadas, deducido el aporte personal jubilatorio. Aporte 18% → porj 67%  Bonifica 1% por cada 1,5 años ss. Excedentes, con tope en el 88%
<b>Corrientes</b>	82% móvil del cargo, base promedio 120 últimos sueldos	82% móvil del cargo, base promedio 120 últimos sueldos	82% móvil del cargo, base promedio 120 últimos sueldos
<b>Entre Ríos</b>	82% del salario promedio de últimos 5 años. Adiciona 3% si tiene >10 años de los requeridos	82% del salario promedio de últimos 5 años. Adiciona 3% si tiene >10 años de los requeridos	82% del salario promedio de últimos 5 años. Adiciona 3% si tiene >10 años de los requeridos
<b>Formosa</b>	82% del salario promedio de los mejores 10 años	82% del salario promedio de los mejores 10 años	82% del salario promedio de los mejores 10 años
<b>La Pampa</b>	82% del promedio de las últ. 120 remun. actualizadas	82% del promedio de las últ. 120 remun. actualizadas	82% del promedio de las últ. 120 remun. actualizadas.

Jurisdicción	Régimen General	Régimen Docente	Régimen Judicial
<b>Misiones</b>	75% hasta del salario promedio últimos 10 años. Bonifica 1% por cada año excedente de 30 años, con tope en el 82%	75% hasta del salario promedio últimos 10 años. Bonifica 1% por cada año excedente de 30 años, con tope en el 82%	75% hasta del salario promedio últimos 10 años. Bonifica 1% por cada año excedente de 30 años, con tope en el 82%
<b>Neuquén</b>	80% del promedio de las últ. 36 a 60 remun. Bonifica 2%, 3% o 5% si el afiliado excede la edad mínima en 3, 4, 5 o más años	80% del promedio de las últ. 36 a 60 remun. Bonifica 2%, 3% o 5% si el afiliado excede la edad mínima en 3, 4, 5 o más años	82% de la última remuneración al cese
<b>Santa Cruz</b>	82% del prom. últ. 60 remun. El porj se reduce 1% por año de servicio faltante, llegando al 67% con mínimo de 10 años	82% del prom. últ. 60 remun. El porj se reduce 1% por año de servicio faltante, llegando al 67% con mínimo de 10 años	82% del prom. últ. 60 remun. El porj se reduce 1% por año de servicio faltante, llegando al 67% con mínimo de 10 años
<b>Santa Fe</b>	70% del promedio últ. 120 remun. deducido aporte personal del 20% (porj efectivo 50%) + Pilar Complementario que incrementa el porj entre 5% y 20% Bonifica 2% cada 1 año ss. Excedentes con tope en 82%	70% del promedio últ. 120 remun. deducido aporte personal del 20% (porj efectivo 50%) + Pilar Complementario que incrementa el porj entre 5% y 20% Bonifica 2% cada 1 año ss. Excedentes con tope en 82%	76% del promedio de las 120 remuneraciones actualizadas sujetas a aporte. El porcentaje inicial puede incrementarse en un 2% adicional por cada año completo de servicio computable que exceda el mínimo requerido, hasta alcanzar un tope del 82%.
<b>Tierra del Fuego</b>	82% de las 60 mejores remuneraciones de las últimas 120 percibidas	82% de las 60 mejores remuneraciones de las últimas 120 percibidas	82% del promedio de las últ. 120 rem. actualizadas

**\*Nota:** La Prestación complementaria se calcula como 50% del salario bruto del Nivel I de la APP (Monto de \$268.685 a Sep24). Este monto no puede ser mayor al 20% del aporte solidario deducido de la base de cálculo.

**Fuente:** Elaboración propia en base a normativa previsional nacional y provincial.

#### **4.3.1.4 Movilidad previsional**

En el sistema nacional, las prestaciones del régimen general se reajustan mensualmente en base a la evolución del Índice de Precios al Consumidor con un rezago de dos meses, conforme a lo dispuesto por el Decreto 274/2024. Previo a ello, la Ley 27.609 establecía incrementos trimestrales en base a la evolución del RIPTE (50%) y de los recursos tributarios con asignación específica al ANSES (50%).

En el ámbito provincial, las trece provincias que conservan sus cajas previsionales reajustan las prestaciones en función de los incrementos salariales otorgados a los activos. A su vez, en algunas de ellas se sigue aplicando la “movilidad por cargo”, mientras que otras lo hacen a través de índices salariales sectoriales que reflejan la evolución de las remuneraciones del escalafón o sector correspondiente (ver Tabla 41).

En el régimen docente, a nivel nacional se utiliza como referencia el índice de Remuneración Imponible Promedio Docente (RIPDOC), establecido por la Resolución SSS 30/2011. Aquí las subas por movilidad son trimestrales (Resolución 1567/2022).

A nivel provincial se verifica el mismo criterio para el régimen docente que el comentado respecto del régimen general.

En el Régimen de Magistrados a nivel nacional se ajustan las prestaciones cada vez que se incrementa el salario correspondiente a la categoría o cargo desempeñado al momento del cese definitivo en el servicio, conforme a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 27.546.

Mismo criterio se observa en el ámbito provincial.



**Tabla 41: Movilidad por régimen previsional según jurisdicción**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Régimen General</b>	<b>Régimen Docente</b>	<b>Régimen Judicial</b>
<b>Nación</b>	Ajuste mensual según evolución del IPC t-2	RIPDOC en forma trimestral	Cada vez que se incrementa el salario correspondiente a cada categoría o cargo vigente al momento del cese
<b>PBA</b>	Cada vez que se modifican los sueldos del personal en actividad.		Cada vez que se modifica la remuneración del cargo utilizado para calcular el haber jubilatorio
<b>Chaco</b>	Cada vez que se modifican los sueldos del personal en actividad.		
<b>Chubut</b>	Cada vez que se modifican los sueldos del personal en actividad.		
<b>Córdoba</b>	Índice Salarial Sectorial (ISS) con vigencia a los 60 días posteriores a la vigencia del incremento otorgado a los activos		
<b>Corrientes</b>	Cada vez que se modifique el sueldo del cargo-base, teniendo en cuenta la proporción porcentual que corresponda		
<b>Entre Ríos</b>	Cada vez que se modifican los sueldos del personal en actividad, con vigencia a los 60 días posteriores a la vigencia del aumento otorgado a los activos		
<b>Formosa</b>	Cada vez que se modifican los sueldos del personal en actividad.		
<b>La Pampa</b>	Cada vez que se modifican los sueldos del personal en actividad, con vigencia a los 30 días posteriores a la vigencia del aumento otorgado a los activos, en base a coeficientes que captan la evolución salarial promedio por régimen		
<b>Neuquén</b>	Cada vez que se modifican los sueldos del personal en actividad, en base a coeficientes que captan la evolución salarial promedio por régimen		
<b>Santa Cruz</b>	Cada vez que se modifique el sueldo del cargo-base, teniendo en cuenta la proporción porcentual que corresponda		
<b>Santa Fe</b>	Cada vez que se modifican los sueldos del personal en actividad, en base a coeficientes que captan la evolución salarial sectorial promedio		
<b>Tierra del Fuego</b>	En función de la variación salarial que el trabajador perciba en actividad. Se reconoce en forma retroactiva a la fecha de la variación salarial aplicada al trabajador en actividad (art. 46 TER., Ley 561, incorporado por Ley 1.456 del año 2022)		

**Fuente:** Elaboración propia en base a normativa previsional nacional y provincial.

#### **4.3.2 Injerencia del sistema previsional nacional en los haberes previsionales provinciales**

Como se analizó en la sección 4.3.1.3, dependiendo del régimen aplicable, existen diferencias significativas entre las reglas previsionales nacionales y provinciales en materia de cálculo del haber inicial, tanto en relación a la composición de la base de cálculo, el porcentaje jubilatorio aplicable, y si existe bonificación por años de servicios en exceso al mínimo legal requerido.

A nivel de cálculo, las principales diferencias se presentan en el régimen general, ya que el sistema nacional presenta una tasa de sustitución considerablemente inferior a la de los regímenes especiales (docentes, magistrados del poder judicial y policías), como también de la mayoría de las del régimen general que rigen en el ámbito provincial.

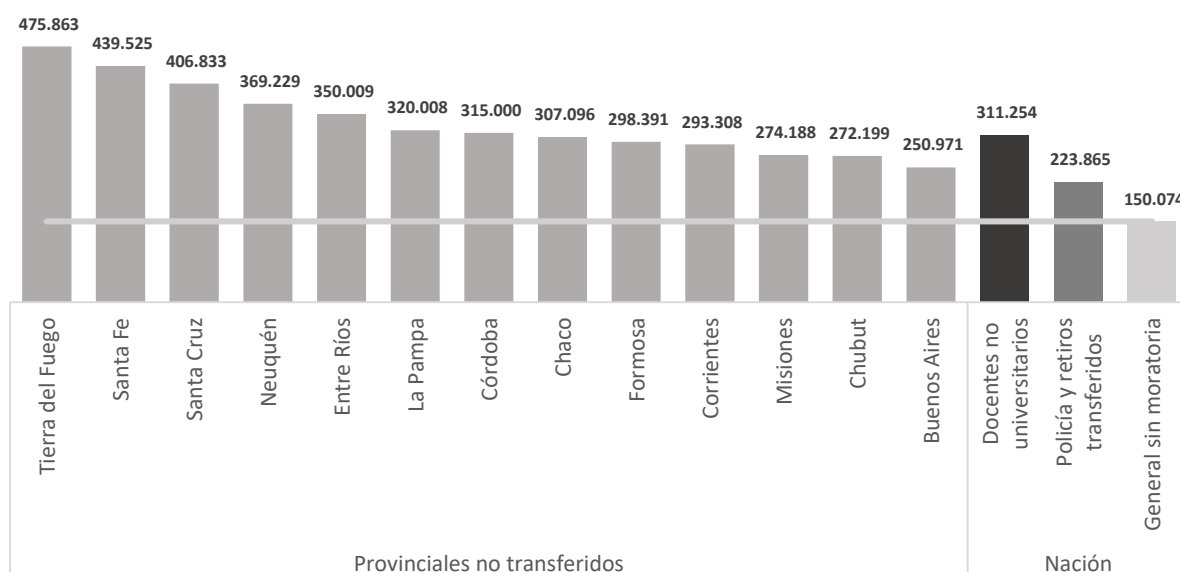
En el Gráfico 53 se puede apreciar que en el ámbito nacional el haber medio jubilatorio del régimen general sin moratorias ascendió a \$150.074 en el mes de junio 2023, en tanto que la jubilación media de los docentes no universitarios – asimilables al régimen docente aplicable a los docentes públicos provinciales no transferidos- fue de \$311.254 en igual periodo, un 107% superior al promedio del régimen general. Algo similar ocurre con el haber medio de los policías retirados transferidos, que percibieron un haber medio de \$223.865 en el mes de junio, un 49% por encima del promedio general.

A nivel provincial, el haber medio jubilatorio supera al promedio del régimen general nacional. Los valores provinciales oscilan entre un mínimo de entre \$250 y \$275 mil en Provincia de Buenos Aires, Chubut y Misiones, a máximos de entre \$440 a \$476 mil en Santa Fe y Tierra del Fuego, respectivamente. Las restantes presentan haberes medios que varían entre los \$300 y \$400 mil a junio 2023.

No obstante, como se verá a continuación, los haberes medios de ambos sistemas no son comparables debido a las grandes diferencias que existen en cuanto a la composición de los beneficios derivadas de las diferencias en la composición de las poblaciones de activos a las cuales brindan cobertura cada uno de ellos.

### Gráfico 53: Haberes medios de jubilación según jurisdicción y régimen previsional

Junio 2023



**Fuente:** Elaboración propia en base a COFEPRES y MTEySS.

Las diferencias en los haberes medios según régimen previsional comentadas en relación al sistema nacional son relevantes debido al peso que tienen los regímenes docentes y policiales en la composición de la población de jubilados y pensionados provinciales.

Según un informe de ASAP (2023), en cuanto a la participación de los distintos regímenes especiales y escalafones en el total de prestaciones al pago correspondientes a los diversos sistemas previsionales provinciales, cabe destacar que hay información abierta sólo para Buenos Aires (sin datos desagregados del régimen judicial), Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Neuquén. Estos cinco territorios suman más de tres cuartas partes del universo total de prestaciones provinciales (Gráfico 54).

En las cinco jurisdicciones para las que se cuenta con datos desagregados, son dos los regímenes típicamente especiales<sup>45</sup>, el de seguridad (policía y servicio penitenciario) y el docente, quienes concentran la mitad de las prestaciones.

Los correspondientes al personal bancario y a funcionarios del Poder Judicial que, por su parte, en algunos casos también presentan parámetros mejores que los del

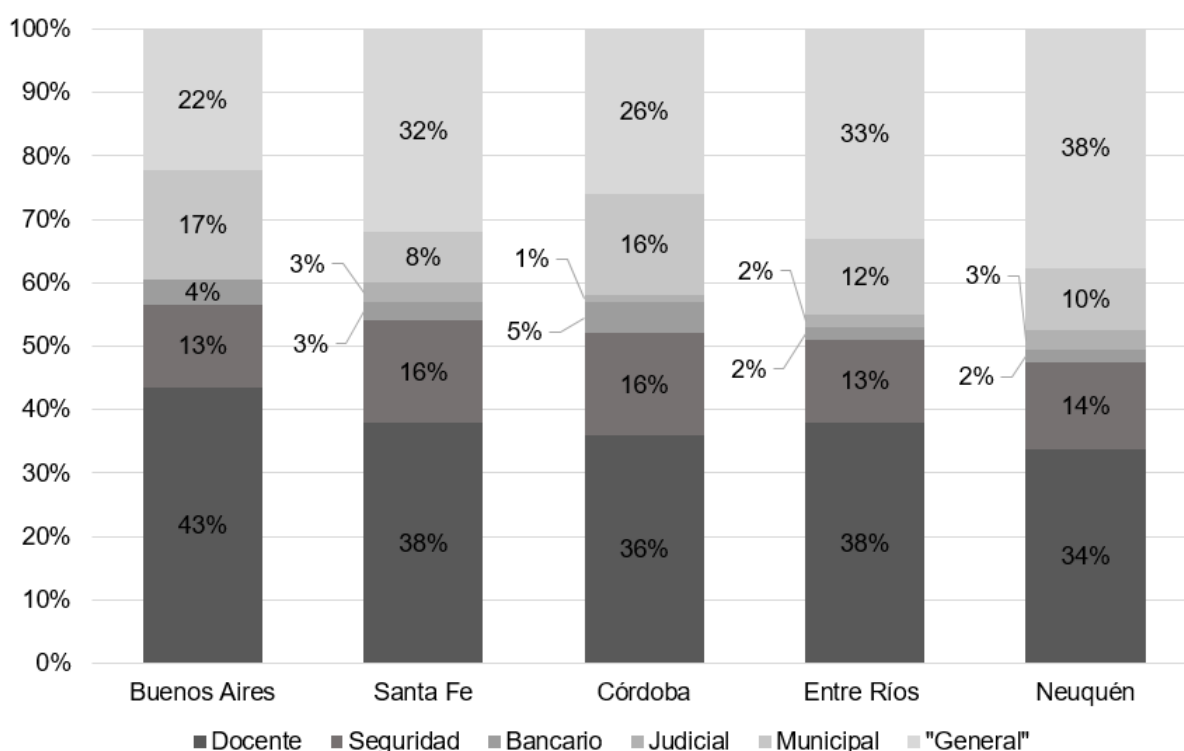
<sup>45</sup> Por ofrecer alguna combinación de menor requisito de edad y/o años de aporte para el acceso al beneficio y mayor tasa de sustitución del salario, respecto al general, aunque con alícuotas de aportes personales y/o contribuciones patronales también más elevadas. El de seguridad presenta tales diferencias en las trece provincias con sistemas previsionales propios y el docente en doce, dada la única excepción de Corrientes.

general y se caracterizan por exhibir salarios particularmente elevados, representan cerca de un 5% del total de las prestaciones.

A su vez, dentro del 40%-45% restante del conjunto de prestaciones previsionales provinciales, cerca de un tercio corresponde a jubilaciones y pensiones de quienes se desempeñaron en el sector público municipal (que, típicamente, presenta salarios especialmente bajos) y en los dos tercios restantes convive el régimen y/o escalafón general propiamente dicho, con otros tales como los correspondientes a personal de salud, legislativo, autoridades superiores, agentes de vialidad provincial, de empresas de electricidad estatales y aeronáuticos. Asimismo, dentro del propio régimen general se incluyen prestaciones que corresponden a regímenes diferenciales. Esto es, brindadas con menores requisitos de edad y/o años de servicios, por considerarse insalubres, peligrosas o responsables de envejecimiento prematuro.

**Gráfico 54: Prestaciones por régimen/escalafón, provincias seleccionadas**

*Marzo 2023*



Fuente: ASAP (2023).

#### **4.3.2.1 La metodología de simulación de egresos en el escenario de supuesto traspaso de las cajas no transferidas a la nación**

De acuerdo al Anexo II de la Resolución 133/2018, para el cálculo de las erogaciones que estaría soportando ANSES si las Cajas Públicas Provinciales no transferidas hubiesen pasado a la órbita nacional desde el 01/01/2000, las provincias

deben remitir información de las jubilaciones y pensiones vigentes discriminando, entre otras cosas, si se trata de altas anteriores o posteriores al 31/12/1999, y por otro lado, el tipo de servicios al cual corresponde para determinar el régimen previsional aplicable.

En relación a la fecha de alta del beneficio, tanto el stock de jubilaciones y pensiones iniciadas con anterioridad a esa fecha, como las pensiones que se deriven a futuro de jubilaciones concedidas con anterioridad a la fecha establecida de transferencia a la Nación, conservan inalterado el monto de su haber al momento del traspaso, ya que quedan excluidas de la aplicación de las reglas de cálculo del SIPA y del Régimen de Retiros de la PFA porque eso implicaría vulnerar derechos adquiridos previo el traspaso de la Caja.

Y en cuanto al tipo de servicios y régimen aplicable, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución 133/2018, para realizar la simulación de las erogaciones que estaría soportando ANSES si las cajas previsionales provinciales se hubiesen transferido, los haberes de los beneficios informados por las provincias con CNT se calculan de acuerdo al tipo de régimen que corresponda. Para ello previamente se encuadra cada beneficio provincial dentro de alguno de estos cuatro tipos de servicios:

- Civiles (Régimen General)
- Docentes
- Policiales y servicios penitenciarios
- Magistrados y funcionarios del poder judicial

En virtud de lo anterior, la Tabla 42 detalla cuáles son los regímenes nacionales que tienen un correlato con las normas previsionales provinciales y qué tipo de servicios quedan enmarcados dentro de cada régimen previsional.

**Tabla 42: Tipos de servicios provinciales y su correlato con los regímenes previsionales nacionales**

<b>Servicios/ Régimen nacional</b>	<b>Correlato provincial</b>
Civiles/ Régimen General	Administrativos provinciales y municipales, bancarios, equipos de salud humana, cuerpos artísticos, personal aeronáutico, empleados empresas de electricidad provinciales y todos los que no encuadren en los tres regímenes especiales reconocidos
Docentes	Docentes
Policía y servicio penitenciario de la PFA.	Policía y servicio penitenciario
Magistrados y funcionarios del Poder Judicial	Magistrados y funcionarios del Poder Judicial

**Fuente:** Elaboración propia.

Luego la citada Resolución dispone que:

- a) Para el Régimen General se utilizarán las aplicaciones que actualmente dispone la ANSES para la determinación del derecho a la prestación, el cálculo del beneficio y la actualización del mismo aplicando la normativa nacional vigente al momento de practicarse la simulación del beneficio, según lo dispuesto por la Ley 24.241 y sus modificatorias y complementarias;
- b) Para el Régimen de Policía, Servicio Penitenciario y Magistrados, se respetarán los valores que informe la provincia al momento de practicarse la simulación;
- c) Para el Régimen Docente se respetará el haber informado por la provincia, aplicando la movilidad de corresponder y el tope o la escala que se establecen en el artículo 9 de la Ley 24.463 y sus modificatorias.

En la Tabla 43 se presenta una síntesis de los lineamientos generales que aplican ANSES para la estimación del gasto previsional de cada caja provincial que estaría soportando si se hubiese transferido a la órbita nacional.

**Tabla 43: Alcance y criterios de recálculo del haber inicial en el escenario de traspaso de las CNT a la nación**

Tipo de prestación	Criterio	Régimen	Regla haber inicial	Regla movilidad
<b>Jubilación o retiro</b>	Fecha de inicio anterior al 01/01/2000	Todos	Mantiene el haber inicial del régimen provincial	Movilidad nacional según régimen previsional que corresponda
	Fecha de inicio posterior al 01/01/2000	General	Recálculo según norma nacional Ley 24.241	Movilidad SIPA Ley 26.417 y normas modificatorias y complementarias
		Docente	Si la normativa nacional establece reglas menos favorables que la provincial se recalcula el haber; sino se mantiene el haber determinado en el régimen provincial.	Movilidad nacional régimen docente
		Policía y Magistrados del Poder Judicial	Se considera el haber liquidado por la provincia, el cual debe estar referido al mensual de Julio de cada año calendario.	N/C - Año a año la provincia informa el haber mensual de julio y ese es el dato utilizado para la proyección del gasto
<b>Pensión</b>	Deriva de un beneficio iniciado antes del 01/01/2000	Todos	Mantiene el haber inicial del régimen provincial	Movilidad nacional según régimen previsional que corresponda
	Deriva de un beneficio iniciado con posterioridad al 01/01/2000	General	Recálculo según norma nacional	Movilidad SIPA Ley 26.417 y normas modificatorias y complementarias
		Docente	Si la normativa nacional establece reglas menos favorables que la provincial se recalcula el haber; sino se mantiene el haber determinado en el régimen provincial.	Movilidad nacional régimen docente
		Policía y Magistrados del Poder Judicial	Se considera el haber liquidado por la provincia, el cual debe estar referido al mensual de Julio de cada año calendario.	N/C - Año a año la provincia informa el haber mensual de julio y ese es el dato utilizado para la proyección del gasto

**Fuente:** Elaboración propia en base a normativa.

De lo anterior surge que, en términos generales, las reglas de cálculo del haber inicial aplicadas por ANSES para la simulación en el escenario de traspaso implican una reducción del haber provincial en menos del 45% de los casos que se encuadran

dentro del régimen general, ya que una parte de esos beneficios son anteriores al 01/01/2000, con lo cual solo se ven afectados por la adopción de la movilidad nacional, pero no por el recálculo del haber inicial.

Al 40% restante le aplican la normativa del régimen docente nacional, que como se vio en la sección previa, no difiere tanto de la provincial en cuanto al cálculo del haber inicial, y al 15% restante les respetan el haber efectivamente erogado por la provincia, tal como sucede con los policías y magistrados de las cajas transferidas.

#### **4.4. MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS ACORDADOS**

Como se comentó en el Capítulo 2, la obligación de la Nación de solventar los déficits de los regímenes previsionales no transferidos se remonta al año 1993, cuando se firmó un pacto fiscal en el cual la Nación invitaba a los gobiernos provinciales y a la CABA a transferir sus cajas previsionales al sistema nacional. En total, 10 provincias más la CABA transfirieron sus sistemas previsionales.<sup>46</sup> Esto implica que sus desequilibrios financieros son cubiertos con fondo nacionales.

Como esto puso en desventaja a las provincias que mantuvieron a su cargo sus organismos previsionales, en el año 1999 se suscribió un nuevo pacto fiscal “Compromiso Federal”, ratificado por la Ley 25.235 con el objetivo de ponerlas en igualdad de condiciones con las jurisdicciones que transfirieron a la ANSES sus sistemas previsionales.

En la cláusula duodécima del citado acuerdo el Estado Nacional se comprometía a financiar, con recursos provenientes de Rentas Generales, los déficits globales de los sistemas previsionales de dichas provincias, siempre que éstas se comprometieran a armonizar en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro.

A lo largo del período analizado, el financiamiento del déficit previsional en las provincias ha experimentado cambios significativos, influenciado por la ambigüedad de

---

<sup>46</sup> En el caso del sistema previsional correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien previo al traspaso a la órbita nacional existía un Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) que estaba a cargo de este sistema (Decreto 1.645/78), se aplicaba al ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley 18.037 (Ley 18.259 del año 1969) correspondiente al régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia a nivel nacional. El traspaso del IMPS a la órbita nacional se dio en medio del cambio de normativa previsional nacional, decretando la aplicación en el ámbito de la Municipalidad de Buenos Aires del régimen establecido por Ley 24.241 (Decreto 82/94). De esta forma, si bien existía un instituto previsional municipal a cargo de la gestión previsional de los agentes municipales, la normativa aplicada era la nacional, con lo que el traspaso de la caja de la Ciudad de Buenos Aires no implicó cambio alguno para los agentes del municipio.



las regulaciones y las resistencias políticas a los cambios legislativos en el ámbito provincial. Desde la firma del Compromiso Federal, el Estado Nacional ha adoptado diferentes enfoques para otorgar asistencia financiera, lo que ha llevado a la modificación del esquema de implementación.

Durante el periodo comprendido entre los años 2002 y 2011 se suscribieron varios Convenios de armonización y financiamiento entre las provincias con cajas no transferidas y el Estado Nacional que contienen la forma de cálculo del déficit previsional y el financiamiento otorgado, a cuenta de la determinación fehaciente del mismo a través de una auditoría.

Entre los años 2012 a 2015 no se suscribieron convenios bilaterales en este sentido, y el Estado Nacional cesó en la asistencia financiera a los sistemas previsionales provinciales no transferidos, lo que motivó la promoción de acciones tramitadas por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por parte de la Provincia de Córdoba, la cual se resolvió favorablemente para Córdoba en el año 2016.

En el año 2016 se reanuda el financiamiento a las Cajas Públicas Provinciales no transferidas, saldando la deuda de periodos anteriores, y en el mes de julio se sanciona la Ley 27.260, que en su artículo 27 instruye al Poder Ejecutivo Nacional a que acuerde con las provincias con cajas no transferidas para compensar las asimetrías que pudieran existir respecto de aquellas jurisdicciones que sí transfirieron sus regímenes previsionales a la Nación.

Si bien inicialmente el esquema propuesto mantenía la lógica de condicionar el financiamiento a los avances en el proceso de armonización normativa, finalmente en este punto se produjo un punto de inflexión respecto de la metodología aplicada para calcular el déficit que debe financiar la Nación, ya que su reconocimiento deja de estar supeditado al avance en el proceso de armonización previsional. El nuevo criterio vigente desde el año 2017, dispuesto por Ley, establece que el monto de las transferencias que debe realizar ANSES a cada provincia surgen de simular los desequilibrios que estaría asumiendo el Estado Nacional si el sistema previsional provincial en cuestión hubiera sido transferido a la órbita nacional.

Para ello la ANSES está obligada<sup>47</sup>, en base a información que aporta cada provincia, a simular cuál sería el déficit que generaría el sistema provincial bajo la hipótesis de que se aplicara la normativa previsional nacional.

Para identificar los distintos períodos en el financiamiento del déficit previsional provincial, se utilizarán tanto la legislación relevante como la información sobre la

---

<sup>47</sup> Por Inciso I) del Punto II del Consenso Fiscal aprobado por Ley 27.429 –y por Ley 10.510 de la Provincia de Córdoba-, y las obligaciones que emergen de los arts. 27 correlativos y concordantes de la Ley 27.260-modificada por la ley 27.413-, Ley 27.701 en sus arts. 92 y ss; y de los Decretos 730/2018 y 691/2019 del P.E.N., y Resolución General 133/2018 de ANSES.

ejecución presupuestaria de la Administración Nacional. Es relevante mencionar que, durante el período de 2000 a 2002, la información de ejecución presupuestaria no desglosaba las transferencias destinadas a cubrir el déficit previsional provincial. Esta limitación en los datos se corrigió a partir del año 2003, lo que permitió un análisis más detallado y preciso de las transferencias realizadas para este propósito.<sup>48</sup>

#### **4.4.1 Transferencias en el periodo 2003-2011 en base a Convenios de Armonización**

##### ***4.4.1.1 Esquema de asistencia financiera entre 2000 y 2007***

Hasta el 2007 la asistencia financiera de la nación a las Cajas Públicas Provinciales no transferidas se caracteriza por la firma de convenios bilaterales entre el Estado Nacional y la mayoría de las provincias con cajas no transferidas, los cuales contienen la metodología de cálculo del déficit previsional, y el financiamiento otorgado. En la mayoría de los casos, las transferencias fueron realizadas a cuenta de la determinación fehaciente del desequilibrio que le corresponde cubrir al Gobierno Nacional.

En el transcurso de la década del 2000, diez provincias, de las 13 que no habían transferido sus cajas en la década anterior, suscribieron este tipo de convenios; las excepciones fueron Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego. De acuerdo a Falappa (2017), la mayoría de los gobiernos que accedieron a los convenios sufrieron las críticas de la oposición política y la resistencia sectorial de los diferentes sindicatos de empleados estatales.

En materia de armonización normativa, en los Convenios se incluían compromisos y plazos que se iban renovando con la suscripción de nuevos Convenios y/o Actas complementarias ante la falta de cumplimiento y la vaguedad de los términos contractuales, ya que el concepto de armonización previsional era amplio e inespecífico.<sup>49</sup>

Tal es así que, en el caso de Santa Fe, por ejemplo, se dispuso la creación de una "Comisión Interjurisdiccional de Armonización Previsional", conformada por LA NACION, representada por ANSES, la Secretaria de Seguridad Social del MINISTERIO

---

<sup>48</sup> La ejecución presupuestaria de las transferencias para cubrir el déficit previsional provincial se encuentra en SiCi, "Administración Nacional de la Seguridad Social" (ANSES) el Programa 99 "Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social [...] Subprograma 7 "Transferencias a Cajas Provinciales previsionales".

<sup>49</sup> Inicialmente estaba orientado a los requisitos de acceso a las prestaciones y las alícuotas de aportes y contribuciones previsionales, excepto para los Regímenes de Retiros y Pensiones de las fuerzas de seguridad.

DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y la Secretaría de Hacienda del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, y LA PROVINCIA (Acta complementaria 5, ratificada por Decreto provincial 958/2004). Dicha Comisión tenía la función de elevar una propuesta consensuada de las pautas y criterios conforme a los cuales definir los aspectos técnicos del proceso de armonización.

Debido a sus especificidades y complejidades, Nación y provincias acordaron la exclusión del proceso de armonización del Régimen Policial. En el resto de los regímenes, conforme a lo expuesto en secciones anteriores, los avances en este sentido fueron dispares. Mientras que algunas provincias armonizaron los requisitos de acceso a las prestaciones, otras mantuvieron requisitos más laxos que permitían el goce anticipado de las prestaciones (ver Sección 4.3.1.1). En materia de contribuciones a la seguridad social, como se desprende de la Tabla 36 comentada previamente, todas las Cajas Públicas Provinciales imponen alícuotas mayores a las que rigen en el ámbito nacional.

#### **4.4.1.1.1 El caso de la Provincia de Córdoba**

En el caso de la Provincia de Córdoba, el proceso de asistencia financiera dio inicio con la suscripción en el mes de noviembre del año 2000 de un Convenio de armonización y financiamiento del régimen previsional entre los estados provincial y nacional, ratificado por Ley provincial 8.911. En relación a la armonización previsional el citado Convenio establecía en su cláusula quinta que “Con posterioridad, y previa intervención de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, las partes firmarán un CONVENIO ESPECÍFICO en el que se estipularán las características y el cronograma del proceso de armonización del sistema previsional de la PROVINCIA DE CÓRDOBA”.

Posteriormente, en el mes de julio del año 2002, se suscribió un acta complementaria entre las partes, ratificada por Ley provincial 9.038, que confirma la intención de avanzar en materia de armonización. No obstante, no es sino hasta la suscripción, en el mes de diciembre del citado año, del Convenio 83/02 (ratificado por Ley provincial 9.075) que se establecen pautas de armonización claras y concretas.

El Convenio 83/02 establece, entre otros temas, el compromiso de la Provincia de armonizar su normativa en materia de jubilaciones y pensiones a partir del 1 de enero de 2003. En este sentido, en su cláusula primera, especifica que dicha armonización se realizará en orden al régimen de aportes y contribuciones, así como de los beneficios y los requisitos para su acceso.

No obstante, en relación a este último aspecto, en la cláusula undécima introduce una disposición transitoria que excluye de los alcances de la armonización a los agentes que al 31 de diciembre de 2002 acrediten el cumplimiento de los requerimientos de edad y servicios de la Ley provincial 8.024 y sus modificatorias 9.017 y 9.045, quienes podrán solicitar el beneficio conforme a las disposiciones de las

referidas leyes, debiendo presentar la correspondiente solicitud antes del 31 de marzo de 2003.

Estas disposiciones fueron cumplimentadas mediante la sanción de la Ley provincial 9.075, que adhirió a la Ley nacional 24.241 en lo referido a beneficios (pensiones y jubilaciones por invalidez) y acceso a las prestaciones (edad, años de servicios efectivos y compensación de falta de servicios con exceso de edad).

En cuanto a las alícuotas de aportes y contribuciones, también fueron adecuadas a la norma nacional mediante Ley provincial 9.075, en tanto que las sobre alícuotas de aportes y contribuciones (es decir, las que exceden los porcentajes vigentes en el sistema nacional) se consideran recursos propios de la Caja para financiar los mayores costos que eventualmente pudiera provocar el cumplimiento de derechos previsionales garantizados por la Constitución provincial que se contrapongan a las normas previsionales nacionales.

En otro orden de temas, el Convenio 83/02 en su cláusula séptima postula que “ambas partes acuerdan la exclusión del proceso de armonización, de los Regímenes de Retiros y Pensiones de las fuerzas de seguridad provinciales”. Además, explicita que esta disposición se mantiene hasta tanto se produzca su redefinición con sujeción a los nuevos regímenes de retiros y pensiones que se establezcan para las fuerzas de seguridad de las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales.

Durante este periodo la nación cumplió parcialmente su obligación de asistir financieramente a la Caja de Córdoba, lo que motivó una presentación judicial de la Provincia contra el Estado Nacional ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Se trata del reclamo de recursos comprometidos por ANSES para solventar el déficit de la Caja de Jubilaciones de Córdoba entre 2002 y 2007.

Con fecha 18 de agosto de 2010 el Gobierno de la Provincia de Córdoba y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) suscribieron un "Acta de Reconocimiento de Deuda", en la cual el Estado Nacional cancela la deuda que mantenía con la Provincia de Córdoba (aprobado por Decreto provincial 1.227 (B.O. 20/08/2010).

#### **4.4.1.2 Esquema de asistencia financiera entre 2008 y 2011**

La relación entre las provincias con cajas no transferidas y la ANSES se tensó en 2008 ante la suspensión por parte de la Nación de las transferencias para la cobertura del déficit previsional provincial.

Luego de un intenso proceso de negociación, se firmaron nuevos convenios que introducen aspectos innovadores con alta relevancia. Por un lado, se actualizan y definen de manera más clara y precisa las reglas que regulan la relación de los sistemas previsionales provinciales con la ANSES. Por otro lado, se logra cierta automaticidad en la determinación de los montos a transferir a través de cuotas

mensuales. Se trata de dos cláusulas de impacto positivo desde el punto de vista de la sustentabilidad y previsibilidad de los sistemas provinciales.

Un aspecto determinante del nuevo esquema de asistencia financiera plasmado en estos convenios es que se ratifica la armonización parcial de los sistemas previsionales provinciales a las reglas prevalecientes en la Nación. Esto implica clarificar una situación de hecho que no estaba plenamente resuelta en los Convenios anteriores.

En términos sencillos implica mantener la adhesión a requisitos para el acceso a los beneficios (edad, años de aporte, procedimientos para la determinación de la invalidez, reglas para determinar derechohabientes) pero se mantienen las particularidades en materia de definición del haber inicial y de movilidad. Esto implica que se reconoce explícitamente que los sistemas provinciales tienen mejores beneficios que el nacional y, como contrapartida, demanda para su financiamiento aportes y contribuciones más altos.

#### **4.4.1.2.1 El caso de la Provincia de Córdoba**

En el Convenio 90/08 la Provincia se compromete a mantener el proceso de armonización de su normativa en materia de jubilaciones, pensiones y retiros. Dicha armonización se realizará convergiendo a las leyes nacionales vigentes en materia de seguridad social, o de las disposiciones que en el futuro las sustituyan, de acuerdo a las siguientes pautas:

- a) Edad Jubilatoria, servicios con aportes y compensaciones entre años de servicios con aportes y exceso de edad: la normativa de la Provincia se ajustará en un todo al contenido del Artículo 19 de la Ley 24.241, para el régimen general, sus modificatorias y complementarias u otra norma legal que la reemplace en el orden nacional.
- b) Prestaciones de Retiro por Invalidez: las pericias médicas para la evaluación, calificación y cuantificación del grado de invalidez, se efectuarán con sujeción al Baremo Nacional y de acuerdo a las pautas interpretativas aplicadas por las Comisiones Médicas de las Leyes 24.241 y 24.557.
- c) Pensiones por fallecimiento: los beneficiarios de pensiones por fallecimiento, serán los que establece la Ley 24.241 Y sus modificatorias, sin excepciones.
- d) Haber Inicial: La determinación del haber jubilatorio inicial estará fijado por el promedio de las últimas 120 remuneraciones percibidas, al cese o al momento de la solicitud del beneficio jubilatorio.
- e) Movilidad: los ajustes por movilidad implantados en la órbita de la provincia responderán a las pautas determinadas por las normativas nacionales en la materia.

La novedad de este convenio es que se precisan los alcances de la armonización, haciéndola extensiva a la regla de cálculo del haber inicial y de la movilidad de las prestaciones, y se establece que en caso de que se incurra en algún desvío las mayores erogaciones serán a cargo de la Provincia. En consonancia con esta disposición, se acota el compromiso de la ANSES a financiar menos del 100% del déficit total. Implícitamente se reconocía en el acuerdo que la diferencia se origina en los desvíos respecto a la plena armonización.

No obstante, las mejoras introducidas, el esquema siguió siendo ambiguo y, por lo tanto, vulnerable a la discrecionalidad y conflictos. Como se demostró en la sección 4.2, en la práctica hubo un avance muy parcial y tibio en las reformas por parte de las provincias y una cobertura muy parcial y arbitraria de los desequilibrios por parte de la Nación.

En otras palabras, la experiencia fracasó porque no se logró el objetivo inicial que motivó el traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la nación, que era alcanzar un sistema previsional integrado y aumentar la equidad horizontal entre los beneficiarios, ya que las cajas no transferidas no homogeneizaron sus normas a la nacional en su totalidad. Y a nivel fiscal, se generó una fuente de inequidad entre las provincias que no transfirieron sus cajas respecto de las que sí lo hicieron, ya que las finanzas públicas de las primeras soportan el peso los déficits previsionales principalmente con recursos propios.

#### **4.4.1.3 Montos transferidos**

En la Tabla 44 se presentan las transferencias para cobertura del déficit previsional realizadas por el ANSES en el periodo considerado. Allí se puede apreciar que la asistencia brindada presenta intermitencias y dista de ser homogénea. Los argumentos esgrimidos desde el estado nacional para justificar la falta de envío de fondos a las provincias eran la falta de armonización previsional. A raíz de estas discrepancias y la falta de claridad en los convenios de armonización suscriptos, a partir del año 2008 se suscribieron nuevos convenios de asistencia financiera en los cuales se ratificaba la armonización parcial de los sistemas provinciales a las reglas prevalecientes en la Nación.

Lo anterior implicaba clarificar una situación de hecho que no estaba plenamente resuelta en los Convenios anteriores. En términos simplificados significaba mantener la adhesión a requisitos para el acceso a los beneficios (edad, años de aporte, procedimientos para la determinación de la invalidez, reglas para determinar derechohabientes) pero se mantenían las particularidades en materia de definición del haber inicial y de la movilidad.

**Tabla 44: Transferencias nacionales a provincias para cubrir el déficit previsional**

*En millones de pesos constantes del año 2023*

<i>Provincia</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>Total 2003-2011</i>
Buenos Aires	-	81.646	154.519	53.928	67.239	57.472	137.060	56.128	-	<b>607.994</b>
Chaco	33.354	92.179	-	-	34.464	29.473	25.860	16.944	12.960	<b>245.235</b>
Chubut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Córdoba	-	16.329	132.815	118.642	57.107	95.787	100.347	90.017	-	<b>611.046</b>
Corrientes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Entre Ríos	1.379	1.905	23.772	23.728	17.788	16.028	22.067	15.779	15.984	<b>138.431</b>
Formosa	-	-	10.698	10.786	1.290	14.736	-	-	-	<b>37.509</b>
La Pampa	11.578	13.608	1.596	5.695	5.852	-	-	3.761	-	<b>42.090</b>
Misiones	27.787	24.494	-	3.236	-	10.610	2.457	2.150	1.879	<b>72.612</b>
Neuquén	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Cruz	-	-	16.759	34.514	46.377	36.399	29.093	30.712	31.105	<b>224.959</b>
Santa Fe	-	-	21.395	22.650	-	-	-	-	-	<b>44.045</b>
Tierra del Fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>74.098</b>	<b>230.161</b>	<b>361.555</b>	<b>273.180</b>	<b>230.116</b>	<b>260.507</b>	<b>316.883</b>	<b>215.492</b>	<b>61.928</b>	<b>2.023.920</b>

**Fuente:** <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos> e INDEC.

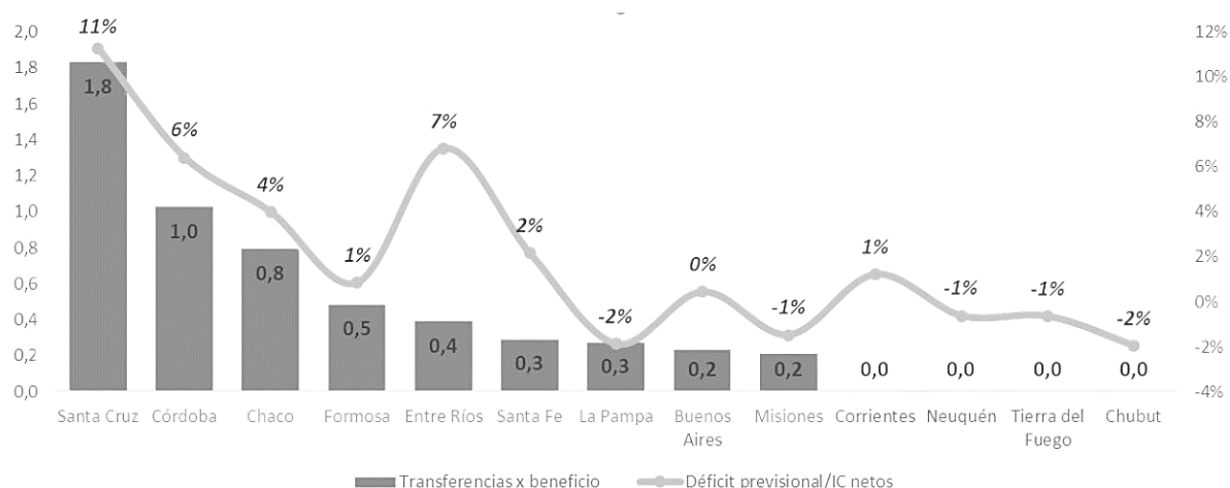
Al analizar las transferencias nacionales promedio por beneficio del periodo 2003-2011 se observan disparidades significativas entre jurisdicciones. Destacan Santa Cruz, con una asistencia financiera promedio de \$1,8 millones por beneficio (en pesos contantes del 2023); Córdoba, con \$1 millón por beneficiario, y Chaco con \$0,8 millones por beneficiario. El resto de las provincias que recibieron asistencia contaron con un promedio de entre \$0,5 y \$0,2 millones por beneficiario.

En el Gráfico 55 se relaciona el monto promedio de asistencia financiera por beneficio con el nivel del déficit previsional soportado por la provincia, medido en términos de los ingresos corrientes netos. Allí se aprecia que, salvo algunas excepciones, existe una elevada correlación entre ambas variables. Esto se debe a que el mecanismo de asistencia financiero previsto en este periodo dependía de los resultados contables del sistema previsional provincial, con lo cual no había incentivos a mejorar la sustentabilidad del sistema, ya que Nación estaba comprometida a financiar el 100% de los desequilibrios previsionales.

Este gráfico permite ver también que tres de las cuatro jurisdicciones que no recibieron asistencia financiera en el periodo considerado arrojaron un resultado previsional positivo, excepto Corrientes.

### Gráfico 55: Transferencias nacionales a provincias para cubrir el déficit previsional y déficit previsional puro sobre ingresos corrientes

*Promedio 2003-2011. En millones de pesos constantes del año 2023*



**Fuente:** Elaboración propia en base a ASAP y DNAP.

#### 4.4.2. Transferencias en el periodo 2012-2015

Entre los años 2012 a 2015 no se suscribieron convenios bilaterales y el Estado Nacional cesó en la asistencia financiera a los sistemas previsionales provinciales no transferidos, debido principalmente al endurecimiento de la restricción presupuestaria del Gobierno Nacional, pero también porque se acumulaban las evidencias de que el esquema era inconsistente y daba pie a la discrecionalidad.

Esto motivó la promoción de una acción tramitada por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por parte de la Provincia de Córdoba en autos caratulados “CÓRDOBA, PROVINCIA DE C/ ESTADO NACIONAL S/ CUMPLIMIENTO DE CONVENIO Y COBRO DE SUMAS DE DINERO (Expte. “C” 930/2012)”. Si bien los incumplimientos de la Nación eran generalizados y también los reclamos de las provincias asociados a ello, Córdoba fue la única jurisdicción que formalizó el reclamo a nivel judicial.

##### 4.4.2.1 El reclamo judicial de la Provincia de Córdoba

Con fecha 30 de julio de 2012 la Provincia de Córdoba presentó ante la CSJN la solicitud de disposición de una medida cautelar que tenga como fin ordenar al Estado



Nacional que “libre una transferencia a favor de la Provincia de Córdoba por la suma de mil treinta y nueve millones novecientos veintiocho mil ciento sesenta y dos pesos (\$1.039.928.162)”. Dicho importe surge de los incumplimientos durante el año 2011 del Convenio para la Armonización y Financiamiento del Sistema Previsional de la Provincia de Córdoba para los ejercicios 2010-2011, suscripto con fecha 18 de diciembre de 2009 y aprobado por Ley provincial 9.721.

El argumento de la Nación para justificar su negativa al envío de los fondos de financiamiento se centra en un supuesto incumplimiento por parte de Córdoba de los compromisos pactados. En una presentación, efectuada ante la CSJN a mediados del mes de febrero del año 2013, la ANSES sostiene que la “ausencia de reformas” que permitieran confluir al régimen previsional cordobés con el del Sistema Integrado Previsional Argentino, “rompió con los compromisos pactados con la Nación, careciendo la Provincia del derecho a seguir siendo financiada por el Estado Nacional”.

El planteo de Nación era endeble desde el punto de vista jurídico por el simple hecho de que legalmente el convenio establecía obligaciones de la Provincia de facilitar las auditorías de ANSES, las cuales se realizaron entre el 11 y 13 de enero de 2010; entre el 15 y 18 de junio de 2010; entre el 1 y 3 de junio de 2011 y el día 1 de marzo de 2012. Llamativamente en ninguna de estas auditorías la ANSES manifestó cuestionamiento alguno y/o cambio de criterio respecto a su evaluación sobre el grado de armonización de Córdoba. En general, el trabajo técnico estuvo orientado a verificar que las cuotas pactadas y pagadas no cubrieran el 100% del déficit; confirmando que ambas partes reconocían gastos no armonizados.

Pero el planteo presenta mayores contradicciones cuando se analiza el criterio aplicado por la ANSES a otras Cajas Públicas Provinciales no transferidas. En todas las jurisdicciones que recibieron transferencias de la ANSES durante el año 2011, los avances en el proceso de armonización eran inferiores a los registrados en Córdoba. Por ejemplo, en relación a los requisitos de acceso a la jubilación ordinaria, Córdoba había incorporado desde el año 2002 los mismos requisitos que se establecen a nivel nacional. Pero esto no se verificaba en Santa Cruz, Entre Ríos y Chaco, que tenían edades de retiro más reducidas que las que fijaba la normativa nacional. El caso más notable fue el de Santa Cruz, que contaba en ese momento con afinidad política entre el gobierno provincial y nacional, que durante el período en cuestión recibió \$360 millones para financiar su déficit previsional siendo que mantenía edades de retiro de 50 y 54 años para mujeres y varones, respectivamente. Algo similar ocurrió con la provincia de Entre Ríos, con edades de retiro de 57 y 62 años para varones y mujeres, respectivamente.

De esta manera, además del fundamento jurídico, el reclamo estaba legitimado por el trato discriminatorio aplicado sobre Córdoba. Otras provincias recibieron

transferencias nacionales durante el año 2011 y sus avances en el proceso de armonización eran notablemente inferiores a los registrados en la Provincia de Córdoba.

Finalmente este reclamo se resolvió en el año 2016 con el cambio de administración a nivel nacional, mediante la celebración del “Convenio de Reconocimiento de Deuda entre la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Gobierno de la Provincia de Córdoba” suscripto el 26 de octubre de 2016, aprobado mediante la Ley provincial 10.395 y ratificado por el Decreto PEN 1.345/2016, oportunamente homologado por este Alto Tribunal, en cuyo mérito la Nación reconoció la deuda en concepto de déficit previsional entre febrero de 2011 y el 31 de octubre de 2016.

#### **4.4.3 Transferencias en el periodo 2016-2023**

##### ***4.4.3.1 Esquema de asistencia financiera en el periodo 2016 - 2017***

En el año 2016 se reanuda el financiamiento a las Cajas Públicas Provinciales no transferidas, saldando la deuda de periodos anteriores, y en el mes de julio se sanciona la Ley 27.260, que en su artículo 27 instruye al Poder Ejecutivo Nacional a que acuerde con las provincias con cajas no transferidas para compensar las asimetrías que pudieran existir respecto de aquellas jurisdicciones que sí transfirieron sus regímenes previsionales a la Nación.

Inicialmente, la nueva legislación establecía que las transferencias de fondos deberían ser determinadas en función de:

- Los desequilibrios que estaría asumiendo la ANSES si el sistema previsional de que se trata hubiese sido transferido a la Nación y,
- Los avances realizados en el proceso de armonización.

El Decreto 894/2016, reglamentario de la Ley 27.260, establecía que ANSES debía realizar las auditorías y determinaba cuáles eran los conceptos a incluir y excluir del cálculo del Resultado Financiero base devengado.

Siguiendo la lógica del esquema anterior, el citado decreto postulaba que la asistencia financiera se determinaría en base a: a) el resultado financiero corriente global que determinen las auditorías que realice ANSES del ejercicio anterior y, 2) el grado de avance alcanzado por cada jurisdicción provincial en el proceso de armonización normativa de su legislación con la vigente en la Nación.

Al respecto, determinaba que los conceptos a armonizar en la legislación provincial serían los siguientes:

- i. Edad de acceso a una jubilación ordinaria;
- ii. Alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales;
- iii. Cantidad de años de servicio con aportes efectivos;
- iv. Determinación del haber inicial;
- v. Mecanismo sustentable de movilidad de los haberes jubilatorios.

Cada uno de dichos conceptos tendría una ponderación del 20% en el cálculo del grado de avance de la armonización normativa. En caso de no verificarse avances en materia de armonización, ANSES podría aplicar una quita de 10 puntos porcentuales acumulativos del monto que le correspondiera a la jurisdicción según el esquema propuesto.

Luego se establecía que, a partir del ejercicio 2021 inclusive, no se asistiría financieramente a los regímenes provinciales que no hubieren armonizado a la normativa nacional los cinco conceptos mencionados. No obstante, de acuerdo con el artículo 31, el Estado Nacional podría reiniciar la asistencia financiera de acuerdo a un esquema de armonización a convenir con cada Provincia.

Finalmente se disponía que, en el caso de que cláusulas constitucionales impidiesen avanzar en el proceso de armonización previsional con la legislación nacional, la Provincia de que se trate debería proponer un esfuerzo mayor en otro concepto, con el fin de garantizar la equidad en el esfuerzo fiscal de cada jurisdicción provincial.

Sin embargo, el esquema establecido por el Decreto 894/2016 no llegó a implementarse. Durante el año 2016 recibieron transferencias del Estado Nacional por este concepto 12 de las 13 provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos a la Nación. La excepción fue la provincia de Chubut.

Para el año 2017 la Ley 27.341 de Presupuesto Nacional 2017 en su art. 73 establecía la suma de \$8.000 millones a fin de ser transferidos como “anticipo a cuenta” a aquellas provincias que no hubieren transferido sus sistemas previsionales a la Nación. A su vez, disponía que la distribución de dicho importe estaría basada en el promedio ponderado de los siguientes tres criterios:

1. Un 25%, según población provincial (en base a datos del Censo Nacional 2010 del INDEC).
2. Un 25%, en función de la cantidad de beneficiarios previsionales de cada caja provincial, auditados por la ANSES, del ejercicio 2015.

3. Un 50%, de acuerdo al promedio ponderado del resultado financiero del último ejercicio auditado por ANSES a la fecha de cálculo, ajustado por el grado de cumplimiento de armonización de la Caja Provincial a la normativa nacional.

De esta manera se determinó un esquema de transición hasta tanto se pudiese instrumentar el nuevo mecanismo de asistencia financiera en materia previsional.

#### ***4.4.3.2 Esquema de asistencia financiera a partir del año 2018***

A través del Consenso Fiscal de 2017, suscripto en el mes de noviembre entre el Estado Nacional, la CABA y las jurisdicciones subnacionales, a excepción de San Luis y La Pampa, ratificado por Ley 27.249, se introdujo una modificación sustancial en la lógica del mecanismo de asistencia financiera a las provincias con cajas no transferidas, ya que se acordó la eliminación de las penalidades por falta de armonización de la legislación provincial a la nacional (Título IV Decreto 894/16 artículos 30 y 31).

Asimismo, se comprometió al Estado Nacional a instrumentar un mecanismo de anticipos automáticos sobre la base del último déficit determinado por ANSES. Y se estipuló que ANSES debía establecer un régimen simplificado de remisión de información a los fines de la determinación del resultado financiero corriente de los sistemas previsionales provinciales, lo cual se cumplimentó mediante el dictado de la Resolución ANSES 133/2018.

En este sentido, la Ley 27.431 de Presupuesto Nacional 2018 en su artículo 123 modifica el artículo 27 de la Ley 27.260, estableciendo que la igualdad en materia previsional de todas las provincias se efectivizará respecto al financiamiento que será atendido por el presupuesto nacional, debiendo el Poder Ejecutivo Nacional acordar una metodología a fin de establecer que los montos atendidos por la ANSES surjan de calcular los desequilibrios como si el sistema previsional del que se trata hubiese sido transferido al Estado nacional y establecer un mecanismo mensual y automático de transferencia de fondos por un monto que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del monto transferido el año anterior.

Posteriormente, en agosto de 2018 se dicta el Decreto 730/2018, en el cual se aprueba el Régimen de Asistencia Financiera para las Provincias cuyos regímenes previsionales no fueron trasferidos al Estado Nacional y que hayan ratificado en las respectivas legislaturas el Consenso Fiscal.

Según el Decreto 730/2018, la ANSES debe simular los desequilibrios que tendría el sistema provincial si el mismo hubiese sido transferido al Estado Nacional el 31/12/1999. Esto quiere decir que, para los beneficiarios cuya alta corresponda hasta la fecha mencionada, se computa el importe del beneficio ajustado luego por la

movilidad dispuesta en la legislación nacional. Para los beneficiarios cuyas altas sean posteriores a esa fecha, se calcula el importe del beneficio según la legislación nacional vigente.

Los anticipos de un ejercicio estarán sujetos a que la provincia remita la información necesaria para la simulación del ejercicio inmediato anterior, quedando facultada ANSES a suspender los anticipos y a arbitrar los medios necesarios para recuperar los anticipos transferidos.

Si el Resultado Definitivo del sistema previsional provincial del año en el que se otorgaron los anticipos fue superavitario o si los montos transferidos en concepto de anticipos fueron mayores al resultado definitivo, la ANSES dará intervención a la Secretaría de Hacienda de la Nación a efectos de efectuar la retención de esas sumas de la participación provincial en la recaudación de impuestos coparticipables.

Por su parte, la Ley 27.467 de Presupuesto Nacional 2019 (artículo 72) relaja la condición de haber suscripto el Consenso Fiscal para recibir asistencia financiera y establece que las transferencias en concepto de anticipo a cuenta del resultado definitivo del sistema previsional provincial serán mensuales, y se calcularán como el equivalente a una doceava parte del último déficit -provisorio o definitivo- determinado por ANSES.

En el mes de octubre de 2019 se dicta el Decreto 691/2019, habilitando a aquellas provincias que no completaron el envío de la información necesaria para la simulación del déficit que estaría soportando ANSES si el sistema provincial se hubiese transferido a la nación, a percibir asistencia financiera si, a criterio de la ANSES, la provincia respectiva efectuó cambios normativos tendientes a sostener un sistema equilibrado y sustentable en el tiempo. Los fondos a transferir se calculan en función del mismo criterio que el establecido en la Ley 27.341 de Presupuesto Nacional 2017.

Finalmente, la Ley 27.701 de Presupuesto del año 2023 en su artículo 92 establece que se transferirá a las mencionadas cajas previsionales un importe equivalente a una doceava parte del monto total del último déficit anual, provisorio o definitivo, conformado para cada una de ellas. Asimismo, establece que cada anticipo mensual incluirá su actualización conforme con las variaciones en el índice de movilidad jubilatoria del SIPA, cuyo cálculo debe considerar la variación del índice entre el mes de julio del año al cual corresponde el último déficit, provisorio o definitivo, determinado y el mes anterior al del pago de la cuota.

Lo anterior responde a la necesidad de compensar la licuación en el monto de los anticipos girados por la nación ante la falta de avances por parte de ANSES en la determinación de los déficits previsionales conforme lo establecido en el artículo 27 de la Ley 27.260, y sus normas modificatorias y complementarias.

No obstante, ello, la Resolución 57/2023 de ANSES instruye la transferencia del equivalente mensual a una doceava parte del último monto del déficit convenido sin actualización dispuesta en la Ley 27.701, en concepto de anticipo para el ejercicio 2023, hasta tanto se dicten las normas aclaratorias de los artículos 92 y 93 de la Ley 27.701. Dichas normas aclaratorias no fueron instrumentadas, por lo que el estado nacional continuó transfiriendo anticipos a cuenta a las provincias a valores históricos.

#### **4.4.3.3. Montos transferidos entre 2016 y 2023**

En la Tabla 45 se exponen los montos transferidos en el periodo 2016-2023 en concepto de asistencia financiera para cubrir el déficit de las cajas previsionales provinciales no transferidas.

Las transferencias del año 2016 y 2017 aún no reflejan los resultados de la nueva metodología instaurada por la Ley 27.260 y sus normas modificatorias y complementarias, sino que son anticipos a cuenta en base a lo establecido en la Ley de Presupuesto Nacional 27.341.

A partir del año 2018 comienzan a suscribirse los convenios de financiamiento entre la ANSES y las Provincias con cajas no transferidas que cumplimentaron con el envío de la información necesaria para que ANSES pudiese realizar las simulaciones correspondientes.

Ese mecanismo funcionó con cierta regularidad hasta el año 2021, ya que a partir de allí no hubo avances por parte de ANSES en el cómputo de los déficits de la mayoría de las cajas no transferidas en condiciones de avanzar en el proceso de determinación de los déficits previsionales.

Al analizar el monto promedio transferido por beneficio en concepto de asistencia financiera para cubrir el déficit previsional que estaría soportando ANSES si las cajas se hubiesen transferido a la nación surge que, a diferencia de lo observado en el periodo 2003-2011, existe menos dispersión entre provincias. Destacan La Pampa, con una asistencia financiera promedio de \$0,7 millones por beneficio (en pesos contantes del 2023); Córdoba, con \$0,5 millón por beneficiario; Entre Ríos con \$0,4 millones por beneficiario y Santa Fe con \$0,37 millones por beneficiario. El resto de las provincias que recibieron asistencia contaron con un promedio de entre \$0,33 y \$0,13 millones por beneficiario.

Esto es el resultado esperable, ya que para simular el gasto previsional que estaría financiando ANSES se aplican las normas previsionales vigentes en el ámbito nacional para el flujo de nuevos beneficios con alta a partir del 01/01/2000, tanto para los requisitos de acceso a las prestaciones como para el cómputo del haber previsional

y la movilidad. Es decir que una fuente de discrepancia puede explicarse por el stock de prestaciones con alta hasta el 31/12/1999.

Otra diferencia significativa se encuentra en la evolución de los ingresos por aportes y contribuciones, ya que, si bien se aplican las alícuotas nacionales de aportes y contribuciones para la simulación, la masa salarial sobre la cual se aplica depende de la política de administración de recursos humanos provincial, tanto en lo referido a altas de nuevos aportantes como a la pauta salarial que determina los incrementos en las remuneraciones sujetas a aporte.

**Tabla 45: Transferencias nacionales a provincias para cubrir el déficit previsional**

*En millones de pesos constantes del año 2023*

<i>Provincia</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>Total 2016-2023</i>
Buenos Aires	129.476	34.226	37.610	41.199	35.850	47.155	42.784	117.167	<b>485.467</b>
Chaco	7.103	10.724	11.749	-	8.365	9.663	10.507	7.437	<b>65.547</b>
Chubut	-	2.747	1.790	-	-	-	-	524	<b>5.061</b>
Córdoba	44.395	70.750	48.815	80.304	53.860	80.494	30.036	12.864	<b>421.518</b>
Corrientes	3.636	4.990	5.432	7.537	3.506	2.362	1.370	587	<b>29.419</b>
Entre Ríos	16.426	15.638	41.813	23.660	40.729	16.368	17.345	7.386	<b>179.365</b>
Formosa	7.700	4.897	13.823	8.073	9.894	7.928	8.710	2.572	<b>63.596</b>
La Pampa	19.951	4.128	10.143	11.247	7.920	21.511	4.578	4.258	<b>83.735</b>
Misiones	1.709	3.519	3.833	-	9.073	7.838	8.959	1.429	<b>36.360</b>
Neuquén	11.099	7.862	5.029	-	-	-	-	1.221	<b>25.212</b>
Santa Cruz	5.549	10.165	6.517	-	-	4.042	4.882	4.037	<b>35.192</b>
Santa Fe	17.980	18.577	66.936	39.394	47.252	38.319	39.451	11.396	<b>279.306</b>
Tierra del Fuego	3.552	1.515	967	1.228	-	-	-	-	<b>7.262</b>
<b>Total</b>	<b>268.577</b>	<b>189.738</b>	<b>254.456</b>	<b>212.642</b>	<b>216.448</b>	<b>235.678</b>	<b>168.622</b>	<b>170.878</b>	<b>1.717.040</b>

**Fuente:** <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos> e INDEC .

Como se comentó previamente, la falta de avances por parte de ANSES en la determinación de los déficits provinciales en el supuesto de traspaso del sistema previsional a la nación, y el incumplimiento del mandato legal de actualizar los anticipos a cuenta conforme a la movilidad previsional, derivó en la licuación de los montos transferidos por ANSES.

En la Tabla 46 se muestra el monto del último déficit determinado por ANSES para cada una de las provincias con cajas no transferidas, el año al cual corresponde, y el monto actualizado para el año 2023 conforme lo establecido en el artículo 92 de la Ley de Presupuesto Nacional del 2023. Allí se aprecia que para las provincias cuyo último déficit determinado corresponde al año 2017, los anticipos a valores históricos recibidos en 2023 equivalen al 11% del monto de los anticipos actualizados que debieron recibir; para aquellas cuyo último déficit determinado corresponde al año 2018 la relación con el déficit actualizado es del 13%; para las del año 2019 los anticipos recibidos equivalen al 19% de lo que debieron recibir por Ley 27.701 y para las que tienen como último déficit determinado el del año 2020 los anticipos a cuenta del 2023 a valor histórico equivalen al 25% del monto actualizado conforme la evolución de la movilidad del régimen general del SIPA.

**Tabla 46: Último déficit determinado por ANSES según Ley 27.260 por provincia**

*En millones de pesos corrientes y actualizados por movilidad del régimen general del SIPA*

Provincia	Monto último déficit determinado (a valor histórico)	Año último déficit determinado	Monto último déficit determinado (a valor 2023/1)	Relación Df valor histórico/ Df actualizado
Buenos Aires	52.810	Año 2020	209.265	25%
Chaco	4.001	Año 2020	15.854	25%
Chubut	sd	Año 2018		
Córdoba	12.864	Año 2019	67.529	19%
Corrientes	587	Año 2017	5.555	11%
Entre Ríos	7.386	Año 2019	38.772	19%
Formosa	2.572	Año 2019	13.502	19%
La Pampa	3.257	Año 2020	12.907	25%
Misiones	1.429	Año 2018	10.681	13%
Neuquén	1.671	Año 2017	15.809	11%
Santa Cruz	Sin déficit determinado			
Santa Fe	11.396	Año 2019	59.823	19%
Tierra del Fuego	Sin déficit determinado			
Total	97.973		449.697	22%

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación y MTEySS.



#### **4.4.4 El desafío de mejorar las CPP sin transferirlas**

El traspaso de las cajas previsionales provinciales a la Nación estuvo inserto en un Programa de Gobierno financiado en parte por el BID y el Banco Mundial. El objetivo subyacente era incorporar para este segmento de la población reglas previsionales más sustentables desde el punto de vista financiero.

La transferencia se justificaba porque el Gobierno Nacional había demostrado una voluntad política para reformar el sistema previsional que no tenían las provincias. Esto iba en línea con la visión de que la centralización del sistema previsional mejoraría la organización y administración del sistema.

A su vez, los países de la Comunidad Europea y la mayor parte de los países de la región, contaban con servicios de previsión social centralizados que permitían a los trabajadores moverse entre regiones, asegurando la portabilidad de aportes y prestaciones. Mientras que un sistema descentralizado de regímenes individuales provinciales conllevaría la innecesaria complicación de establecer la portabilidad entre sistemas, creando oportunidades para distorsiones e irregularidades, particularmente cuando existe un grado muy significativo de heterogeneidad entre las provincias en cuanto al cálculo de la jubilación, tiempo de permanencia requerido para acceder al beneficio, y porcentaje de reemplazo del haber jubilatorio respecto al salario.

Ante la resistencia de algunas provincias a transferir sus sistemas, como segunda opción se planteó generar incentivos para que se reformaran las normas bajo la lógica de la “armonización previsional”. Sin embargo, el esquema de asistencia financiera a las provincias que no transfirieron sus cajas diagramado inicialmente no generaba suficientes incentivos a avanzar en ese sentido. En parte por la ambigüedad de las reglas y en parte porque la asistencia financiera de Nación para cubrir el déficit previsional se determinaba en función del resultado contable del sistema provincial.

En este contexto, el nuevo esquema de financiamiento establecido a partir del año 2017 a través de Ley 27.260, y sus normas modificatorias y complementarias, y Decreto 730/2018 abandona el objetivo trunco de crear un sistema previsional integrado y pone el foco en fortalecer la equidad fiscal entre las jurisdicciones que transfirieron sus cajas previsionales respecto de aquellas que no lo hicieron. Para lograr ese cometido plantea una metodología que consiste en simular el déficit que estaría soportando ANSES si las cajas se hubiesen transferido a la Nación, aplicando para ello los mismos criterios que se adoptaron respecto de las cajas transferidas.

Es decir que el nuevo esquema cumple con el cometido de poner en pie de igualdad a las provincias con cajas transferidas y no transferidas, dando el mismo tratamiento fiscal.

Este esquema no resuelve las inequidades que implica tratos previsionales muy diferentes a personas que tienen trayectos laborales similares. Pero su diseño permitía corregir las inequidades entre provincias. Sin embargo, el incumplimiento de la normativa por parte de la ANSES lleva a que se perpetúe un factor que distorsiona el régimen federal.

#### 4.5 CONCLUSIÓN

El análisis desarrollado en este capítulo revela que los sistemas previsionales provinciales no transferidos enfrentan desafíos estructurales y fiscales profundos, que condicionaron tanto las finanzas públicas provinciales como el funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina. La decisión de algunas provincias de mantener la gestión autónoma de sus cajas previsionales, en lugar de transferirlas al sistema nacional, generó un escenario de alta complejidad financiera, con implicancias que van más allá del ámbito previsional.

Una de las conclusiones principales es que estas cajas sufrieron déficits estructurales crónicos, exacerbados por factores demográficos, laborales y fiscales. Otro aspecto destacado es la desigualdad que se observa entre las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales al ámbito nacional y aquellas que no lo hicieron. Mientras las provincias transferidas lograron externalizar los costos de los déficits previsionales al sistema nacional, las no transferidas absorbieron estos costos en sus presupuestos locales. Aunque el Estado nacional implementó mecanismos de compensación para mitigar estas inequidades, como transferencias de fondos basadas en simulaciones del déficit bajo reglas nacionales, estas resultaron insuficientes en muchos casos. Además, las demoras en la implementación de estos recursos intensificaron las tensiones fiscales para las provincias no transferidas.

El análisis contrafactual desarrollado en este capítulo permite estimar que, de haberse transferido todas las Cajas Públicas Provinciales al sistema nacional, se habrían reducido significativamente los desbalances fiscales de algunas jurisdicciones. Así, la simulación efectuada para el período 2005-2023 permite concluir que los cambios derivados del traspaso de las cajas previsionales redundan en una mejora en el resultado corriente de las administraciones subnacionales; dicha mejora en el ahorro corriente se estima que equivaldría a un promedio de 5 puntos porcentuales de los Ingresos Corrientes de las provincias con CNT, para todo el periodo considerado.

Medido en términos de inversión, la mejora en el ahorro corriente del análisis contrafactual de traspaso de las cajas previsionales de 13 jurisdicciones a la nación, significa mejorar los niveles de inversión en un 48% respecto de la inversión realizada en el período 2005-2023. En términos del gasto total, en promedio, si las provincias

hubiesen transferido sus cajas a la nación podrían haber incrementado la inversión real directa en 5 puntos del gasto en el periodo analizado.

Es de mencionar, sin embargo, que la alternativa de traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a nación, no necesariamente habría eliminado las disparidades existentes, ya que las reglas paramétricas y los niveles de financiamiento del régimen nacional no siempre se alinean con las necesidades y características específicas de las provincias. Este hallazgo pone en evidencia la necesidad de revisar los esquemas actuales de transferencias y compensaciones, buscando un modelo que promueva mayor equidad interjurisdiccional.

Finalmente, este capítulo resalta que el futuro de los sistemas previsionales en Argentina depende de la capacidad de articular soluciones integrales que equilibren la sostenibilidad financiera con la equidad intergeneracional e interjurisdiccional. Estas soluciones deberán considerar no solo los aspectos técnicos y fiscales, sino también las implicancias sociales y políticas de las reformas necesarias. La experiencia de las cajas no transferidas proporciona lecciones valiosas para repensar el sistema previsional argentino en su conjunto, buscando construir un modelo más resiliente, solidario y adaptado a los desafíos demográficos y económicos del país.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE  
LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES”

**CAPÍTULO 5:  
CONSECUENCIAS  
SOBRE LAS FINANZAS  
PÚBLICAS  
PROVINCIALES**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINO

## 5.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se propone analizar en profundidad las asimetrías fiscales y previsionales que surgen en el marco del federalismo argentino, tomando como eje estructurante la diferenciación entre provincias con sistemas previsionales transferidos a la órbita nacional y aquellas que han optado por conservarlos bajo su administración. A partir de la estimación del Residuo Fiscal Neto (RFN) previsional, herramienta metodológica que permite capturar la relación entre los recursos que cada jurisdicción aporta al sistema previsional nacional y los beneficios que percibe del mismo, se procura cuantificar el grado de equidad o desequilibrio fiscal entre las distintas provincias.

El capítulo avanza en dos dimensiones analíticas interrelacionadas. Por un lado, se examina el impacto redistributivo de la política previsional nacional, identificando qué jurisdicciones resultan aportantes netas y cuáles beneficiarias netas del sistema. Para ello, se recurre al desglose de variables claves que afectan dicho resultado, como la masa de aportes y contribuciones previsionales, los recursos tributarios con afectación específica a la seguridad social y la distribución territorial del gasto prestacional. Este análisis permite visibilizar no solo los flujos financieros entre Nación y provincias, sino también las condiciones estructurales que los explican.

Por otro lado, se incorpora un análisis específico del impacto fiscal que representan los sistemas previsionales provinciales no transferidos (CNT) sobre las finanzas públicas locales. Se presentan estimaciones del déficit estructural y contable que enfrentan estas cajas previsionales, así como de las distintas fuentes de financiamiento empleadas para su cobertura, básicamente, aportes y contribuciones complementarias, transferencias nacionales y recursos del tesoro provincial—.

En la tercera parte del capítulo, se profundiza en los determinantes institucionales, demográficos y laborales que explican los desequilibrios de las Cajas Previsionales, tanto Transferidas (CT) como No Transferidas (CNT). Se destacan, entre ellos, la densidad previsional, el peso del empleo público y las disparidades en la esperanza de vida al momento del retiro. El análisis incluye una comparación del impacto de estos factores en las CT y en las CNT.

El enfoque adoptado permite ofrecer una mirada integral sobre las tensiones que genera el actual diseño institucional del sistema previsional en clave federal. A través del análisis de indicadores de esfuerzo fiscal y redistribución interjurisdiccional, se busca aportar evidencia para el debate en torno a la sostenibilidad de los sistemas previsionales subnacionales y la necesidad de una revisión normativa que contemple principios de equidad horizontal, corresponsabilidad fiscal y consistencia actuarial en un contexto de envejecimiento poblacional acelerado.

## **5.2. DIFERENCIAS EN EL NIVEL DE PRESIÓN FISCAL QUE TIENEN LAS PROVINCIAS CON CAJAS TRANSFERIDAS Y NO TRANSFERIDAS**

### **5.2.1 Impacto de la política fiscal en un régimen federal**

Un factor que contribuye a las permanentes tensiones y polémicas en torno al federalismo fiscal es su complejidad. Prevalece mucha confusión y ambigüedad al tratar de identificar quiénes son los beneficiados y quiénes los perjudicados como consecuencia de las intervenciones nacionales. Ganadores y perdedores cambian según se tome como indicador los índices de coparticipación, las transferencias discrecionales, la distribución geográfica de la obra pública nacional, en qué región se concentran los gastos corrientes o cuánto aporta cada provincia a la recaudación nacional. El ranking de “privilegiados” y “discriminados” es muy distinto según qué parte de la realidad se tome.

Se llega a conclusiones contradictorias, no por error, sino porque reflejan parcialmente la compleja realidad. Por eso, es importante tratar de sintetizar en un solo indicador cuánto contribuye cada jurisdicción al financiamiento nacional y cuánto recibe del gobierno nacional cada provincia. Las metodologías de Residuo Fiscal Neto (RFN), también conocida como Balanza Fiscal (BF) o Saldos Fiscales Provinciales (SFP), procuran cuantificar, con una visión más amplia, los impactos de la política fiscal nacional sobre cada jurisdicción.

A diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos estadísticos usuales, por ejemplo, la conocida Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento (AIF), donde se emplea una metodología generalmente aceptada y uniforme, en el RFN no hay consenso sobre el método a aplicar para su estimación. Tampoco hay un cálculo o estimación oficial, sino sólo aproximaciones puntuales para ciertos años, elaboradas por grupos de trabajo del ámbito académico, dedicados a investigaciones económicas o sociales.

Limitaciones metodológicas y de información interfieren para que el cálculo del RFN resulte en un dimensionamiento aproximado que depende decisivamente de una serie de supuestos simplificadores. Esto aplica tanto cuando se estima cuánto aporta cada jurisdicción a la recaudación nacional, como cuando se trata de distribuir los recursos que el gobierno central distribuye o destina a cada jurisdicción. En definitiva, el cálculo muestra una foto aproximada de los impactos redistributivos que tienen las intervenciones del gobierno nacional entre provincias a través de los recursos aportados por éstas y los que les llegan efectivamente a partir de la distribución que efectúa el gobierno central. Los flujos varían según el año considerado para la estimación y son muy sensibles a los supuestos elegidos para la determinación del

aporte de provincias y de lo que éstas reciben de manos del Estado nacional. Aun tomando precauciones por estas limitaciones, es una buena base para describir de manera aproximada, simplificada y sintética cuáles son las provincias beneficiadas por las políticas nacionales y cuáles son las que las sostienen.

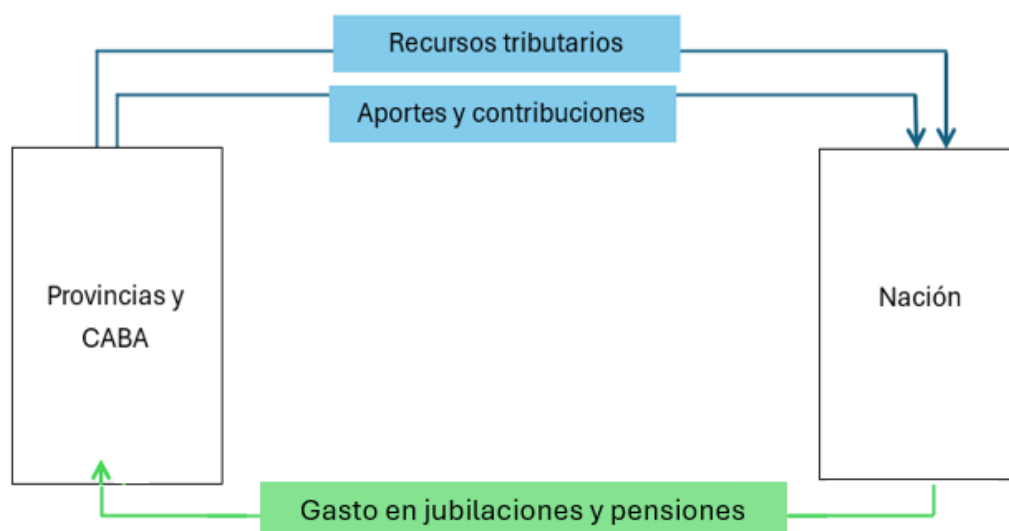
La Teoría del Residuo Fiscal Neto (RFN), es un concepto utilizado en el análisis de las finanzas públicas, especialmente en países con estructuras federales o descentralizadas, como es el caso de Argentina. Los resultados de la aplicación de esta teoría pueden derivar en distintos análisis de política pública, como la justicia y equidad fiscal, esto es, qué tan equitativo resulta para los gobiernos locales la redistribución de recursos que efectúa el gobierno central a través del cobro de impuestos y la distribución de gastos; el diseño y/o reforma de los sistemas de coparticipación y otras transferencias intergubernamentales; el diseño de políticas regionales tendientes a la determinación de autonomía fiscal o nivel de dependencia entre las distintas jurisdicciones y el gobierno central, entre otras.

### **5.2.2. La teoría del RFN en la previsión social nacional**

Dada la injerencia que el Estado Nacional tiene en Argentina sobre el sistema de seguridad social, y principalmente sobre el previsional en su relación con las jurisdicciones subnacionales, la teoría del RFN puede ser aplicada también a la previsión social, esto es, a analizar la diferencia entre los aportes que realizan los individuos y las empresas a los sistemas de seguridad social en una jurisdicción específica (como una provincia o región) y los beneficios que esa misma jurisdicción recibe en forma de prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones) o transferencias con fines previsionales financiadas con fondos nacionales.

En esencia, el RFN en el contexto de la previsión social busca responder a la pregunta de si una determinada región es "aportante neta" o "beneficiaria neta" del sistema previsional nacional. En esta materia aparece una complejidad adicional, por el hecho de que algunas provincias mantienen sus sistemas de previsión social del empleo público provincial bajo su gestión, lo que complejiza su relación tanto con el gobierno nacional como con las provincias que transfirieron sus sistemas a la gestión nacional, en temas relativos a la equidad entre jurisdicciones.

En relación a lo referente al sistema previsional nacional propiamente dicho, la Figura 15 sintetiza el esquema.



**Figura 15: Residuo Fiscal Neto en el subsistema Previsional**

**Fuente:** Elaboración propia.

Allí se puede apreciar que las distintas jurisdicciones subnacionales argentinas “aportan” al sistema lo siguiente:

a) **Aportes y contribuciones previsionales**: por una parte, se encuentran las contribuciones patronales y los aportes jubilatorios de los trabajadores de la provincia al sistema de seguridad social nacional (ANSES), básicamente trabajadores registrados del sector privado y del sector público nacional. Estas contribuciones forman parte de los "Recursos Tributarios recaudados por el Gobierno Nacional en la jurisdicción". Se recaudan a nivel nacional, pero su origen se puede geolocalizar según la residencia del contribuyente o la ubicación de la empresa. Además, conforman esta masa, los aportes de trabajadores y la contribución de empleadores del sector público provincial en aquellas provincias con cajas previsionales transferidas a la Nación<sup>50</sup>.

b) **Asignaciones específicas a la Seguridad Social de recursos tributarios**: tal como se reseñó en el Capítulo I, desde el año 1991 comenzó la detracción de recursos de la masa coparticipable bruta para ser asignados al financiamiento de la previsión social. Más recientemente, en el marco de la Ley 27.432, se establecieron asignaciones específicas que afectan la distribución de recursos tributarios coparticipables entre la Nación y las provincias. Estas asignaciones destinan un porcentaje de ciertos impuestos directamente a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), sin pasar por el sistema general de coparticipación. Estas

<sup>50</sup> Aquellas provincias que decidieron no transferir sus cajas previsionales a la Nación aportan al sistema provincial, el que en general presenta mayor carga contributiva que el nacional.



asignaciones específicas forman parte de los recursos que los gobiernos subnacionales aportan al sistema previsional nacional.

Por otra parte, las distintas jurisdicciones subnacionales “reciben” recursos previsionales, entre los que se encuentran:

a) **Pago de jubilaciones y pensiones nacionales**: Refiere al pago de jubilaciones y pensiones nacionales a los beneficiarios que residen en cada provincia (gasto público nacional ejecutado en la jurisdicción).

El cálculo del RFN para la previsión social (RFN previsional) en una jurisdicción se realiza, de forma simplificada, restando el total de “recursos recibidos” por una jurisdicción al total de “aportes” tributarios originados en la misma durante un período determinado. Si el resultado es positivo (RFN previsional  $> 0$ ), la jurisdicción es considerada aportante neta, ya que sus contribuciones al sistema previsional superan a los beneficios que recibe. Por el contrario, si el resultado es negativo (RFN previsional  $< 0$ ), la jurisdicción es beneficiaria neta, dado que los beneficios que perciben sus residentes son mayores que los aportes generados en esa jurisdicción.

Ciertas características de las distintas jurisdicciones pueden empujar hacia uno u otro lado este resultado. Así, por ejemplo, provincias con mayor proporción de trabajadores activos y salarios más altos tenderán a aportar relativamente más al sistema previsional a través de las contribuciones y aportes, lo que podría aumentar su RFN como aportante (o reducir su RFN como beneficiario). Por el contrario, provincias con mayor proporción de jubilados y pensionados nacionales tenderán a recibir relativamente más gasto público nacional en forma de pagos de jubilaciones y pensiones, lo que podría aumentar su RFN como beneficiario (o disminuir su RFN como aportante).

Considerando información referida al año 2023, la estimación de recursos aportados y recibidos del sistema previsional nacional para el grupo de jurisdicciones con CT y aquellas con CNT, se muestra en la Tabla 47.

**Tabla 47: RFN Previsional Nacional por Grupo de provincias y CABA**

Año 2023 – Millones de pesos corrientes

		<i>Jurisdicción</i>			<i>Total</i>
		<i>CABA<sup>2</sup></i>	<i>Provincias CT</i>	<i>Provincias CNT</i>	
<b>a) Recursos aportados</b>	Tributarios	1.098.250	818.184	3.557.630	<b>5.474.064</b>
	AyC jubilatorio	1.706.900	1.554.264	4.544.521	<b>7.805.686</b>
<b>b) Recursos recibidos</b>	Gasto prestacional <sup>/1</sup>	1.511.758	2.737.004	7.312.061	<b>11.560.823</b>
<b>c) RFN Sistema Nacional</b>		<b>1.293.392</b>	<b>-364.556</b>	<b>790.091</b>	<b>1.718.927</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a ANSES, DNAP, MECON y CFI.

**Nota:** /1 Incluye jubilaciones y pensiones contributivas, PNC por vejez e invalidez y PUAM; /2 CABA también transfirió su instituto previsional municipal a la órbita nacional.

#### *Cobertura del Gasto Prestacional con Aportes y Contribuciones*

En primer lugar, es fundamental entender cómo los recursos generados por las provincias, tanto a través de aportes y contribuciones jubilatorias como de los recursos tributarios con afectación específica a la seguridad social, cubren el gasto prestacional del sistema nacional en cada jurisdicción.

En el año 2023 el sistema previsional nacional erogó un total de \$11.560.823 millones en concepto de pago de jubilaciones y pensiones<sup>51</sup> y recaudó \$7.805.686 millones en concepto de aportes y contribuciones. Es decir que el financiamiento “genuino” alcanzó a cubrir el 68% del gasto prestacional, siendo el déficit previsional puro de \$3.755.137 millones.

En CABA el gasto prestacional nacional ascendió a \$1.511.758 millones (13% del total), en tanto que la masa de aportes y contribuciones jubilatorias originada en la jurisdicción se estima en \$1.706.900 millones. Esto significa que CABA es capaz de cubrir completamente su gasto prestacional con los recursos generados en su propia jurisdicción en concepto de aportes y contribuciones, e incluso genera un excedente de \$195.142 millones. Este excedente refleja que CABA no solo financia sus propias jubilaciones y pensiones, sino que también contribuye en exceso al sistema previsional nacional.

<sup>51</sup> Incluye jubilaciones y pensiones “contributivas”, Pensiones No Contributivas (PNC) por vejez e invalidez (estas últimas no están contempladas en el AIF de ANSES) y Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

Por otro lado, las provincias con cajas transferidas (CT) enfrentan una situación diferente. El gasto prestacional en estas provincias ascendió a \$2.737.004 millones en 2023 (24% del total), mientras que los aportes y contribuciones jubilatorios totalizaron \$1.554.264 millones, equivalentes al 57% del gasto en jubilaciones y pensiones. Es decir que estas provincias no alcanzan a financiar por completo el gasto prestacional con sus propios recursos, y presentan déficit previsional “puro” de \$1.182.740 millones.

En el caso de las provincias con cajas no transferidas (CNT), el gasto prestacional fue de \$7.312.061 millones en 2023 (63% del total), y los recursos provenientes de los aportes y contribuciones jubilatorios sumaron \$4.544.521 millones, equivalentes al 62% del gasto previsional. En consecuencia, estas jurisdicciones explican un déficit previsional puro de \$2.767.539 millones.

El análisis revela la falta de sostenibilidad del sistema previsional debido a la baja tasa de cobertura contributiva del gasto, que es solo del 68% en 2023. El déficit previsional de \$3.755.137 millones no puede ser cubierto únicamente con los recursos generados a través de aportes y contribuciones, lo que coloca una carga considerable sobre otras fuentes de financiamiento para cubrir la brecha.

Este déficit evidencia la "ventaja" que supone haber transferido el sistema previsional a la Nación. Las provincias, al transferir sus cajas previsionales, se desentienden en gran medida del financiamiento de este déficit, dejando al gobierno nacional con la responsabilidad de cubrir la brecha fiscal. Esto resalta las tensiones inherentes al sistema federal, donde las provincias que se benefician de estas transferencias no tienen incentivos suficientes para financiar adecuadamente sus propios sistemas previsionales. Esta situación subraya la necesidad urgente de una reforma que aborde tanto la sostenibilidad del sistema previsional como la equidad fiscal entre las distintas jurisdicciones.

#### *Incorporación de los Recursos Tributarios con afectación específica a la Seguridad Social*

A continuación, es necesario considerar en el análisis los recursos tributarios asignados específicamente al financiamiento de la seguridad social, los cuales complementan los aportes y contribuciones jubilatorios. Estos recursos tributarios, que se asignan a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), juegan un papel crucial en la redistribución de fondos entre las distintas jurisdicciones. Para el año 2023 estos recursos totalizaron \$5.474.064 millones, equivalentes al 47% del gasto prestacional nacional.

A los fines de considerar el origen de los recursos tributarios cedidos por las provincias para destinar al financiamiento de la previsión social nacional se distribuye la masa de recursos con afectación específica a la seguridad social de acuerdo a la

participación de cada jurisdicción en el Producto Bruto Interno (PBI)<sup>52</sup>, una forma de tener en cuenta el “origen” de la generación del recurso tributario. Bajo esta metodología se tiene que CABA aporta un total de \$1.098.250 millones en concepto de recursos tributarios afectados a la seguridad social (20% del total). Al combinar estos recursos con los aportes y contribuciones jubilatorios (\$1.706.900 millones), el total de recursos aportados asciende a \$2.805.150 millones, lo que supera ampliamente el gasto prestacional de \$1.511.758 millones. Este hecho refuerza la posición de CABA como aportante neta, ya que no solo cubre en exceso con sus recursos tributarios previsionales (aportes y contribuciones) su gasto prestacional, sino que también contribuye significativamente con recursos tributarios asignados específicamente al sistema previsional nacional (\$1 de cada \$5 recaudados de este tipo de recursos son generados en CABA).

Por su parte, las provincias con cajas transferidas (CT) aportaron \$818.184 millones (15% del total) en concepto de recursos tributarios afectados a la previsión social. Al sumar estos recursos a los aportes y contribuciones jubilatorios, el total de recursos aportados es de \$2.372.449 millones, lo cual sigue siendo insuficiente para cubrir el gasto prestacional de \$2.737.004 millones. Por lo tanto, estas provincias continúan siendo beneficiarias netas del sistema, ya que la diferencia de \$364.556 millones debe ser financiada por el gobierno nacional.

Entre las provincias con cajas no transferidas (CNT), los recursos tributarios asignados alcanzan \$3.557.630 millones (65% del total). Combinando estos recursos con los aportes y contribuciones jubilatorios, el total de recursos aportados asciende a \$8.102.151 millones, que excede el gasto prestacional de \$7.312.061 millones. Este superávit de \$790.091 millones refleja que las provincias CNT son aportantes netas, ya que sus aportes superan el gasto en prestaciones que reciben del sistema previsional nacional.

### *Cálculo del Residuo Fiscal Neto (RFN) y su interpretación*

El Residuo Fiscal Neto (RFN) es la diferencia entre los recursos que una jurisdicción aporta al sistema previsional y los beneficios que recibe en forma de prestaciones (jubilaciones y pensiones). Este indicador es crucial para entender la dinámica fiscal entre el gobierno central y las provincias, ya que permite determinar qué provincias están contribuyendo más al sistema nacional de lo que reciben, y cuáles dependen más de los recursos nacionales.

---

<sup>52</sup> Se tuvo en cuenta la estructura productiva del año 2023, en base a datos de la CEPAL (<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>).

CABA tiene un RFN positivo de \$1.293.392 millones, lo que la posiciona como aportante neta. Esto significa que los recursos que CABA aporta al sistema previsional nacional superan con creces los beneficios que recibe, lo que la convierte en una jurisdicción que contribuye al financiamiento de las prestaciones para otras provincias.

Provincias con Cajas Transferidas (CT) presentan un RFN negativo de \$364.556 millones, lo que indica que estas provincias son beneficiarias netas. Esto se debe a que reciben más en beneficios (jubilaciones y pensiones) de lo que aportan al sistema, lo que genera una dependencia de recursos nacionales para cubrir el déficit.

Provincias con Cajas No Transferidas (CNT) tienen un RFN positivo de \$790.091 millones, lo que las coloca también como aportantes netas. Estas provincias, al igual que CABA, aportan más recursos al sistema de los que reciben, lo que refleja una mayor autosuficiencia fiscal en comparación con las provincias con cajas transferidas. Si bien las provincias con CNT presentan, al igual que aquellas con CT, déficit previsional “puro”, esto es, los aportes y contribuciones previsionales no alcanzan para financiar el gasto en jubilaciones y pensiones de sus jurisdicciones, el hecho de sostener parte del sistema previsional nacional con la redistribución de recursos tributarios “no previsionales”, hace que las provincias “más ricas”, esto es, las que generan más recursos, sostengan la previsión social de las de menor generación de recursos.

Estas diferencias en la contribución y recepción de recursos fiscales entre las provincias plantean desafíos importantes tanto para el desafío de la sostenibilidad del sistema previsional nacional como para la justicia o equidad interjurisdiccional. El análisis del RFN es clave para entender las tensiones fiscales en un sistema federal y para diseñar políticas públicas que busquen un equilibrio fiscal más equitativo entre las jurisdicciones.

### **5.2.3. Impacto fiscal de la previsión social nacional al interior de cada provincia**

Como se mostró en el apartado anterior, el balance previsional resulta muy diferente para el agregado de provincias con CT respecto de aquellas con CNT. Las disparidades se presentan también al interior de cada grupo de provincias, lo que podría explicarse por características disímiles entre provincias en variables económicas y sociales que afectan el RFN previsional de un lado u otro de la ecuación.

#### *Caracterización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.)*

En el análisis por jurisdicciones subnacionales resulta necesario, en primer lugar, hacer un apartado para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.).

La C.A.B.A. representa la mayor concentración poblacional de la República Argentina. Según el último censo de población y vivienda (2022) habitan en la C.A.B.A. más de 15.100 habitantes por km<sup>2</sup>, cuando el promedio a nivel país asciende a solo algo más de 12 habitantes por km<sup>2</sup>. Para dimensionar la aglomeración poblacional de la C.A.B.A. basta con mencionar que la segunda jurisdicción subnacional argentina más densamente poblada es Tucumán, con cerca de 77 habitantes por km<sup>2</sup>, es decir, solo un 0,5% de lo que significa la aglomeración de habitantes en la C.A.B.A.

Si bien la población que habita en C.A.B.A. significa solo un 7% del total poblacional a nivel país, la aglomeración de habitantes en la ciudad capital está en línea con la aglomeración de empresas en dicha jurisdicción. Según datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, durante el año 2022 (último disponible), C.A.B.A. albergó a más de 1 de cada 5 empresas del país, con elevada concentración de empresas relativas al sector servicios (más de dos tercios del total de empresas en C.A.B.A. está relacionada con el sector servicios), lo que está vinculado con la elevada concentración urbana y con su carácter de sede administrativa del país.

Mayor concentración se presenta aun cuando se analiza el nivel de empleo privado registrado en esta ciudad. Del total de empleo privado registrado a nivel país, un cuarto refiere a empleo localizado en la C.A.B.A. Es de mencionar, sin embargo, que la geolocalización en materia de empleo privado registrado podría estar sobredimensionada en el caso de la C.A.B.A., dado que en los datos publicados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial “el empleo se encuentra clasificado por provincia según las zonas donde las empresas declaran que trabajan las personas”, por lo que, pueden ser personas que habitan en la provincia de Buenos Aires y se trasladan a trabajar a la C.A.B.A.

El sobredimensionamiento en materia de empleo que posee la C.A.B.A. afecta de sobremanera a los “aportes” en la ecuación del RFN previsional. Es por ello que en lugar de elegir como variable de distribución por provincias (incluyendo C.A.B.A.) de la masa de aportes y contribuciones a la composición provincial de la masa salarial (empleo x remuneración), se decidió efectuar dicha distribución según el aporte de cada jurisdicción al PBI, lo que atenúa la sobredimensión que significa el sobreempleo en C.A.B.A.

No ocurre lo mismo del lado de los “recursos recibidos” (pago de jubilaciones y pensiones) donde el criterio de asignación de beneficios a una jurisdicción se ha definido en función del lugar de cobro del beneficio, lo que estaría más en línea a su lugar de residencia.

Como puede verse en la Tabla 48, una gran cantidad de indicadores socioeconómicos que caracterizan a la C.A.B.A., muestran a esta jurisdicción alejada

de la situación media del país, esto es, altamente diferenciada del resto de las provincias argentinas. Es por ello que, en el análisis de las jurisdicciones subnacionales argentinas, agrupadas en aquellas con CT y las con CNT, la C.A.B.A. se presenta por separado en los promedios intragrupos, a pesar de pertenecer al grupo de jurisdicciones con CT.

**Tabla 48: Indicadores Socioeconómicos de la C.A.B.A. en comparación con el promedio del país**

<b>Demografía</b>	<b>CABA</b>	<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Fuente</b>
Población (en habitantes)	3.121.707	45.892.285	2022	INDEC - EPH
Superficie (en km2)	206	3.669.711	2022	INDEC - Censo
Densidad de Población (en hab/km2)	15.161,3	12,5	2022	INDEC - Censo
<b>Social</b>	<b>CABA</b>	<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Fuente</b>
Porcentaje de población con NBI	7,0%	12,5%	2010	Censo 2010
Coeficiente de Gini	0,402	0,43	2018	M. Hacienda - DNAP
Brecha de Ingresos	16,8	19,4	2018	M. Hacienda - DNAP
Personas bajo la línea de pobreza	16,7%	38,1%	II Sem.-2024	INDEC
Personas bajo la línea de indigencia	2,4%	8,2%	II Sem.-2024	INDEC
Graduaciones Ed. Superior c/100.000 hab.	1313,5	286	2016	M. Educación - SPU
Graduaciones Cs. Básicas y Aplicadas c/100.000 hab.	244,2	69,2	2016	M. Educación - SPU
Personas con cobertura de salud	83,7%	64,2%	2022	Censo
<b>Actividad</b>	<b>CABA</b>	<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Fuente</b>
Tasa de Desocupación	4,4%	6,4%	III Trim. 2024	INDEC - EPH
Tasa de Actividad	54,9%	47,2%	III Trim. 2024	INDEC - EPH
Tasa de Empleo	52,4%	44,2%	III Trim. 2024	INDEC - EPH
Tasa de Subocupación	5,8%	11,2%	III Trim. 2024	INDEC - EPH
Calidad Empresarial - Ocupados promedio por empresa	11,50	10,27	2017	MTEySS
Empresas registradas cada 1000 habitantes	46,54	14,58	2017	MTEySS
Empresas Industriales Registradas c/1000 hab.	3,8	1,4	2017	M. Prod. Y Trab. - OEDE
Empresas industriales / Totales	8,2%	9,9%	2017	MTEySS
Empleo público Provincial / Empleo privado	11,9%	35,1%	2017	MHyFP
Empleo público Provincial c/ 1000 habitantes	63,9	52,6	2017	MHyFP
Masa salarial per cápita en USD	6.621	1.550	III-Trim. 2019	MTEySS
Salario bruto promedio	57.066	47.680	III-Trim. 2019	MTEySS
Salario bruto promedio Priv. Reg. (en dólares corr.)	1.403,4	1.176,3	2018	M. Prod. Y Trab. - OEDE
Trabajadores Privados Registrados c/1000 hab.	536,5	148,9	2018	M. Prod. Y Trab. - OEDE
Trabajadores Industriales Reg. c/1000 hab.	62,9	27,3	2018	M. Prod. Y Trab. - OEDE
Trabajadores Ind. Reg. / Trabajadores Priv. Reg.	11,7%	18,4%	2018	M. Prod. Y Trab. - OEDE
Trabajadores Ind. Reg. / Empresas Ind. Reg.	17,3	19,5	2017	M. Prod. Y Trab. - OEDE
Empleo Industrial / Total	11,1%	17,8%	III-Trim. 2019	MTEySS
Asalariados sin dto jubilatorio	25,7%	35,7%	I Trim. 2020	INDEC

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de INDEC y datos compilados por el Sistema de Información para el Desarrollo Provincial de la Subsecretaría de Políticas para el Desarrollo con Equidad Regional (<https://www.argentina.gob.ar/interior/subsecretaria-de-politicas-para-el-desarrollo-con-equidad-regional/fichas-provinciales>).



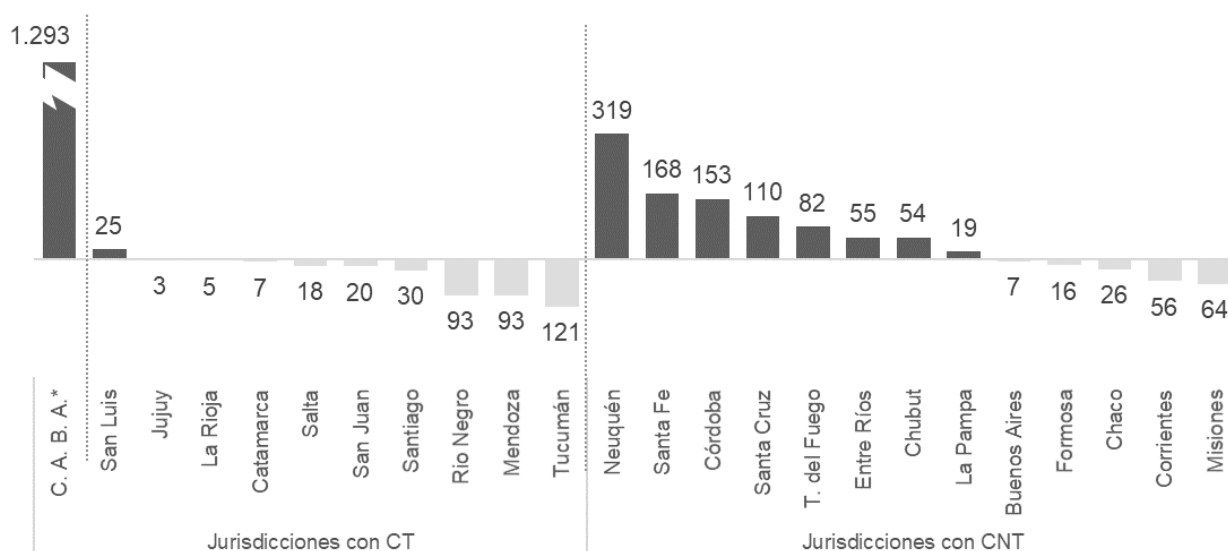
### *Análisis del RFN previsional por jurisdicciones argentinas*

Cuando se analiza el RFN previsional, en valores absolutos, desagregado por provincias, dentro de cada grupo de análisis, puede verse que (Gráfico 56):

- Dentro de las jurisdicciones con CT, además de la C.A.B.A., solo la provincia de San Luis, contrario a lo que ocurre con el agregado de CT, resulta “aportante neta” de la previsión social nacional. Esto es, aporta más en recursos tributarios (previsionales y coparticipables que van al sistema previsional por leyes de asignación específica) que lo que recibe en el pago de jubilaciones y pensiones.
- Dentro de las jurisdicciones con CNT, contrariamente a lo que ocurre con el agregado del grupo, las provincias de Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa resultan “beneficiarias netas” de la previsión social nacional.

**Gráfico 56. Residuo Fiscal Neto Previsional, por jurisdicciones subnacionales argentinas**

*Año 2023 - Miles de millones de \$ corrientes*



**Nota:** \*Quiebre de barra por valor fuera de escala.

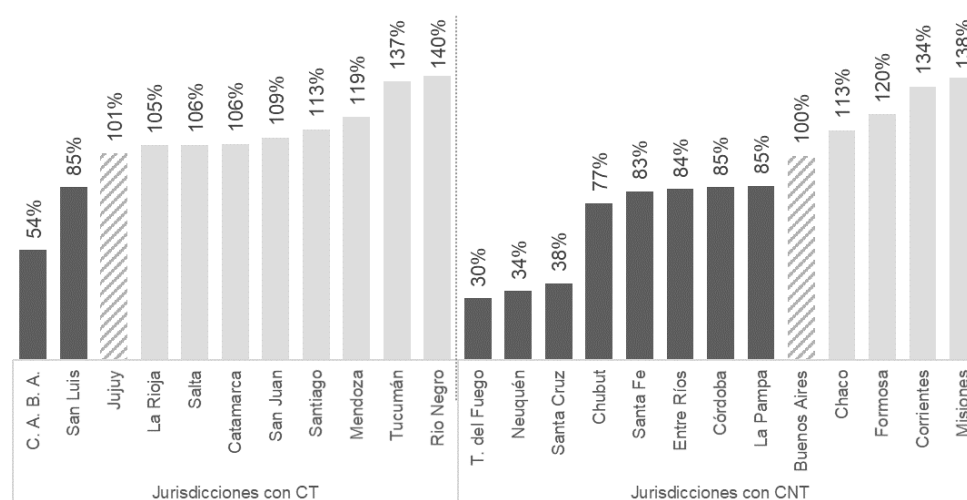
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de ANSES, BESS jurisdiccional, AFIP y CEPAL.

Dadas las diferencias en los tamaños de las provincias argentinas, resulta pertinente medir el esfuerzo de cada jurisdicción en términos relativos. Evaluado de esta manera el panorama, y la posición relativa de algunas jurisdicciones, cambia sustancialmente (Gráfico 57):

- En el grupo de provincias con CT, en el extremo inferior se encuentra la CABA, la que recibe solo algo más del 50% de lo que aporta a la previsión social. En este grupo, junto a CABA, solo se presenta San Luis como “aportante neta” al sistema, recibiendo del sistema de previsión social nacional el 85% de los recursos que aporta. La provincia de Jujuy resultó en 2023 una jurisdicción que recibió en el pago de jubilaciones y pensiones de sus habitantes, aproximadamente lo mismo que aportó a este sistema en recursos tributarios destinados a la seguridad social. Las restantes provincias con CT resultan “beneficiarias netas” del sistema, con niveles que van de recibir menos de un 10% por encima de lo que aportan (casos de La Rioja, Salta, Catamarca y San Juan) a recibir más de un 35% de lo que aportan (Tucumán y Río Negro).
- El caso de las provincias con CNT resulta más diverso. Las provincias “aportantes netas” presentan niveles de recepción de recursos previsionales que van de alrededor de un tercio de lo que aportan (caso de Tierra del Fuego, Neuquén y Santa Cruz), a más de un 80% de lo que aportan (caso de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y La Pampa). La provincia de Buenos Aires, al igual que Jujuy en las provincias con CT, resultó en 2023 una jurisdicción que aportó al sistema previsional aproximadamente lo mismo que recibió del mismo mediante el pago de jubilaciones y pensiones a sus habitantes. Las restantes provincias de este grupo (todas provincias del norte argentino) son provincias que recibieron del sistema previsional nacional más de lo que aportaron, siendo este exceso de entre un 13% en el caso de Chaco a 38% en el caso de Misiones.

**Gráfico 57: Recursos previsionales recibidos en relación a los recursos tributarios aportados a Nación, por jurisdicciones subnacionales argentinas**

Año 2023



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de ANSES, BESS jurisdiccional, AFIP y CEPAL.

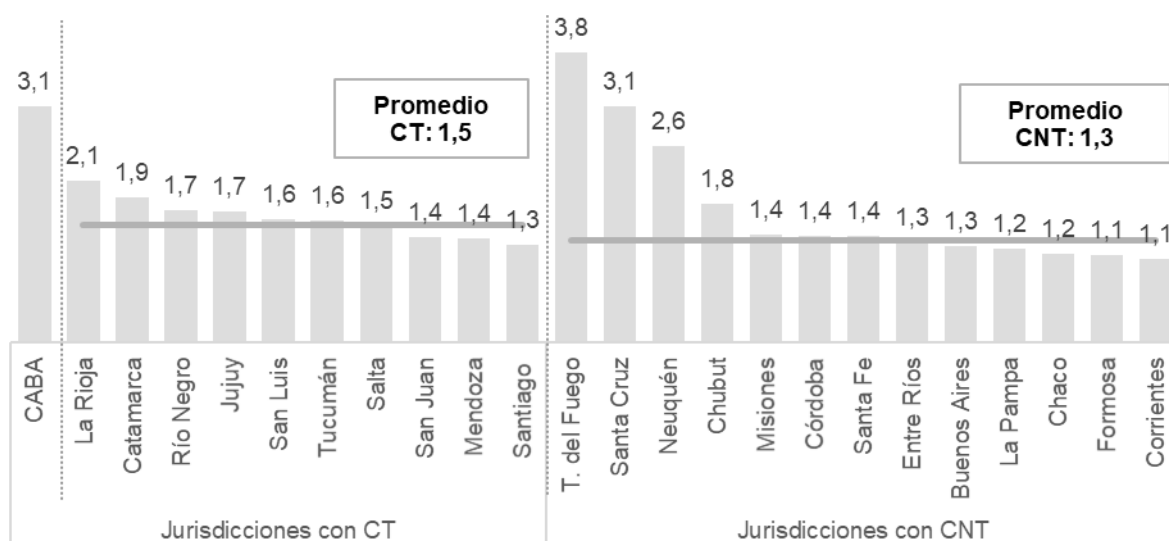
Ciertas características estructurales de las provincias argentinas podrían estar explicando estas disparidades intragrupo.

Un indicador altamente determinante en el resultado previsional en un sistema de reparto es el cociente entre la cantidad de aportantes (Activos) al sistema y la cantidad de beneficios (Pasivos) que paga el mismo. En general, los sistemas maduros tienen un menor cociente de A/P, pocos aportantes en relación a los beneficios que hay que cubrir. Los datos de aportantes y beneficios de ANSES muestran que, dentro del grupo de provincias con CT y excluyendo a la CABA, las provincias de La Rioja y Catamarca se encuentran entre las que más aportantes tienen por beneficio. Mientras que el cociente de este grupo presenta un nivel de 1,5 aportantes por beneficio, estas provincias están próximas a 2 aportantes por beneficio (Gráfico 58). Este indicador estaría empujando a estas provincias a aumentar su RFN previsional positivo o a reducir su RFN negativo. Los datos del año 2023 muestran a estas provincias con RFN negativos (beneficiarias netas), pero de niveles de recepción de recursos previsionales que solo superan un 5% o 6% por sobre lo que aportan al sistema.

En el lado del grupo de provincias con CNT puede verse que las provincias patagónicas (aportantes netas al sistema previsional; RFN positivo) presentan altos niveles del indicador A/P. Mientras que el promedio para este grupo de provincias asciende a algo más de un aportante por beneficio, las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut presentan niveles del indicador A/P de 3,8, 3,1, 2,6 y 1,8 respectivamente. Por el contrario, las provincias del norte argentino, en general, se ubican en el extremo inferior del indicador. Es el caso de Corrientes, Formosa y Chaco, con casi la misma cantidad de aportantes que de beneficios en el sistema nacional de previsión social, lo que juega en contra de los “aportes” al sistema en el cálculo del RFN.

**Gráfico 58: Cociente entre aportantes y beneficios previsionales de ANSES, por jurisdicciones subnacionales argentinas**

Mayo 2023



**Fuente:** Elaboración propia en base a BESS jurisdiccional.

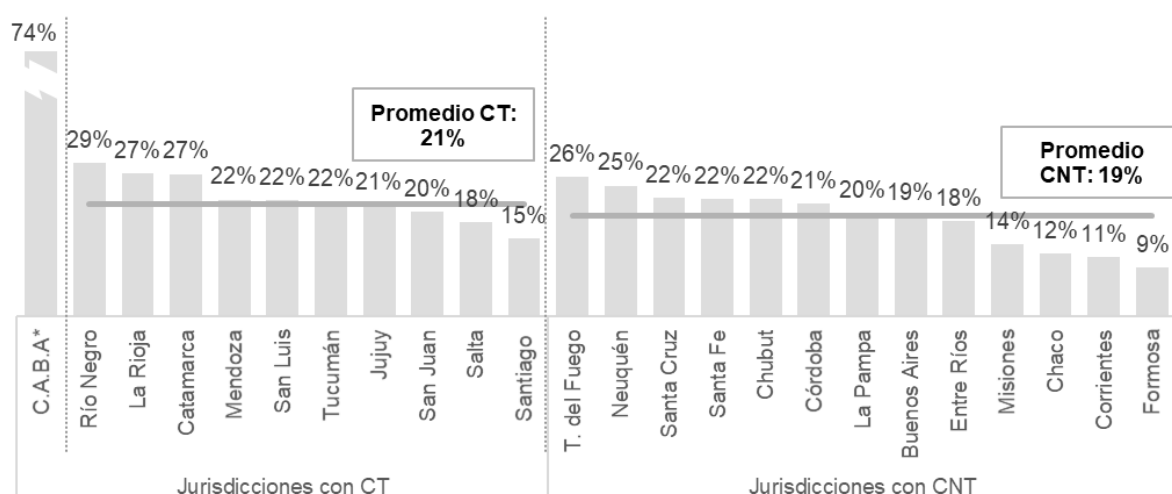
Relacionado al indicador anterior, pero viendo solo el lado de los “aportes” en la ecuación del RFN, en lo que tiene que ver con la masa salarial y el nivel de aportes y contribuciones a la seguridad social, los niveles relativos de empleo y salarios de cada provincia influyen en el resultado del RFN. Como se mencionó previamente, provincias con mayor proporción de trabajadores activos y salarios más altos tenderán a aportar relativamente más al sistema previsional a través de las contribuciones y aportes, lo que podría aumentar su RFN como aportante (o reducir su RFN como beneficiario).

En lo que tiene que ver con el empleo, específicamente con la cantidad de aportantes al sistema previsional nacional, las provincias de Río Negro, La Rioja y Catamarca, dentro del grupo de provincias con CT, presentan la mayor proporción de aportantes al SIPA, en relación a su población; en estas provincias, casi 3 de cada 10 ciudadanos aporta al SIPA, cuando el promedio en las provincias con CT (excluyendo CABA) asciende a solo algo más de 2 aportantes al SIPA cada 10 ciudadanos. En el extremo inferior de este grupo se encuentra la provincia de Santiago del Estero, con solo 1,5 aportantes al SIPA cada 10 ciudadanos santiagueños, lo que reduce sus “aportes” al RFN previsional (Gráfico 59).

En el grupo de provincias con CNT destacan nuevamente en este indicador las provincias patagónicas como las de mayor proporción de aportantes al SIPA en términos per cápita. En el extremo superior se encuentran Tierra del Fuego con 2,6 aportantes al SIPA por cada 10 ciudadanos fueguinos y Neuquén con 2,5 aportantes al SIPA cada 10 ciudadanos de esta provincia, cuando el promedio de aportantes al SIPA

en el grupo de provincias con CNT asciende a menos de 2 aportantes por cada 10 ciudadanos. Se repite además el hecho de que las provincias del norte son las de menor proporción de aportantes al SIPA en relación a sus habitantes: alrededor de 1 aportante al SIPA cada 10 habitantes en las provincias de Formosa, Corrientes y Chaco.

**Gráfico 59: Aportantes al SIPA en proporción a la población total de cada jurisdicción subnacional argentina**  
Mayo 2023



**Nota:** \* Quiebre de barra por valor fuera de escala.

**Fuente:** Elaboración propia en base a BESS jurisdiccional y datos del Censo de Población y Vivienda 2022 (INDEC).

En relación a los niveles salariales del empleo aportante al SIPA, si bien no se dispone de datos de salario del empleo público provincial, las disparidades en los niveles salariales del empleo público registrado del sector privado puede dar una idea de diferencias en los niveles de “aportes” al sistema previsional nacional, en la ecuación del RFN, de las distintas jurisdicciones argentinas.

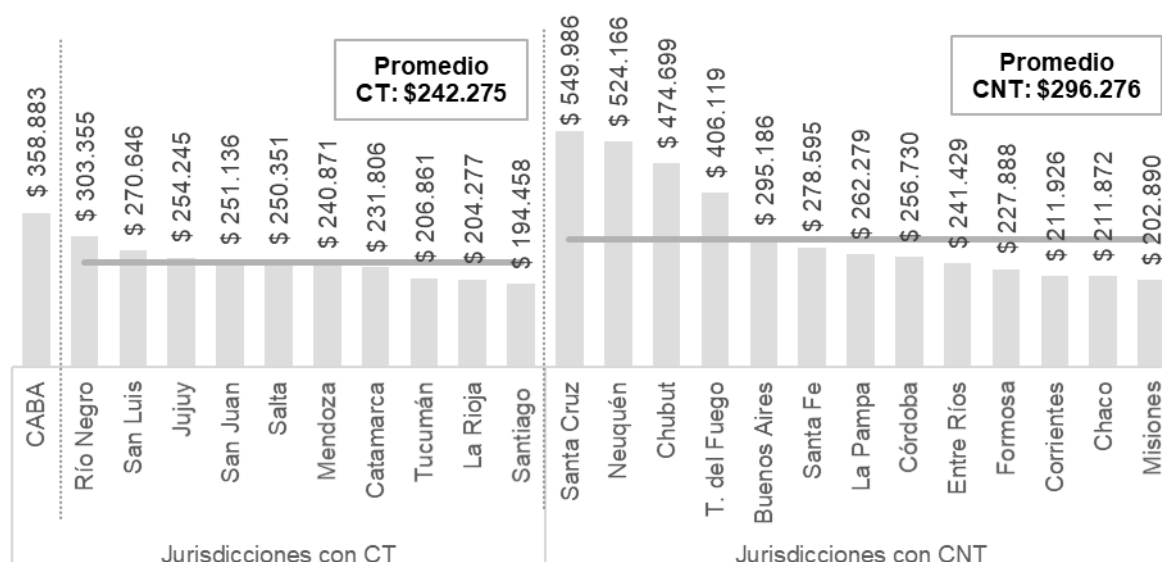
El Gráfico 60 muestra las remuneraciones promedio de los trabajadores registrados del sector privado para el mes de mayo 2023. A nivel medio de grupo de provincias, puede verse que las provincias con CNT presentan una remuneración media que supera en algo más de un 20% a la remuneración media de las jurisdicciones con CT (exceptuando CABA). Intragrupos se presentan niveles más heterogéneos entre las provincias con CNT. Las patagónicas se destacan como las de mayor nivel salarial, mientras que las provincias del norte nuevamente se ubican en el extremo inferior de este indicador (Gráfico 60).

Entre las provincias con CT destacan con mayores niveles salariales las provincias de Río Negro y San Luis. En contraposición, en este indicador, y contrario a

lo que ocurría con los indicadores relativos a los aportantes, las provincias de La Rioja y Catamarca se ubican hacia el extremo inferior, jugando en contra de los “aportes” en la ecuación del RFN previsional.

### Gráfico 60: Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado, por jurisdicción subnacional argentina

Mayo 2023 - En \$ corrientes



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Capital Humano de la Nación.

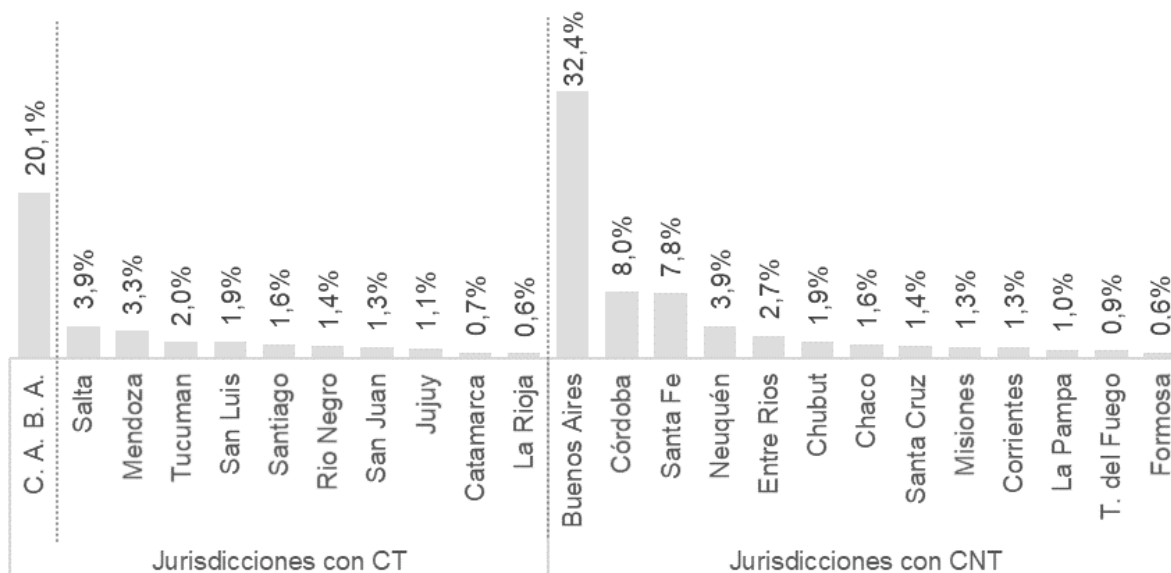
Por el lado de los recursos tributarios con asignación específica a la seguridad social, el nivel de “aporte” de cada jurisdicción al sistema previsional nacional se supone alineado a la capacidad que tienen las distintas jurisdicciones subnacionales en la generación de estos recursos, es decir, según sea su nivel de actividad.

La participación en el PBI (2023) de las distintas jurisdicciones argentinas muestra que: Entre las provincias con CT, las de La Rioja y Catamarca presentan los menores aportes en actividad y por lo tanto en recursos tributarios. Por el contrario, en este grupo de provincias, Salta y Mendoza son las que más aportan (Gráfico 61).

Por su parte, en el grupo de provincias con CNT, destaca Buenos Aires por su gran aporte en actividad y por lo tanto en recaudación tributaria, seguidos muy por detrás, por Córdoba y Santa Fe. En el extremo inferior en niveles de actividad se encuentran Formosa, Tierra del Fuego y La Pampa, lo que resta “aportes” en la ecuación del RFN previsional.

### Gráfico 61: Aporte al PBI de las distintas jurisdicciones subnacionales argentinas

Año 2023



**Fuente:** Elaboración propia en base a CEPAL.

Por el lado de los recursos recibidos del sistema previsional nacional por cada jurisdicción subnacional, juegan un rol protagónico la cantidad de beneficios previsionales de cada provincia y los niveles de haberes. Mayores niveles de estos indicadores reducirán un RFN previsional positivo (aportantes netos) o aumentarán un RFN previsional negativo (beneficiarios netos).

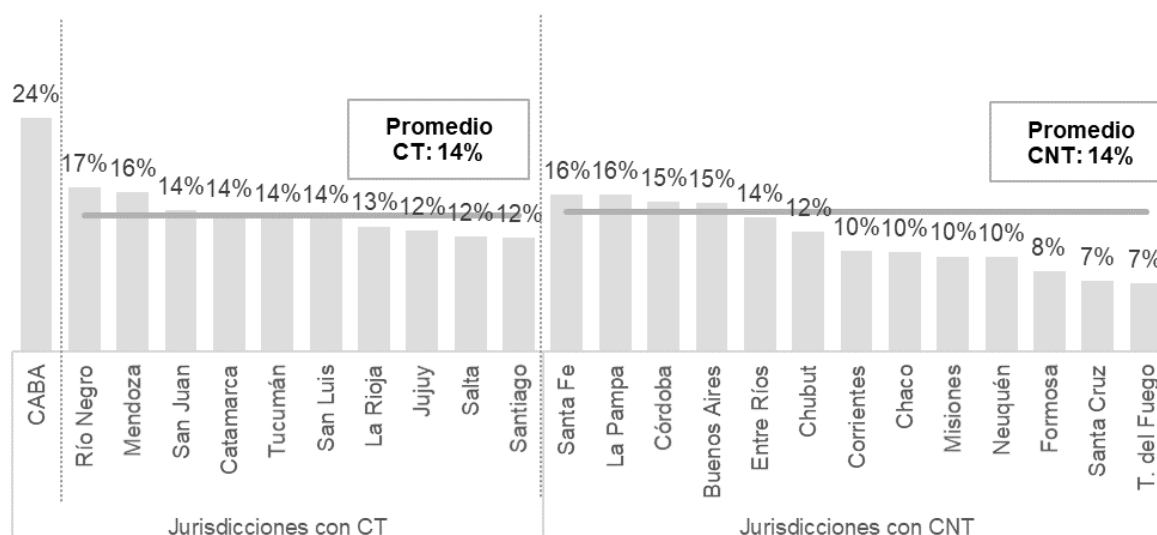
En relación a la cantidad de beneficios que debe soportar el sistema previsional nacional, las provincias con mayor carga previsional relativa, dentro de aquellas con CT, son las provincias de Río Negro y Mendoza; en estas provincias cerca de 2 de cada 10 ciudadanos posee un beneficio previsional nacional. Santiago, Salta y Jujuy son las provincias que menor carga relativa, en cuanto a cantidad de beneficios, tienen para el sistema previsional nacional en este grupo de provincias, ya que casi solo 1 de cada 10 ciudadanos de estas jurisdicciones posee un beneficio previsional en ANSES (Gráfico 62).

En el agrupamiento de provincias con CNT, las de mayor carga relativa para el sistema previsional nacional resultan ser las provincias de la región pampeana (Santa Fe, La Pampa, Córdoba y Buenos Aires), donde alrededor de 1,5 de cada 10 ciudadanos posee un beneficio previsional de ANSES. En el extremo inferior del indicador (menor carga previsional relativa) aparecen las provincias patagónicas de

Tierra del Fuego y Santa Cruz, junto con la provincia de Formosa; en estas provincias menos de 1 de cada 10 habitantes tiene un beneficio previsional de ANSES.

**Gráfico 62: Beneficios previsionales del SIPA en proporción a la población total de cada jurisdicción subnacional argentina**

Mayo 2023



**Fuente:** Elaboración propia en base a BESS jurisdiccional y datos del Censo de Población y Vivienda 2022 (INDEC).

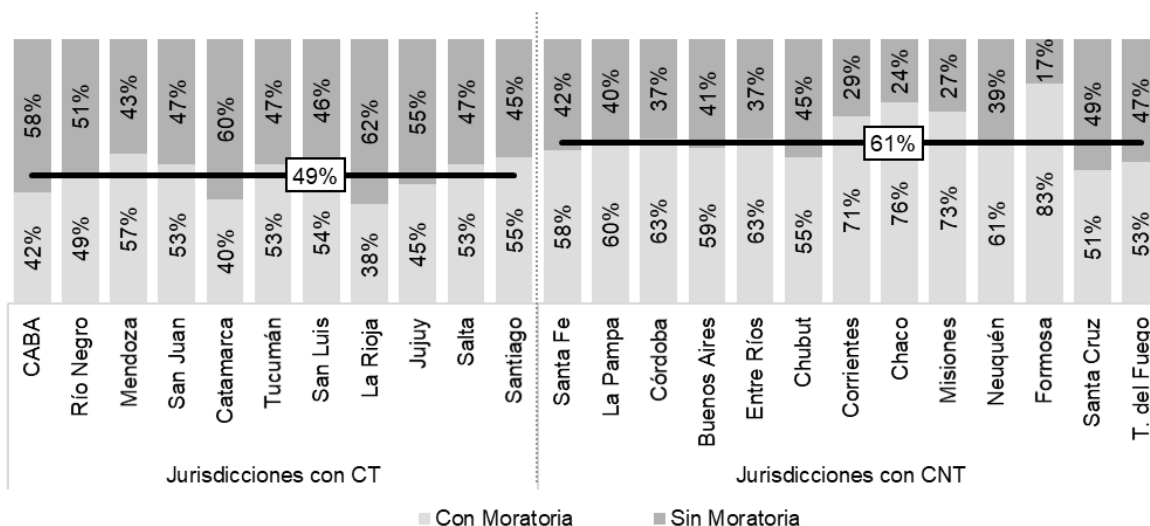
Llama la atención que a nivel de promedios grupales, tanto el agrupamiento de CT (excluyendo siempre la CABA) como el de CNT presentan un nivel de carga previsional, en cuanto a cantidad de beneficios, del 14% de los ciudadanos de cada grupo con beneficios en ANSES. Teniendo en cuenta que el sistema previsional nacional tiene a su cargo los beneficios del sector público provincial de las provincias con CT, sería de esperar una mayor carga relativa en este grupo que en el de CNT.

La equiparación en este guarismo entre grupos está explicada por el rol que jugaron las moratorias en cada uno de estos grupos de provincias argentinas. Mientras que en el agrupamiento de provincias con CT los beneficios con moratorias ascienden, en promedio, a algo menos del 50% del total de beneficios, en las provincias con CNT las moratorias tienen una significancia mayor (61% del total de beneficios, en promedio) (Gráfico 63).



**Gráfico 63: Distribución de beneficios previsionales del SIPA según tipo de beneficio (con moratoria y sin moratoria), por jurisdicciones argentinas**

Mayo 2023

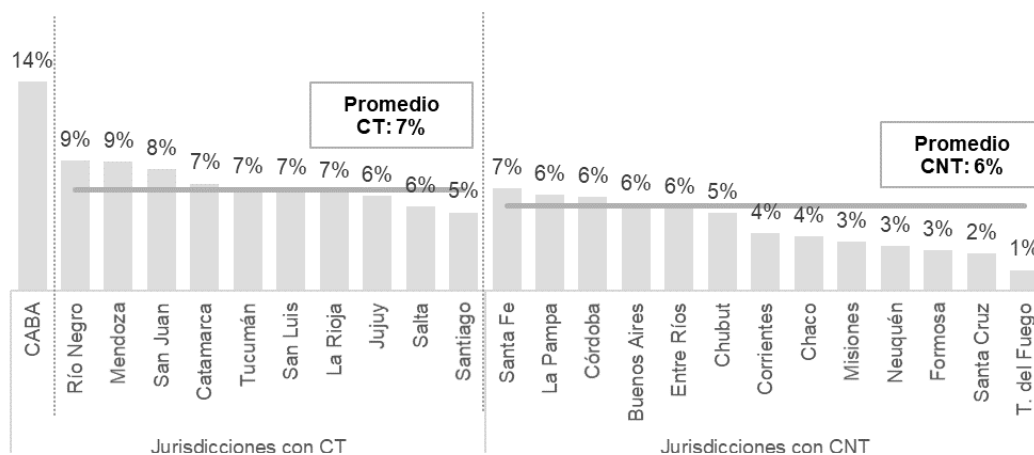


**Fuente:** Elaboración propia en base a BESS jurisdiccional.

Si se considerara solo la carga relativa de los beneficios sin moratoria, entonces puede verse que las provincias con CT presentan mayor carga relativa en cuanto a cantidad de beneficios en ANSES respecto a su población. En efecto, mientras que las provincias con CT entre 5 y 9 ciudadanos de cada 10 poseen beneficios previsionales en ANSES, en las provincias con CNT este guarismo asciende a entre 1 y 7 ciudadanos cada 10 (Gráfico 64).

**Gráfico 64: Beneficios previsionales del SIPA sin moratoria, en proporción a la población total de cada jurisdicción subnacional argentina**

Mayo 2023



**Fuente:** Elaboración propia en base a BESS jurisdiccional y datos del Censo de Población y Vivienda 2022 (INDEC).

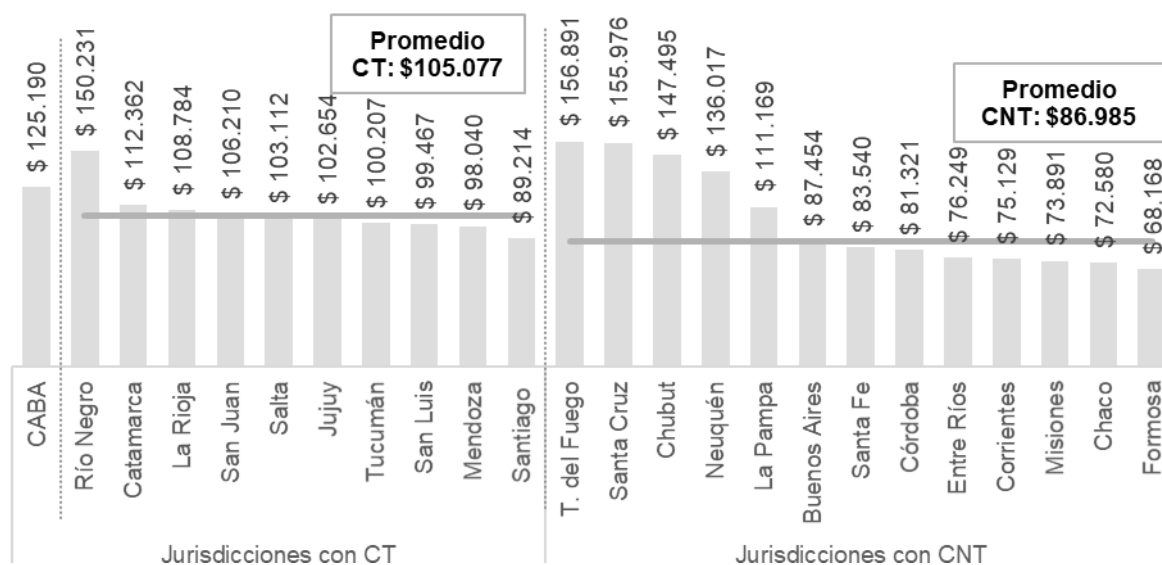
Por último, en relación al nivel de haberes previsionales, las provincias con CT presentan un nivel medio que supera al de las con CNT en algo más de un 20%, esto seguramente alineado a su menor proporción de beneficios con moratoria y al hecho de contener en su interior a los empleados públicos provinciales, los que en principio tendrían niveles de remuneración que en promedio superan a las del sector privado<sup>53</sup> (Gráfico 65).

En los extremos del grupo de provincias con CT se encuentran Río Negro como la provincia con mayor nivel de haber medio y Santiago del Estero como la de menor nivel de haber medio, siendo este último un 60% del haber medio de Río Negro.

En el caso de las provincias con CNT, las provincias patagónicas se encuentran en el extremo superior de haberes medios, mientras que las provincias del norte argentino, en el extremo inferior. La jurisdicción de menor nivel de haber medio (Formosa) tiene un haber que es solo el 43% del haber de la provincia de mayor nivel de haber medio (Tierra del Fuego).

**Gráfico 65: Haber medio previsional de ANSES, por jurisdicción subnacional argentina**

*Mayo 2023 - En \$ corrientes*



**Fuente:** Elaboración propia en base a BESS jurisdiccional.

Cada uno de los indicadores analizados juega a favor o en contra del nivel de RFN previsional. Aquellas provincias con elevados niveles relativos en los indicadores

<sup>53</sup> Con datos de AFIP para el año 2023, las remuneraciones de los trabajadores del sector público son en promedio un 13% superior a las remuneraciones que en promedio tienen los trabajadores del sector privado (Boletín Anual de Seguridad Social).

de “aportes” tenderán a ser “aportantes netos” del sistema previsional, siempre que presenten menores niveles relativos en los indicadores de “recursos recibidos” (pago de jubilaciones y pensiones). Río Negro, por ejemplo, lidera casi todos los indicadores de “aportes” al sistema previsional, pero también lidera los indicadores de “recursos recibidos” del sistema previsional nacional (tanto en cantidad de beneficios como en niveles de haberes). El mayor peso relativo del lado de los “recursos recibidos” hace que esta jurisdicción sea una “beneficiaria neta” del sistema previsional nacional.

### **5.3. ASIMETRÍAS Y COSTOS QUE GENERAN LOS SISTEMAS PROVINCIALES DE SEGURIDAD SOCIAL NO TRANSFERIDOS A LA NACIÓN**

#### **5.3.1. Impacto fiscal de la previsión social en las finanzas provinciales del conjunto de provincias con CNT**

Como ya se explicó a lo largo de todo el documento, en materia previsional existe otra fuente de asimetría entre las jurisdicciones subnacionales según sea que transfirieron o no sus sistemas provinciales a la órbita nacional. Tanto las cajas previsionales provinciales transferidas como las no transferidas presentan un déficit en sus cuentas previsionales. Sin embargo, mientras que el déficit de las cajas transferidas es cubierto por ANSES, lo que implica que se financia con recursos provenientes de impuestos nacionales, el déficit de las cajas no transferidas se cubre principalmente con fondos de los gobiernos provinciales, y en menor medida, con transferencias nacionales, tanto automáticas como no automáticas (estas últimas mediante convenios de asistencia financiera suscriptos con la Nación).

Es posible definir el déficit prestacional puro de las cajas provinciales no transferidas a la Nación, como la diferencia entre sus recursos previsionales (aportes y contribuciones) y los haberes previsionales pagados a sus beneficiarios. En la Tabla 49 se presenta el resultado económico de los sistemas previsionales provinciales no transferidos en el año 2023 considerados de manera conjunta.

**Tabla 49: Déficit estructural y contable sistemas previsionales provinciales no transferidos***Año 2023 – Millones de pesos corrientes*

	<b>Provincias CNT</b>
<b>Recursos</b>	<b>2.791.033</b>
<i>Ingresos tributarios afectados a la Seg. Social</i>	158.716
<i>Aportes y Contribuciones bajo “alícuotas ANSES”</i>	2.632.316
<b>Gastos</b>	<b>4.038.953</b>
<i>Gasto prestacional pagado</i>	4.038.953
<b>Resultado (Déficit) Estructural</b>	<b>-1.247.921</b>
<i>Aportes y Contribuciones Complementarios</i>	449.413
<i>Transferencias de ANSES recibidas</i>	170.878
<b>Resultado Sistema Provincial</b>	<b>-627.630</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, MECON y CFI.

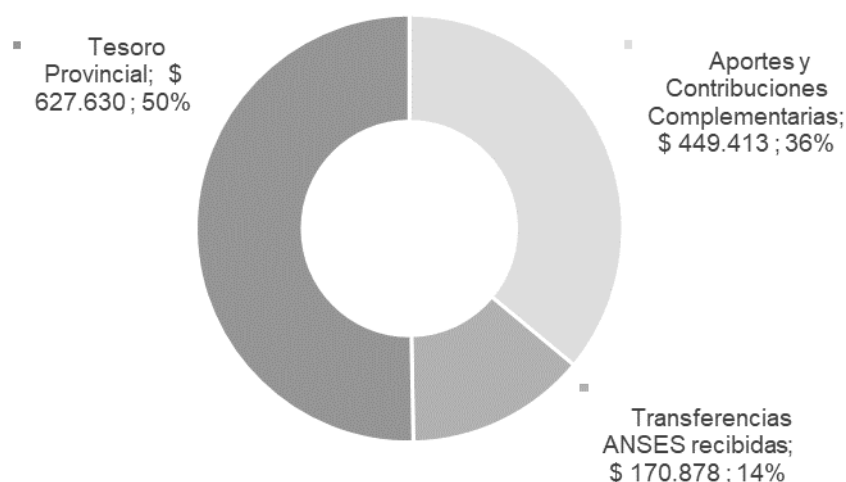
La principal fuente de financiamiento de las Cajas Previsionales No Transferidas, al estar configuradas todas ellas bajo regímenes de reparto, es la recaudación proveniente de los aportes y contribuciones de sus agentes activos, en principio, en función de alícuotas fijadas por la legislación provincial. Sin embargo, para ponerlas en línea con aquellas Cajas Transferidas, un análisis más acabado del déficit de las CNT y su financiamiento debe partir de la conceptualización del ‘déficit estructural’ de estos organismos. Éste se calcula como la diferencia entre los ingresos que obtendrían estas Cajas de aplicarse las normas nacionales (es decir, calcular los ingresos aplicando las alícuotas y contribuciones que emplea ANSES en el sistema de jubilaciones y pensiones nacional) y los gastos totales correspondientes al pago de jubilaciones y pensiones que efectúan estos organismos provinciales.

Con datos del año 2023 y teniendo en cuenta el agregado de Cajas No Transferidas, los recursos previsionales considerando las alícuotas de la normativa nacional ascienden a \$2.632.316 millones. Si sobre esos recursos se detraen los gastos en jubilaciones y pensiones (\$4.038.953 millones) que ejecutan estos entes subnacionales, el déficit que hubiesen soportado estos organismos si aplicasen las alícuotas nacionales (en general más reducidas que las provinciales), hubiese ascendido a \$1.406.637 millones en el año 2023. Esto es, con alícuotas nacionales, las CNT lograrían cubrir sólo el 65% de sus gastos previsionales.

En el cálculo del déficit estructural, un recurso adicional tenido en cuenta es el referente a los recursos tributarios “propios del sistema” a partir de la asignación mediante leyes especiales de distribución de impuestos nacionales (la correspondiente porción de IVA y Bienes Personales destinada por ley al financiamiento de la previsión social (Ley 23.966, art. 5 y art. 30)). Teniendo en cuenta estos recursos tributarios para el año 2023 (\$158.716 millones), el déficit estructural de las CNT asciende a \$1.247.921 millones.

Esta es la “ecuación deficitaria de partida” con la que se enfrentan mes a mes los gobiernos de las provincias con CNT. En la práctica, para afrontar el pago de jubilaciones y pensiones y cubrir esta diferencia, estas cajas acuden a diferentes fuentes de financiamiento (Gráfico 66):

1. En primer orden de importancia, como se explicó en el Capítulo 4, en general las CNT mantienen alícuotas de aportes y contribuciones de mayor nivel que las impuestos a nivel nacional, es lo que se denominan *aportes y contribuciones complementarios*. En la práctica implica mayor costo laboral para los estados provinciales y/o menor salario neto para los trabajadores. Para el año 2023 la recaudación en concepto de estos ingresos complementarios redujo el déficit estructural de las CNT en \$449.413 millones, dando lugar a un “déficit previsional contable” de \$798.508 millones.
2. En segundo orden de relevancia, las cajas provinciales no transferidas cuentan con asistencia financiera del Estado nacional. Se trata de recursos que la ANSES transfiere para cubrir los déficits de las CNT, tal como se explicó en el Capítulo 4. En 2023 estos recursos ascendieron a \$170.878 millones para el agregado de provincias con CNT. En general se trata de adelantos “a valor histórico” en base a la doceava parte del último déficit reconocido por ANSES para cada una de estas provincias.
3. El remanente del déficit estructural debe ser financiado mediante *recursos provinciales propios*, es decir, mediante la recaudación de rentas generales que pagan los ciudadanos de esas provincias. Para el año 2023, este remanente para el agregado de CNT ascendió a \$627.360 millones (50% del déficit estructural total de las CNT).

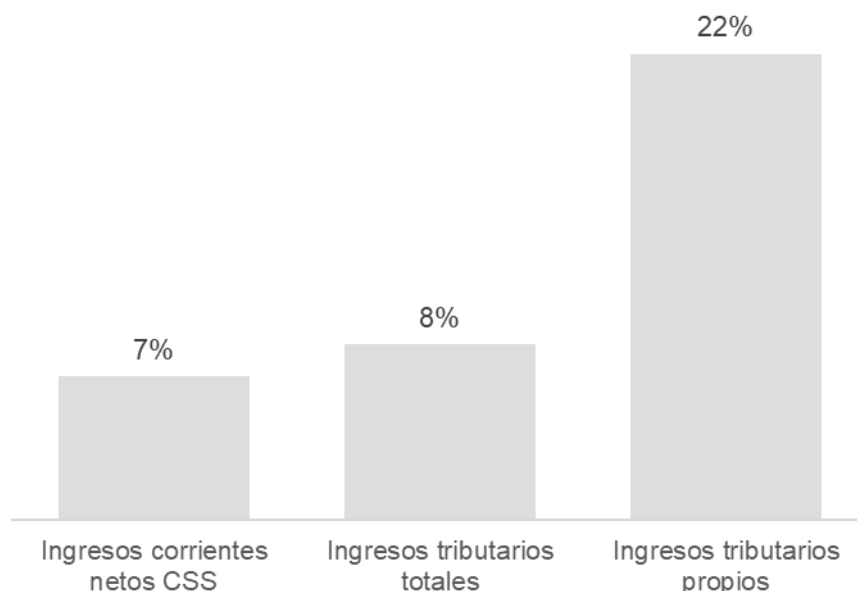
**Gráfico 66: Financiamiento del Déficit Estructural de las CNT***Año 2023 - En millones de \$ corrientes y participación porcentual***Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, MECON y CFI.

Es de mencionar, sin embargo, que, en definitiva, los tesoros provinciales de provincias con CNT terminan cubriendo “monetariamente” dos vías del financiamiento del déficit de la CNT: los aportes y contribuciones complementarios más el remanente del déficit estructural, que para el año 2023, para el total de CNT, ascendió a \$1.077.042 millones (86% del déficit estructural). El Estado Nacional, por su parte, y en contraposición a lo que ocurre con el financiamiento de las CT, solo cubre una porción menor del déficit de las CNT, mediante el envío de transferencias que no dejan de ser asimétricas entre jurisdicciones (tema desarrollado en el Capítulo 4).

Así, el déficit estructural observado en las Cajas Previsionales No Transferidas en el año 2023 resultó equivalente al 8% de sus ingresos tributarios totales (propios y transferidos), y a un 22% de sus ingresos tributarios propios (Gráfico 67). De otro modo, el déficit estructural prácticamente equipara a la inversión pública ejecutada por el conjunto de las 13 administraciones públicas provinciales que conservan la administración de los sistemas previsionales provinciales, ya que representa el 88% del total invertido por las administraciones públicas provinciales con CNT. Otra forma de plantearlo sería decir que las provincias podrían prácticamente duplicar su inversión pública, si su sistema previsional recibiese el tratamiento de las cajas provinciales transferidas a la Nación.

**Gráfico 67: Déficit estructural de las CNT**

*Año 2023. En % de ingresos corrientes netos de CSS, ingresos tributarios totales e ingresos tributarios propios*



**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, MECON y CFI.

### **5.3.2. Impacto fiscal de la previsión social en las finanzas provinciales al interior de las provincias con CNT**

La Tabla 50 presenta el déficit estructural de los sistemas previsionales provinciales no transferidos para cada una de las provincias que conservan la administración de sus cajas. Allí se puede apreciar la distribución del "Resultado (Déficit) estructural" por provincia, siendo Misiones la única que presenta un resultado positivo (superávit).

Analizando los resultados en términos nominales, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos presentan los valores más elevados de déficit (\$328.405 millones, \$224.885 millones, \$163.154 millones y \$160.925 millones, respectivamente). Dentro de este grupo destacan las cajas de Santa Fe y Entre Ríos, ya que juntas dan cuenta del 31% del déficit estructural de las CNT, siendo que sólo agrupan al 19% de los beneficios del conjunto de cajas no transferidas. Otras cajas donde el déficit estructural está sobrerrepresentado en relación a los beneficios son Chubut, Santa Cruz y Neuquén.

Existe otro grupo de cajas donde la participación en el déficit estructural se condice con la participación en el total de beneficios, a saber: Córdoba, Corrientes, Chaco, Formosa, La Pampa y Tierra del Fuego. Por último, Buenos Aires tiene un déficit estructural por beneficio menor al promedio, ya que su participación en el déficit estructural del total de CNT es menor a la proporción de beneficios del sistema provincial respecto del total (26% y 42%, respectivamente).

**Tabla 50: Déficit estructural sistemas previsionales provinciales no transferidos por jurisdicción**

*Año 2023 – Millones de pesos corrientes*

<i>Jurisdicción</i>	Ingresos tributarios afectados a la Seg. Social	Aportes y Contribuciones bajo "alícuotas ANSES"	Total recursos	Gasto prestacional pagado	Resultado (Déficit) estructural	% sobre Déficit Estructural total	Beneficios	% sobre total Beneficios
Buenos Aires	\$ 70.182	\$ 1.242.309	\$ 1.312.491	\$ 1.640.896	-\$ 328.405	26%	352.094	42%
Córdoba	\$ 23.968	\$ 309.626	\$ 333.594	\$ 496.748	-\$ 163.154	13%	110.742	13%
Corrientes	\$ 7.664	\$ 62.080	\$ 69.743	\$ 117.988	-\$ 48.244	4%	34.211	4%
Chaco	\$ 6.025	\$ 105.444	\$ 111.469	\$ 170.945	-\$ 59.476	5%	43.392	5%
Chubut	\$ 2.357	\$ 79.668	\$ 82.025	\$ 118.247	-\$ 36.222	3%	18.948	2%
Entre Ríos	\$ 10.401	\$ 132.464	\$ 142.865	\$ 303.790	-\$ 160.925	13%	61.532	7%
Formosa	\$ 2.807	\$ 62.233	\$ 65.040	\$ 106.028	-\$ 40.988	3%	27.488	3%
La Pampa	\$ 2.070	\$ 40.037	\$ 42.107	\$ 71.043	-\$ 28.936	2%	16.095	2%
Misiones	\$ 3.290	\$ 88.007	\$ 91.297	\$ 94.631	-\$ 3.334	0%	24.733	3%
Neuquén	\$ 1.480	\$ 164.602	\$ 166.082	\$ 243.229	-\$ 77.146	6%	31.797	4%
Santa Cruz	\$ 1.919	\$ 66.596	\$ 68.515	\$ 131.137	-\$ 62.622	5%	20.663	2%
Santa Fe	\$ 26.384	\$ 241.155	\$ 267.538	\$ 492.423	-\$ 224.885	18%	98.509	12%
Tierra del Fuego	\$ 170	\$ 38.096	\$ 38.267	\$ 51.851	-\$ 13.584	1%	7.145	1%
<b>PROVINCIAS</b>	<b>\$ 158.716</b>	<b>\$ 2.632.316</b>	<b>\$ 2.791.033</b>	<b>\$ 4.038.953</b>	<b>-\$ 1.247.921</b>	<b>100%</b>	<b>847.349</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, MECON y CFI.

Lo anterior se relaciona con un indicador clave de la sostenibilidad de un sistema previsional, que es la proporción del gasto en jubilaciones y pensiones que se financia con los recursos recaudados en concepto de aportes y contribuciones. Pero en este caso, como se explicó previamente, se consideran solo los aportes y contribuciones que la provincia recaudaría aplicando las alícuotas de aportes y contribuciones que rigen en el sistema nacional, ya que es una práctica habitual incrementar tales alícuotas para financiar las mayores prestaciones que conceden las normas previsionales provinciales.

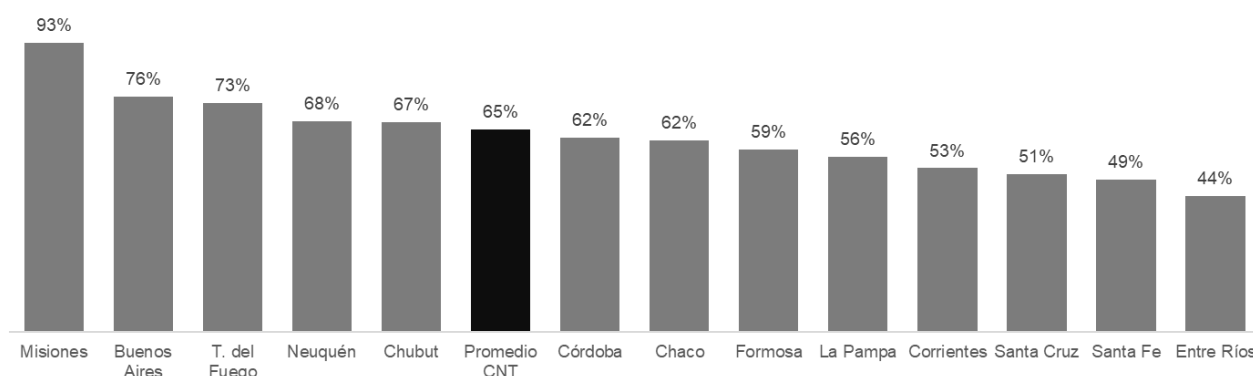
En el Gráfico 68 se aprecia que, en promedio, los aportes y contribuciones genuinos (con alícuotas nacionales) financian el 65% del gasto previsional en los sistemas provinciales no transferidos. Un pequeño grupo de provincias presenta mejor desempeño que el promedio: Misiones, Buenos Aires y Tierra del Fuego, con tasas de financiamiento contributivo genuino del orden del 93%, 76% y 73% del gasto previsional provincial, respectivamente. Luego se ubica un grupo de provincias con un ratio de financiamiento contributivo similar al promedio: Neuquén, Chubut, Córdoba y Chaco, con una relación entre aportes y contribuciones genuinos respecto del gasto en



jubilaciones y pensiones del orden del 68%, 67% y 62% en las últimas dos, respectivamente. Finalmente, entre las restantes jurisdicciones se encuentran cajas con problemas de financiamiento contributivo moderados, tales como Formosa (59%), La Pampa (56%) y Corrientes (53%). Y otras con problemas severos de sustentabilidad, entre las que se encuentran Santa Cruz (51%), Santa Fe (49%) y Entre Ríos (44%)

**Gráfico 68: Financiamiento genuino del gasto previsional en sistemas provinciales no transferidos por jurisdicción**

*Año 2023 – En % de los aportes y contribuciones genuinos (\*)*

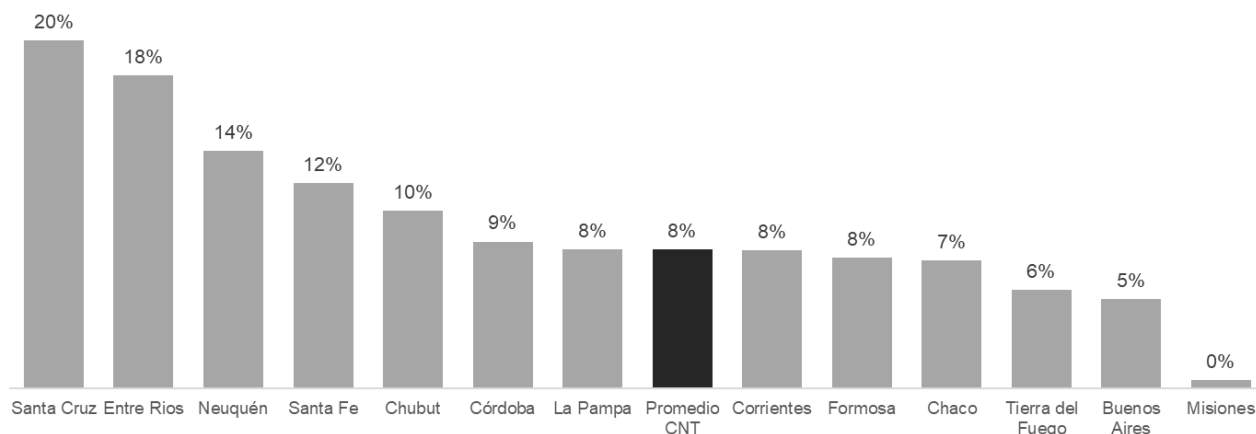


**Notas:** (\*) Considerando las alícuotas de aportes y contribuciones que rigen en el sistema previsional nacional.

**Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, MECON y CFI.

Mensualmente los gobiernos de las provincias con CNT deben afrontar el pago de las jubilaciones y pensiones en tiempo y forma, por lo que para cubrir las brechas entre ingresos y gastos mencionadas acuden a diferentes fuentes de financiamiento.

En el Gráfico 69 se aprecia que, en promedio, el déficit previsional estructural equivale al 8% de los recursos tributarios totales. Al analizar la situación de cada una de las provincias con CNT surgen comportamientos dispares. En primer lugar se identifica un grupo de provincias en las cuales el déficit estructural equivale a la quinta parte de los recursos tributarios: Santa Cruz (20%) y Entre Ríos (18%). Siguen en orden de importancia Neuquén, Santa Fe y Chubut, en las cuales el déficit estructural equivalió en el 2023 al 14%, 12% y 10% de los recursos tributarios totales, respectivamente. Córdoba, La Pampa, Corrientes, Formosa y Chaco presentan un ratio déficit sobre ingresos tributarios totales similar al promedio (9%, 8%, 8%, 8% y 7%, respectivamente). Finalmente, hay provincias en las cuales el déficit estructural es más bajo que el promedio en términos de los recursos tributarios totales: Tierra del Fuego (6%) y Buenos Aires (5%).

**Gráfico 69: Déficit estructural de las CNT por provincia***Año 2023. En % de los ingresos tributarios totales***Fuente:** Elaboración propia en base a DNAP, MECON y CFI.

Lo anterior pone de manifiesto la fuerte asimetría existente entre las provincias con cajas previsionales no transferidas respecto de aquellas que sí transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación. Tal como se desarrolló en la sección 5.2.2, las provincias con cajas transferidas delegan en el Estado Nacional el financiamiento del déficit que generan los sistemas previsionales de empleados públicos provinciales transferidos. Mientras que las provincias que conservan sus sistemas previsionales públicos provinciales soportan el peso de los déficits previsionales en sus esquemas presupuestarios.

#### **5.4 PRESIÓN DEL GASTO PREVISIONAL EN UN CONTEXTO DE ENVEJECIMIENTO PREVISIONAL**

El envejecimiento poblacional constituye uno de los principales desafíos para la sostenibilidad de los sistemas previsionales, ya que incrementa de forma sostenida la duración promedio de la etapa pasiva y, con ello, el volumen de recursos necesarios para financiar los haberes jubilatorios. En el caso argentino, tanto el SIPA como las Cajas No Transferidas (CNT) enfrentan crecientes tensiones fiscales asociadas a esta transformación demográfica. Sin embargo, el envejecimiento no opera en el vacío: su impacto se ve amplificado, o atenuado, según las reglas institucionales, los niveles de cobertura y la estructura del empleo público en cada jurisdicción.

En esta sección se analizan distintos aspectos que permiten dimensionar el impacto del envejecimiento sobre el equilibrio de los sistemas previsionales. En primer lugar, se presenta la evolución del gasto previsional en las provincias con CNT y se

examinan indicadores como la densidad previsional y el peso del empleo público. Luego, se incorpora el análisis de la esperanza de vida a la edad de retiro, que permite estimar la duración promedio del beneficio previsional y comparar entre jurisdicciones. A continuación, se introduce el concepto de Tasa Interna de Retorno (TIR), herramienta clave para evaluar la relación entre los aportes realizados y los beneficios percibidos, y se comparan los resultados obtenidos tanto para el SIPA como para las provincias con sistemas no transferidos y los regímenes especiales nacionales. Finalmente, se abordan los principales riesgos previsionales asociados al envejecimiento, desde el riesgo de longevidad hasta el desbalance intergeneracional, con el objetivo de mostrar cómo este proceso demográfico tensiona los fundamentos financieros del sistema y obliga a replantear sus parámetros estructurales.

#### **5.4.1 Evolución del gasto previsional**

Durante los últimos veinte años, las provincias que conservaron bajo su órbita la administración de sus sistemas previsionales han experimentado un incremento sostenido en el peso que el gasto previsional representa dentro de sus finanzas públicas. Este fenómeno, que podría interpretarse como una consecuencia lógica del envejecimiento poblacional, reviste particular importancia en los regímenes provinciales no transferidos debido a tres factores claves: la ausencia de reglas homogéneas de acceso a los beneficios, la elevada densidad de cobertura previsional, y el peso estructural del empleo público.

Los datos muestran con claridad esta evolución. En 2005, el gasto previsional representaba el 17% del gasto corriente primario en las provincias con Cajas No Transferidas. Si bien durante los años siguientes se mantuvo relativamente estable, a partir de 2012 comenzó una aceleración gradual que llevó este porcentaje al 20%, con picos del 21% en los años 2018 a 2020 (Gráfico 13).

Este fenómeno se puede vincular a múltiples factores estructurales que se combinan entre sí y refuerzan la tendencia creciente del gasto previsional. En primer lugar, el progresivo aumento de la esperanza de vida y la transición hacia una estructura poblacional más envejecida, que implica que las personas permanecen durante más tiempo en condición de beneficiarios del sistema previsional. Esta prolongación de la etapa pasiva incrementa el número total de beneficios en curso de pago y, por ende, el volumen de recursos necesarios para sostenerlos.

A esto se suma la rigidez que caracteriza al gasto previsional. A diferencia de otras partidas presupuestarias que pueden ajustarse en función de la disponibilidad de recursos, las erogaciones previsionales son de carácter obligatorio, recurrente y creciente, lo que limita la capacidad de los gobiernos provinciales para adaptarse ante situaciones de crisis fiscal o caídas en la recaudación.

Además, en muchas provincias con cajas no transferidas persisten reglas de acceso a las prestaciones más permisivas que las vigentes en el régimen nacional. Estas condiciones, pensadas en muchos casos para contemplar particularidades laborales o históricas, tienen como efecto colateral una expansión del universo de beneficiarios, que se traduce en una mayor carga sobre los sistemas previsionales provinciales.

Como resultado de esta combinación de factores, el gasto previsional no solo crece en términos absolutos, sino que también gana participación dentro del presupuesto corriente de las provincias. Este desplazamiento progresivo implica que cada vez una mayor proporción de los recursos disponibles debe destinarse al pago de jubilaciones y pensiones, en detrimento de otras funciones esenciales del Estado como la inversión en infraestructura, la mejora de los servicios públicos, la educación o el fomento del desarrollo económico. La previsión social, sin una estructura de reglas sostenibles, se convierte en un desequilibrante de las cuentas provinciales.

#### ***5.4.1.1. Densidad previsional: beneficios cada mil habitantes***

Una forma efectiva de medir la densidad del fenómeno previsional en relación con la estructura poblacional de cada provincia es a través del indicador de cantidad de beneficios previsionales vigentes por cada mil habitantes. Este cociente permite observar, de manera sintética y comparable, el peso relativo que el sistema jubilatorio tiene dentro de la sociedad, independientemente del tamaño absoluto de la población. Su relevancia radica en que, al relacionar el universo de beneficiarios con el total de habitantes, ofrece una aproximación indirecta pero poderosa sobre la presión estructural que el sistema previsional ejerce sobre las finanzas públicas.

Al comparar las provincias que han transferido sus sistemas previsionales a la Nación (CT) con aquellas que los han conservado bajo administración local (CNT), surgen diferencias. Según los datos disponibles, las provincias con Cajas Transferidas presentan en promedio 151 beneficios previsionales cada mil habitantes, mientras que las No Transferidas alcanzan un promedio superior de 157 beneficios (Tabla 51). Aunque la diferencia pareciera ser poca, en términos relativos representa un aumento del 4% y, desde el punto de vista fiscal, constituye una brecha significativa: más beneficiarios implica mayores erogaciones previsionales, y por ende, una carga fiscal más pesada para las jurisdicciones que deben sostener esos sistemas sin el respaldo directo del Estado nacional.

**Tabla 51: Cantidad de beneficios cada 1.000 habitantes**

Jurisdicción		Beneficios* por cada 1.000 habitantes	Promedio
Con Sistema de Previsión Social provincial transferido a Nación	CABA	239	151
	Catamarca	148	
	Jujuy	128	
	La Rioja	131	
	Mendoza	169	
	Río Negro	175	
	Salta	121	
	San Juan	148	
	San Luis	142	
	Santiago del Estero	119	
	Tucumán	141	
Con Sistema de Previsión Social provincial no transferido a Nación	Buenos Aires	177	157
	Chaco	146	
	Chubut	162	
	Córdoba	185	
	Corrientes	137	
	Entre Ríos	185	
	Formosa	133	
	La Pampa	208	
	Misiones	123	
	Neuquén	146	
	Santa Cruz	140	
	Santa Fe	190	
	Tierra del Fuego	115	

**Nota:** \*Se entiende por beneficio la suma de jubilaciones y pensiones, tanto con como sin moratoria. En el caso de las Cajas No Transferidas, también se consideró la sumatoria de los beneficios (jubilaciones y pensiones) otorgados por dichas cajas.

**Fuente:** COFEPRES, Boletín Estadístico de la Seguridad Social e INDEC.

Esta mayor densidad previsional observada en las provincias con CNT está asociada a las características institucionales de sus regímenes previsionales. En

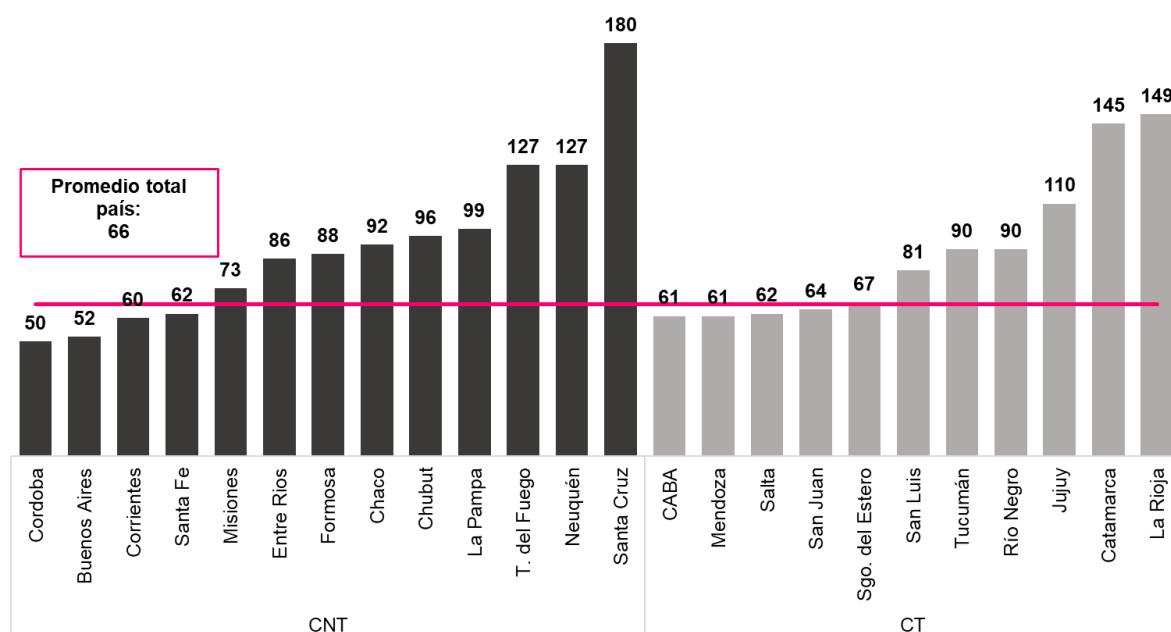
muchas de estas provincias persisten reglas de acceso más laxas que las vigentes en el régimen nacional, que permiten el retiro a edades más tempranas, otorgan mayores facilidades para el cómputo de servicios o reconocen con mayor generosidad períodos bonificables. Asimismo, se mantiene una mayor cantidad de regímenes especiales, que implican condiciones de jubilación diferenciadas para ciertos sectores. Estas particularidades, muchas veces heredadas de marcos normativos antiguos o diseñadas para atender trayectorias laborales específicas, generan efectos acumulativos que elevan de forma sostenida el número de beneficios en relación a la población.

Esta situación compromete la sostenibilidad del sistema, ya que un mayor número de pasivos previsionales por habitante no necesariamente se compensa con una mayor masa de aportantes. Por el contrario, cuando estas condiciones no están alineadas con una estructura demográfica saludable ni con la capacidad fiscal del territorio, el resultado es una tensión creciente sobre los presupuestos provinciales, que limita el margen para otras políticas públicas prioritarias.

#### ***5.4.1.2. El empleo público como pasivo previsional futuro***

A lo expuesto anteriormente se suma un tercer factor estructural de enorme relevancia para la sostenibilidad fiscal: el tamaño del empleo público provincial y municipal. Cada nuevo trabajador estatal no solo representa una erogación salarial presente, sino que genera un compromiso previsional futuro. En este sentido, el tamaño del empleo público actúa como un predictor directo de la presión previsional futura sobre las finanzas provinciales.

El análisis de la cantidad de empleados públicos por cada mil habitantes permite observar grandes disparidades entre provincias, pero también evidencia una diferencia sistemática entre aquellas que transfirieron sus cajas previsionales a la Nación (CT) y aquellas que las mantuvieron bajo su propia administración (CNT). Las provincias con CT exhiben en el agregado 77 empleados públicos cada mil habitantes, mientras que en las provincias con CNT este valor desciende a 62 (Gráfico 70). Este dato pone en evidencia un fenómeno preocupante: en las provincias con CT, la disociación entre la contratación de empleados y el financiamiento de sus futuras jubilaciones genera un incentivo perverso al incremento del empleo público.

**Gráfico 70: Empleo público provincial y municipal cada 1.000 habitantes***Año 2023*

**Fuente:** Ministerio de Economía y Gestión Pública en base a Boletín Estadístico de Seguridad Social (Ministerio de Capital Humano) y datos del Censo 2010 y 2022 (INDEC).

En las provincias con CNT, el tamaño de la planta de personal debería funcionar como una señal de advertencia: si no se controla el ingreso de personal, se está generando una carga previsional creciente que deberá ser financiada en el futuro por el propio Estado Provincial. Es decir, un crecimiento desordenado del empleo público implica una "bola de nieve" de pasivos previsionales.

Por el contrario, en las provincias con CT el panorama es más complejo. En estos casos, se genera un desincentivo a la racionalización del empleo público, ya que es la Nación quien asume el financiamiento de las prestaciones pasivas. Esta separación entre quien toma la decisión de contratación y quien financia el retiro introduce una distorsión fiscal importante, que se traduce en un mayor costo para el conjunto del Sistema Nacional.

En este sentido, resulta fundamental incorporar la noción del costo total de contratar a un trabajador público. Según estimaciones realizadas por IDESA, en el año 2018 el costo fiscal acumulado que representa cada nuevo empleado estatal, considerando salarios, contribuciones y beneficios previsionales, supera los 40 millones de pesos a lo largo de su vida activa y pasiva. Actualizado a precios de diciembre del 2023 esta cifra aumenta a **1 mil millones de pesos**. Este valor no solo permite dimensionar el peso de cada incorporación, sino que también pone en evidencia la

necesidad de replantear los incentivos institucionales que hoy favorecen el crecimiento del empleo público sin contemplar su impacto a largo plazo.

#### **5.4.2 Esperanza de vida a la edad de retiro**

Tal como se analizó previamente en la sección 4.2, el envejecimiento poblacional representa uno de los principales desafíos estructurales para la sostenibilidad del sistema previsional argentino. Este fenómeno se manifiesta en un aumento sostenido de la esperanza de vida tanto al nacer como, de manera especialmente relevante para el diseño previsional, a la edad de retiro. El gráfico 45 del capítulo 4 ilustra claramente esta tendencia, mostrando cómo en poco más de un siglo la expectativa de vida al jubilarse pasó de 10 a 16 años para los varones, y de 14 a 24 años para las mujeres, con proyecciones que la ubican aún más arriba hacia finales de este siglo.

Sin embargo, este proceso no se presenta de forma homogénea en todo el territorio nacional. Las diferencias en condiciones socioeconómicas, acceso a servicios de salud, niveles de informalidad laboral, estilos de vida y estructura productiva generan disparidades provinciales en la longevidad post-jubilatoria. Por ello, resulta pertinente complementar el análisis general con una mirada territorial sobre la esperanza de vida a la edad de retiro, ya que estas disparidades introducen una dimensión adicional de complejidad al diagnóstico previsional.

La Tabla 52 resume los datos publicados por el INDEC en las Tablas de Mortalidad para el período 2008-2010, los cuales permiten observar con claridad esta heterogeneidad. En las mismas, se estima la esperanza de vida a distintas edades utilizando el indicador  $e_x$ , que representa el número medio de años que le quedan por vivir a los sobrevivientes de edad exacta  $x$  bajo las condiciones de mortalidad definidas por la tabla. Este indicador permite calcular, por ejemplo, la esperanza de vida al nacer cuando  $x$  es igual a cero ( $e_0$ ), o la esperanza de vida a la edad de retiro considerando  $x$  igual a 60 para las mujeres o 65 para los varones. Se trata, por tanto, de un cálculo demográfico estandarizado que permite realizar comparaciones territoriales válidas y consistentes sobre la duración esperada de la vida posterior al retiro.

Mientras que el promedio nacional de esperanza de vida a los 60 años para las mujeres es de 23 años y para los varones a los 65 años es de 15, al interior del país se registran variaciones significativas. En el caso de las mujeres, se advierte que las jurisdicciones con mayor longevidad posterior al retiro son Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, todas con aproximadamente 24 años de esperanza de vida. En el extremo opuesto se encuentran provincias como Chaco, Misiones y San Juan, con 22 años. Las diferencias superan los dos años y medio entre provincias, lo que en términos actuariales implica un costo adicional de 30 meses de haberes jubilatorios por beneficiaria. En el caso de los varones, la variabilidad también



es pronunciada. Lideran con 16 años de esperanza de vida a la edad de retiro la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Catamarca, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis y Tierra del Fuego. En cambio, la provincia con menor expectativa de vida en varones jubilados es Chaco, con apenas 14 años. Las restantes provincias presentan una esperanza de vida que se redondea a los 15 años. Entonces, esto genera una brecha de dos años de beneficios previsionales entre un jubilado en CABA por ejemplo y uno en Chaco, aún cuando ambos hayan cumplido los requisitos legales y aportado durante trayectorias laborales comparables.

La magnitud de estas diferencias tiene consecuencias muy concretas en la sostenibilidad del sistema, ya que el tiempo durante el cual debe financiarse una jubilación no sólo depende de la edad de acceso, sino también de la esperanza de vida residual. Un sistema que paga más años en promedio por cada beneficiario exige mayor volumen de recursos, ya sea por vía de aportes o de transferencias.

Este panorama se vuelve aún más complejo cuando se considera que las provincias argentinas no sólo presentan diferencias en longevidad, sino también en los requisitos exigidos para el acceso a la jubilación. En el régimen general de las cajas no transferidas, algunas provincias permiten el retiro con edades mínimas inferiores a las establecidas a nivel nacional. La provincia de Santa Cruz constituye un caso extremo, ya que no establece edad mínima en ciertos casos<sup>54</sup>, permitiendo el acceso al beneficio en condiciones que pueden implicar varios años de retiro anticipado respecto al resto del país. Esta combinación –alta esperanza de vida y nula exigencia de edad mínima– genera una situación de presión fiscal extremadamente elevada. En la práctica, se trata de un régimen donde las personas pueden jubilarse antes, vivir más y percibir su haber durante un lapso superior al del promedio del país.

Otras provincias también presentan esquemas más laxos. Neuquén, por ejemplo, permite jubilarse a los 55 años en el caso de las mujeres y a los 60 en el caso de los varones y presenta además una de las esperanzas de vida a la edad de retiro más altas del país. En Entre Ríos, la edad mínima es de 57/62, mientras que en Chubut se ubica en 58/62. Buenos Aires, Tierra del Fuego y Chaco establecen como edad mínima los 60 años para ambos sexos, por debajo del umbral nacional para varones. Sólo un conjunto de provincias –entre ellas Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Misiones, Corrientes y Formosa– mantienen las edades mínimas estipuladas a nivel nacional, mientras que ninguna de las cajas analizadas exige edades mayores (Tabla 37). Este entramado normativo muestra que no sólo existe heterogeneidad en la duración

---

<sup>54</sup> Se permite el acceso sin exigencia de edad mínima a varones con 30 años y mujeres con 28 años de aportes, continuos o discontinuos, exclusivamente a la Caja de Previsión Social de Santa Cruz.

esperada del beneficio previsional, sino también en las condiciones de acceso, lo cual potencia las asimetrías interjurisdiccionales.

En consecuencia, el análisis integral de la sostenibilidad de los sistemas previsionales provinciales debe considerar no sólo el envejecimiento poblacional en términos generales, sino también las particularidades territoriales vinculadas con la longevidad y los requisitos de edad. Un mismo régimen previsional puede ser viable en una provincia donde los beneficiarios viven 14 años después del retiro y acceden al beneficio a los 65 años, pero completamente inviable en otra donde los beneficiarios viven 20 años y pueden jubilarse a los 55. En este marco, resulta imperioso avanzar en un proceso de armonización normativa y de evaluación actuarial rigurosa, que contemple estas variables y permita establecer mecanismos de compensación o de revisión de parámetros. Sólo así será posible garantizar la sostenibilidad financiera y la equidad territorial del sistema previsional argentino en su conjunto.

**Tabla 52: Esperanza de vida de la mujer/hombre al momento de jubilarse por provincia**

Provincia	Esperanza de vida ( $e_x^{\square}$ )	
	Mujer (60 años)	Hombre (65 años)
Total país	23,05	15,01
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	23,84	15,96
Buenos Aires	22,93	14,79
Catamarca	23,38	15,67
Chaco	21,82	14,01
Chubut	23,98	15,47
Córdoba	23,08	14,84
Corrientes	22,72	14,96
Entre Ríos	23,17	14,66
Formosa	22,9	15,54
Jujuy	22,81	15,44
La Pampa	23,49	15,64
La Rioja	23,15	15,34
Mendoza	23,17	15,67
Misiones	22,49	14,58
Neuquén	24,39	16,21
Río Negro	23,32	16,07
Salta	23,06	15,53
San Juan	22,04	15,05
San Luis	23,44	15,61
Santa Cruz	23,55	14,56
Santa Fe	23,17	14,56
Santiago del Estero	22,65	14,54
Tierra del Fuego	23,35	15,76
Tucumán	22,55	14,95
<b>Total país</b>	<b>23,05</b>	<b>15,01</b>

Fuente: INDEC 2010.

### **5.4.3. Tasa Interna de Retorno de los sistemas previsionales**

Uno de los instrumentos más útiles para evaluar la equidad, sostenibilidad y generosidad de un sistema previsional es el análisis de su Tasa Interna de Retorno (TIR). En términos generales, la TIR se define como la tasa de interés que iguala el valor presente de los aportes realizados por una persona durante su vida laboral activa con el valor presente de las prestaciones que recibirá a lo largo de su jubilación. Es decir, permite estimar la rentabilidad individual que implica participar del sistema previsional. Cuanto más elevada es la TIR, mayor es la ganancia implícita que un beneficiario obtiene respecto de sus aportes. Desde el punto de vista del sistema, una mayor TIR se traduce en una carga fiscal más alta o en un mayor esfuerzo contributivo para sostener ese nivel de beneficios.

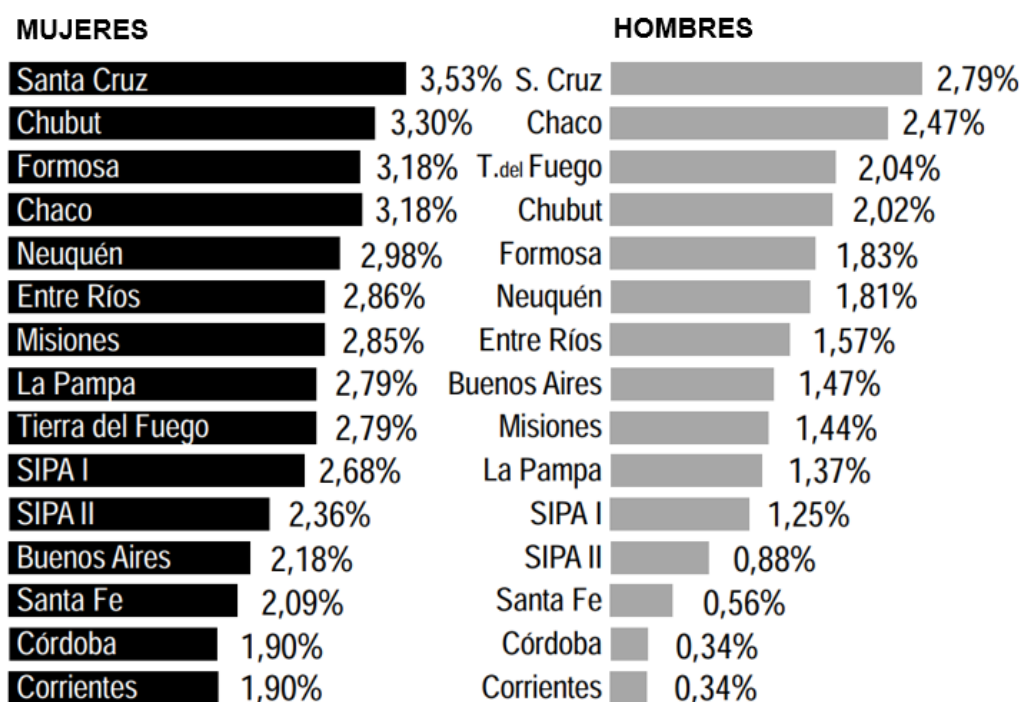
El cálculo de la TIR requiere considerar múltiples parámetros: la duración del período contributivo, la edad de retiro, la tasa de sustitución del salario, la duración esperada del beneficio previsional, el régimen de actualización de los haberes, y la alícuota de aportes y contribuciones sobre el salario. Todos estos elementos están determinados por las normas de cada régimen previsional, pero también dependen de factores estructurales, como la esperanza de vida a la edad de retiro.

Algunos de estos parámetros inciden positivamente sobre la TIR, mientras que otros la reducen. Por ejemplo, una mayor tasa de sustitución incrementa la TIR, ya que implica que el beneficiario recibirá un haber jubilatorio más cercano a su salario en actividad. En cambio, una mayor carga contributiva reduce la TIR, dado que el esfuerzo realizado durante la vida activa para acceder a la jubilación es mayor. Dos variables particularmente relevantes y que tienen un impacto creciente son la edad de retiro y la esperanza de vida. En un contexto de aumento sostenido de la longevidad, si no se modifican los requisitos de edad para jubilarse, los beneficiarios cobrarán sus haberes durante un mayor número de años, aportando lo mismo que antes, lo que eleva la TIR y genera déficits actuariales en el sistema.

En Argentina, la heterogeneidad del sistema previsional se refleja claramente en la diversidad de TIR observadas entre las provincias que conservaron sus propias cajas previsionales y el régimen nacional administrado por la ANSES (SIPA).

Según el estudio de Bertín (2019), las TIR resultan positivas en todas las jurisdicciones: el valor presente de los beneficios percibidos supera al de las contribuciones realizadas, lo que obliga a los respectivos Estados a financiar la diferencia con recursos tributarios. Además, en todos los casos, las mujeres presentan TIR más altas que los varones, debido a que se jubilan a edades más tempranas y tienen una esperanza de vida más prolongada.

La comparación entre las provincias con CNT y el SIPA revela diferencias sustanciales tanto en la generosidad de las prestaciones como en los requisitos de acceso y las cargas contributivas. En general, las provincias que mantuvieron sus sistemas previsionales ofrecen beneficios más elevados, exigen menos años de aportes, establecen edades de retiro más tempranas y aplican tasas de sustitución más altas. Como resultado, la TIR para sus beneficiarios tiende a ser superior a la del régimen nacional, como se observa en la Figura 16.



**Figura 16: TIR en provincias con Cajas No Transferidas vs SIPA**

**Nota:** SIPA I es considerando una contribución patronal de 10,47% y SIPA II con contribución patronal de 12,53%.

**Fuente:** Bertín (2019)

Un ejemplo paradigmático es la provincia de Santa Cruz, donde los hombres pueden jubilarse a los 54 años y las mujeres a los 50, con 30 años de aportes. Dado que la esperanza de vida de una mujer a los 50 años asciende a casi 32 años, si accede a la jubilación puede percibir haberes incluso durante un periodo superior al de su vida activa (30 años). En contraste, en el SIPA, los requisitos son más exigentes, la edad mínima de retiro es de 65 años para hombre y 60 para mujeres, lo que reduce el período esperado de percepción de beneficios a entre 20 y 25 años, según sexo y cohorte.

En el otro extremo, Corrientes, Córdoba y Santa Fe presentan las TIR más bajas. Esto se explica por dos razones: poseen las alícuotas de aportes y contribuciones más altas del país y han implementado reformas paramétricas para armonizar sus sistemas

con el SIPA, igualando edades mínimas de retiro y años de aportes requeridos. En consecuencia, sus beneficiarios enfrentan exigencias similares a las del régimen nacional, pero con un esfuerzo contributivo mayor, lo que reduce la rentabilidad previsional implícita.

Otro factor clave es la tasa de sustitución, es decir, el porcentaje del salario activo que se percibe como haber jubilatorio. En los regímenes provinciales no transferidos, esta tasa ronda el 80%, mientras que en el régimen nacional promedia el 53%. Esta diferencia refuerza las disparidades en las TIR: quienes reciben un haber mayor durante más años, con un nivel similar de aportes, acceden a una rentabilidad previsional significativamente más alta.

En síntesis, el análisis de las TIR permite dimensionar las profundas desigualdades que persisten entre los regímenes previsionales provinciales y el sistema nacional. Estas diferencias no solo reflejan disparidades en los parámetros normativos y contributivos, sino también en las condiciones demográficas y fiscales que enfrenta cada jurisdicción. En un contexto de creciente presión sobre las cuentas públicas y de envejecimiento poblacional, comprender el comportamiento de la TIR se vuelve clave para diseñar reformas orientadas a garantizar la sostenibilidad y la equidad del sistema previsional argentino en su conjunto.

Una TIR excesivamente alta implica que el sistema entrega beneficios por encima de su capacidad financiera, generando desequilibrios fiscales y transferencias intergeneracionales regresivas. Por el contrario, una TIR demasiado baja desincentiva la formalidad y la participación, debilitando la legitimidad del sistema. Por ello, el diseño de los regímenes previsionales debe buscar una TIR moderada y sostenible, que garantice prestaciones adecuadas sin comprometer la estabilidad macroeconómica ni la equidad entre generaciones.

#### **5.4.3.1. TIR de regímenes especiales nacionales**

Una comparación adicional que resulta relevante es la que contrapone la TIR de los Regímenes Especiales Nacionales con la del Régimen General del SIPA. Este contraste permite dimensionar el esfuerzo fiscal que implica sostener esquemas previsionales especiales, caracterizados por condiciones más favorables en relación con el régimen general.

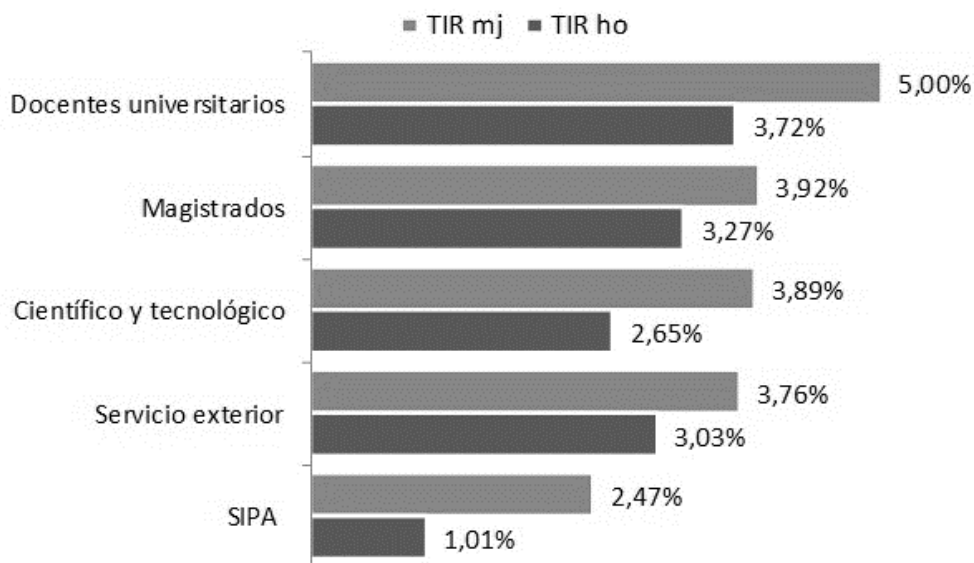
En este sentido, los denominados Sistemas Especiales son: Docentes Universitarios (Ley 26.508 y Decreto 1175/09), Servicio Exterior (Ley 22.731), Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 22.207, Ley 22.929 y Ley 23.026, Decreto 160/05), y Magistrados y funcionarios del Poder Judicial (Ley 24.018). El régimen de Docentes a nivel nacional (Ley 24.016) es residual, ya que sus afiliados y beneficiarios fueron transferidos a las provincias; solo permanecen como beneficiarios

aquellos docentes que hubiesen acumulado más años de aportes a nivel nacional que en las provincias donde ejercieron sus respectivos cargos.

Bertín (2017) estimó la TIR para los distintos regímenes especiales recién mencionados. Tal como se observa en la Figura 17, todos estos regímenes presentan TIR superiores a la del SIPA, tanto para hombres como para mujeres. En todos los casos, además, se mantiene el patrón ya identificado en otros análisis: la TIR es más elevada para mujeres, debido a su menor edad de retiro y mayor esperanza de vida.

Las razones que explican estas diferencias se vinculan directamente con los parámetros normativos más beneficiosos que rigen estos regímenes especiales. Las tasas de sustitución oscilan entre el 82% y el 85%, las edades de retiro son más bajas, el cálculo del haber inicial resulta más favorable, y en algunos casos se permite un cómputo diferencial de los años de servicio (por ejemplo, dos años trabajados equivalen a tres años computables para la jubilación). Estas condiciones generan una TIR más alta en todos los casos, implicando una mayor rentabilidad previsional implícita respecto del esfuerzo contributivo realizado, y por ende un mayor peso fiscal para el sistema.

Estos regímenes especiales guardan importantes similitudes con los esquemas previsionales diferenciados que aún sostienen las provincias con CNT. Por lo tanto, su análisis no solo resulta útil como referencia para comprender las dinámicas fiscales de estos sistemas provinciales, sino también adquiere especial relevancia ante la eventualidad de que dichas provincias decidieran transferir sus cajas al ámbito nacional. En tal caso, los beneficiarios de los regímenes especiales provinciales pasarían a estar cubiertos por los regímenes especiales nacionales analizados en esta sección, con las implicancias fiscales y de equidad que ello conlleva.



**Figura 17: TIR SIPA vs Regímenes Especiales Nacionales**

**Fuente:** Bertín (2017)

Desde el punto de vista fiscal, estas diferencias en las TIR de los diferentes regímenes no son neutras. Esto demuestra que los regímenes especiales requieren un mayor esfuerzo de financiamiento estatal para su sostenimiento, lo cual representa un desafío creciente en un contexto de acelerado envejecimiento poblacional.

Las decisiones futuras sobre la unificación o reforma de los sistemas previsionales deberán considerar con cuidado el impacto que estas brechas generan en términos de equidad entre trabajadores de distintas jurisdicciones, sostenibilidad de las cuentas públicas y eficiencia del sistema en su conjunto. Más aún, en un escenario de aumento sostenido de la esperanza de vida, será imprescindible revisar los parámetros de acceso y las tasas de sustitución para evitar un deterioro aún mayor del balance actuarial del sistema previsional argentino.

#### **5.4.4. El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes de reparto**

Como se analizó en secciones anteriores, el mundo está envejeciendo como resultado de la disminución de la tasa de fertilidad y el aumento en la esperanza de vida. El desafío para los regímenes previsionales es encontrar nuevos instrumentos para congeniar el hecho de que poblaciones en edad activa proporcionalmente más reducidas deberán sostener a poblaciones de adultos mayores proporcionalmente mayores durante más tiempo.

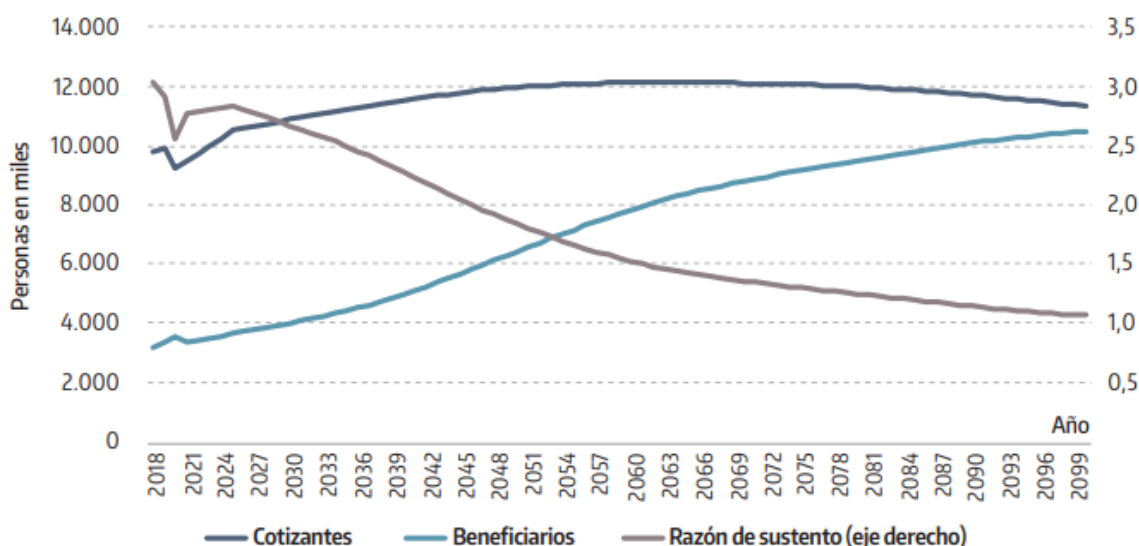


Particularmente relevante es analizar los riesgos que enfrentan las personas en la fase de acumulación del ahorro previsional y en la etapa de percepción de los beneficios. Según Bertín (2024) estos riesgos son: 1) desempleo (densidad de cotizaciones menor a las establecidas en la legislación); 2) inflación (pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales); 3) financiero (de mercado: rentabilidad; de crédito: impago de instrumentos financieros); 4) longevidad (vida individual mayor a la prevista en la tabla de esperanza de vida utilizada para el cálculo del beneficio previsional).

En los regímenes de reparto de beneficio definido como el de Argentina, el riesgo laboral es absorbido por la persona porque las menores cotizaciones se traducen en menores jubilaciones. El riesgo de inflación disminuye si existe un mecanismo de movilidad de las prestaciones previsionales; como los aportes se utilizan para el pago de los beneficios actuales, los riesgos financiero y crediticio no existen, a menos que los regímenes previsionales cuenten con fondos de reserva invertidos en instrumentos financieros.

Finalmente, el riesgo de longevidad se traslada porque los beneficios previsionales son vitalicios. Los gastos de administración se trasladan si se abonan con rentas generales y se absorben si se pagan con los ingresos contributivos. No obstante, en Argentina el traslado de estos riesgos se realiza no solo hacia los futuros jubilados (que hoy están cotizando) cuando es necesario realizar un cambio en los parámetros previsionales para absorber los mayores gastos en prestaciones, sino también hacia el Estado (y los contribuyentes) ya que los desequilibrios se financian con impuestos.

El envejecimiento poblacional genera un impacto importante sobre la tasa de sustento previsional, entendida como la relación entre activos cotizantes y beneficiarios. En un sistema maduro como el argentino, esta tasa tiende naturalmente a descender. Según Apella (2022), las proyecciones demográficas son elocuentes: a partir de los parámetros actuales, la cantidad de beneficiarios del esquema contributivo del SIPA pasaría de 3,4 millones en 2021 a 6,5 millones en 2040 y a 10,5 millones en 2100, en tanto que el número de cotizantes también mantendría una tendencia creciente, aunque de menor magnitud, hasta la década del 2050, para luego mantenerse relativamente constante en torno a los 12 millones. En consecuencia, se pasaría de 3 cotizantes por cada beneficiario en 2020 a 1,8 en 2050 y a 1 en 2100 (Figura 18). Este resultado es propio del proceso de envejecimiento poblacional por el que atraviesa el país, en tanto dicho proceso no solo implica una mayor participación de la población adulta mayor, sino también un menor porcentaje de la población activa.

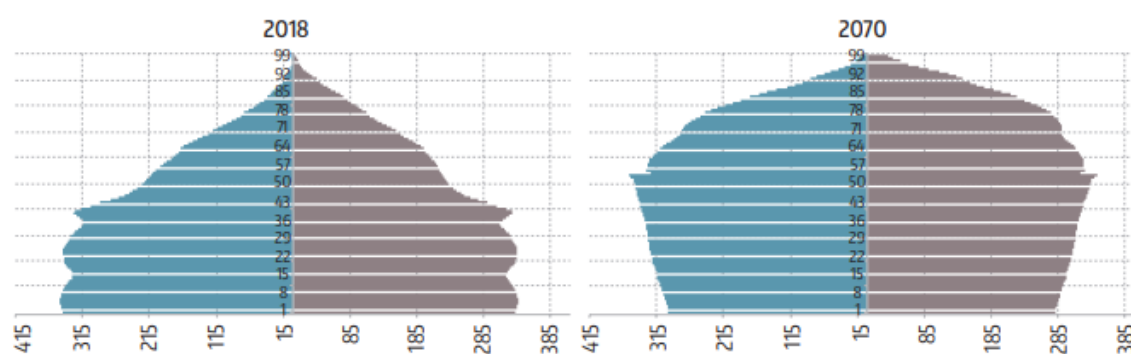


**Figura 18: SIPA - Cantidad de beneficiarios contributivos, cotizantes y razón de sustento.**

Años 2018-2100 (en miles)

**Fuente:** Apella (2022) - Resultados PROST en base a información de la ANSES.

La modificación de la pirámide poblacional argentina es otro indicador claro de la transición en curso (Figura 19). Mientras que en 2018 la estructura poblacional aún mostraba un perfil relativamente joven, con amplia base de niños y jóvenes, las proyecciones a 2070 revelan un perfil mucho más envejecido. Se estima que, para entonces, una de cada cuatro personas tendrá 60 años o más, configurando un escenario de altísima presión sobre los esquemas de seguridad social.

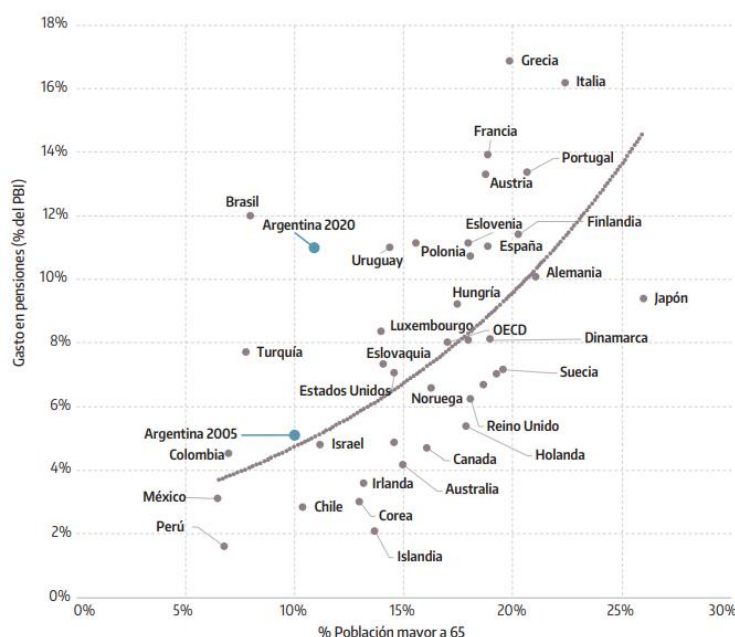


**Figura 19: Pirámides de población.**

Años 2018 y 2070

**Fuente:** Apella (2022) - Resultados PROST en base a información de la ANSES.

En términos comparativos, Argentina presenta hoy una tasa de dependencia de adultos mayores que se ubica entre las más altas de América Latina, solo superada por Uruguay (Figura 20). La tasa de dependencia demográfica en la región es de aproximadamente 12 adultos mayores por cada 100 personas en edad de trabajar, mientras que en los países de la OCDE asciende a 30. Aunque la situación argentina aún no alcanza los niveles de envejecimiento de los países desarrollados, su nivel de gasto previsional ya se encuentra en valores comparables. De acuerdo con Apella (2022), Argentina destina un porcentaje de su PIB a pensiones similar al de países como Japón, Alemania o Finlandia, a pesar de que en esos países la proporción de adultos mayores duplica a la de Argentina.



**Figura 20: Gasto público en pensiones y porcentaje de población mayor de 65 años.**

**Fuente:** Apella (2022) en base a IMF GFS, Ministerio de Economía e INDEC.

Esta combinación de factores —envejecimiento poblacional acelerado y altos niveles de gasto previsional— configura un panorama complejo para la sostenibilidad del sistema. Los sistemas de reparto, como el argentino, tienden a mostrar superávits en su etapa inicial, cuando el número de cotizantes excede ampliamente al de beneficiarios. Sin embargo, a medida que la población envejece, esta situación se revierte y los déficits financieros emergen como un problema estructural.

En el caso de Argentina, tanto el SIPA como las provincias con CNT presentan desequilibrios crecientes como ya se ha analizado en capítulos anteriores, que tenderán a profundizarse si no se implementan reformas paramétricas adecuadas.

Esta situación es especialmente crítica en las provincias con CNT, donde, como se ha mostrado en secciones previas, existen condiciones previsionales significativamente más beneficiosas que las del régimen nacional, con parámetros más flexibles y, en varios casos, una esperanza de vida al momento del retiro incluso superior a la observada en el SIPA. Estas características amplifican el impacto del envejecimiento poblacional sobre el equilibrio del sistema, incrementando su fragilidad fiscal.

Incluso las provincias que ya han armonizado sus parámetros con los del SIPA enfrentarán dificultades estructurales derivadas del envejecimiento demográfico. Con mayor razón, aquellas que aún mantienen requisitos más laxos, como una edad de retiro más baja o una menor cantidad de años de aporte, generarán déficits actuariales crecientes. Esta situación compromete no solo la sostenibilidad del sistema previsional para las generaciones futuras, sino que también supone una creciente presión impositiva sobre los contribuyentes provinciales, que deberán absorber el costo fiscal asociado a estos desequilibrios mediante recursos tributarios locales.

Frente a este escenario, resulta imprescindible encarar reformas que apunten a mejorar la sostenibilidad del sistema. Entre las alternativas consideradas se destacan la revisión de las edades de retiro, el fortalecimiento de la formalización laboral, el diseño de esquemas de ahorro complementarios, y la promoción de una mayor permanencia en el mercado de trabajo por parte de los adultos mayores. Tal como advierten Giordano, Seggiaro y Colina (2022), los cambios demográficos no son la única causa de los desequilibrios previsionales, pero agravan la incapacidad de las transferencias intergeneracionales para sostener sistemas paramétricamente inconsistentes.

En definitiva, la transición demográfica en Argentina plantea un desafío estructural que excede el ámbito previsional y alcanza al conjunto de las políticas públicas. La adaptación del sistema de seguridad social al nuevo contexto poblacional no solo es deseable, sino imprescindible para garantizar su viabilidad a largo plazo y evitar la transferencia de cargas insostenibles a las generaciones futuras.

## **5.5. CONCLUSIÓN**

Para comprender las asimetrías existentes entre jurisdicciones subnacionales en materia previsional es necesaria una mirada integral que incluya al sistema nacional (que incluye los sistemas provinciales de empleados públicos transferidos) y a los sistemas provinciales de empleados públicos no transferidos.

Para analizar las relaciones fiscales subnacionales derivadas del esquema de financiamiento del sistema previsional nacional se recurre a la metodología del Residuo Fiscal Neto (RFN). Este método adaptado al contexto de la previsión social revela una

compleja interacción de flujos financieros entre las provincias y el Estado Nacional en Argentina. El análisis destaca la importancia de considerar tanto los aportes de las provincias al sistema previsional como los beneficios que reciben, para así obtener una visión completa de las dinámicas fiscales interjurisdiccionales.

El cálculo del RFN previsional muestra que algunas jurisdicciones, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y ciertas provincias con cajas no transferidas (CNT), son aportantes netas al sistema, es decir, contribuyen con más recursos de los que reciben en beneficios. En contraste, las provincias con cajas transferidas (CT) tienden a ser beneficiarias netas, recibiendo más en beneficios de lo que aportan.

Estas disparidades en el RFN previsional entre las provincias se deben, en parte, a la incidencia de factores estructurales tales como la proporción de trabajadores activos, los niveles salariales y la estructura demográfica de cada jurisdicción. Pero también tiene una incidencia decisiva en el RFN de las provincias con CT el peso de los sistemas provinciales de empleados públicos que fueron transferidos a la Nación.

El cálculo del RFN deja en evidencia que las provincias con CT reciben “subsídios cruzados” de parte de las provincias con CNT y la CABA para financiar las prestaciones que paga el sistema previsional nacional. Esto es así ya que en las provincias con CNT el 77% de los recursos tributarios aportados alcanza para cubrir la brecha entre los aportes y contribuciones previsionales aportados y el gasto en jubilaciones y pensiones recibido. En cambio, los recursos tributarios aportados por las provincias con CT alcanzan a cubrir sólo el 69% del déficit previsional “puro” (aportes y contribuciones menos gasto previsional), por lo que las restantes jurisdicciones financian el 31% faltante.

Estas disparidades se ven exacerbadas al considerar que las provincias con Cajas No Transferidas deben realizar un aporte extra al financiamiento de la previsión social para atender los déficits estructurales de sus propios sistemas previsionales.

El déficit estructural de las cajas no transferidas, calculado como la diferencia entre los recursos previsionales y los pagos de haberes, representa una presión significativa sobre las finanzas provinciales, equivalente al 8% de sus ingresos tributarios totales y a un 22% de sus ingresos tributarios propios. Además, se identifican disparidades entre las provincias en cuanto al impacto del déficit previsional en sus finanzas, lo que indica que algunas jurisdicciones enfrentan mayores dificultades para sostener sus sistemas.

Estos temas plantean desafíos importantes en términos de sostenibilidad del sistema y equidad fiscal. A su vez, existe un agravante que socava la sostenibilidad del

sistema previsional, evidenciada por la baja tasa de cobertura contributiva del gasto actual, que es el envejecimiento poblacional.

En conclusión, se observa que existe una clara disparidad entre las jurisdicciones subnacionales, determinada por la decisión de transferir o no sus sistemas previsionales al ámbito nacional. Es importante destacar que tanto las cajas previsionales transferidas como las no transferidas incurren en déficit en sus cuentas. Sin embargo, la forma en que se cubren estos déficits difiere sustancialmente: mientras que, en el caso de las cajas transferidas, el déficit es asumido por ANSES y financiado con recursos provenientes de impuestos nacionales, en las cajas no transferidas, esta carga recae principalmente en los fondos de los gobiernos provinciales.

En cuanto a las recomendaciones de política, se sugiere una revisión exhaustiva de los regímenes de reparto de las Cajas Previsionales No Transferidas, con el objetivo de armonizarlos con las normativas nacionales y lograr una reducción del déficit estructural. Asimismo, se pone de manifiesto la relevancia del cumplimiento por parte del Estado nacional del esquema de asistencia financiera a las Cajas Previsionales No Transferidas, con el fin de asegurar una distribución de recursos más equitativa entre las jurisdicciones subnacionales.

En resumen, estas conclusiones y recomendaciones tienen como propósito impulsar una mayor equidad y sostenibilidad en los sistemas previsionales provinciales, al mismo tiempo que se busca aliviar la carga fiscal que enfrentan las finanzas de las provincias que aún mantienen la administración de sus cajas.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE  
LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES”**

# **CONCLUSIÓN**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINO

El análisis integral del presente trabajo permite extraer una síntesis que trasciende sus conclusiones parciales, aportando una mirada sistémica y técnico-doctrinaria sobre la interacción entre previsión social y federalismo fiscal en la Argentina.

La evidencia demuestra que el régimen previsional se ha convertido en el principal factor de inestabilidad macro-fiscal tanto para la Nación como para las provincias. El déficit estructural del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y de las Cajas Públicas Provinciales (CPP) es consecuencia de reglas paramétricas actuarialmente inconsistentes y de la falta de previsión en la administración de los ambos sistemas. Este desbalance se agrava por el envejecimiento demográfico y la elevada informalidad laboral, variables determinantes para la sostenibilidad de cualquier sistema de reparto.

El trabajo confirma la existencia de un círculo de incentivos perversos que fomenta la “externalización” de pasivos previsionales. Las provincias que transfirieron sus CPP a la Nación lograron alivio fiscal inmediato a costa de cargar el déficit al Tesoro nacional, mientras que las no transferidas mantienen autonomía normativa, pero soportan una presión creciente sobre sus presupuestos corrientes. Este diseño induce comportamientos indeseados: la Nación carece de herramientas para disciplinar el gasto previsional subnacional, y las provincias enfrentan débiles incentivos para ajustar parámetros. El resultado es un equilibrio sub-óptimo en el que ninguno de los niveles de gobierno internaliza el costo pleno de sus decisiones.

Los mecanismos de compensación de Nación a las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales dispuestos por la Ley 27.260 –simulación anual del déficit contrafáctico y adelantos financieros a cuenta de los déficits provinciales a determinarse– constituyen un avance en términos de equidad horizontal entre las provincias, pero adolecen de problemas de gobernanza. La falta de cumplimiento por parte de ANSES en la estimación oportuna de los desequilibrios y la ausencia de un cronograma de auditorías han erosionado la credibilidad del esquema, consolidando deudas que han derivado, nuevamente, en litigiosidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por otra parte, el análisis comparativo entre cajas transferidas y no transferidas demuestra que los márgenes fiscales liberados por el traspaso fueron, en parte, absorbidos por incrementos de gasto corriente distinto del previsional. Ello revela que la transferencia, per se, no garantiza disciplina presupuestaria. En sentido inverso, algunas provincias que retuvieron sus cajas (Córdoba, Chaco y Corrientes) mejoraron indicadores de sostenibilidad gracias a procesos de armonización y modernización de la gestión previsional. Estos hallazgos subrayan la relevancia de la calidad institucional



y de la disciplina fiscal como condicionantes clave del éxito de cualquier alternativa, ya sea centralizada o descentralizada.

Más allá de los efectos estrictamente fiscales, el sistema vigente genera desigualdades interjurisdiccionales y horizontales entre individuos con trayectorias laborales similares. Diferencias en edades mínimas, alícuotas de aportes y fórmulas de movilidad provocan tasas de sustitución dispares que atentan contra el principio de igualdad ante la ley (arts. 16 y 14 bis CN) y vulneran la cohesión del mercado laboral nacional. Desde esa óptica, la coexistencia de 140 regímenes previsionales independientes desconoce el estándar de “protección integral y uniforme” exigido por la Corte Suprema en fallos como “Provincia de Entre Ríos c/ Estado Nacional” (2009) y más recientemente “Córdoba c/ ANSES” (2019), decisiones que enfatizan la necesidad de soluciones cooperativas y no litigiosas.

La transferencia sistemática de recursos tributarios de origen nacional al financiamiento previsional –mediante detracciones a la masa coparticipable y asignaciones específicas– produjo un sesgo regresivo en la composición del gasto público agregado. Los impuestos resignados para sostener al SIPA y a las CPP representan recursos no disponibles para otras finalidades tales como educación, salud o infraestructura, con consecuencias negativas para el desarrollo territorial equilibrado. La discusión doctrinaria debería incorporar medidas de “regla fiscal previsional” que fijen techos al uso de impuestos coparticipables y obliguen a identificar fuentes alternativas, tales como la consolidación de un segundo pilar de capitalización colectiva o la creación de un fondo de estabilización demográfica alimentado con rentas de recursos naturales.

Las decisiones en torno al financiamiento y la gestión de los sistemas previsionales tienen repercusiones sociales y políticas de gran calado. Las disparidades entre provincias no sólo crean desigualdad económica, sino que también generan tensiones sociales y descontento político, que pueden poner en riesgo la estabilidad del sistema a largo plazo. La sostenibilidad del sistema previsional debe ser, por tanto, vista no sólo como una cuestión técnica, sino como una cuestión de cohesión social y política.

En este sentido, la OCDE recomienda una arquitectura multipilar que combine reparto básico, capitalización colectiva y ahorro voluntario. Esta propuesta busca ofrecer un marco para redistribuir riesgos biométricos y financieros entre Estado, empleadores y trabajadores. No obstante, la experiencia argentina demuestra que la mera introducción de componentes de capitalización individual (1994-2008) sin blindajes institucionales adecuados deriva en resultados inconsistentes. Cualquier rediseño deberá priorizar la gobernanza, la portabilidad de aportes y la inversión prudencial con criterios de diversificación global.

A partir del diagnóstico exhaustivo realizado, se proponen medidas específicas para el sistema previsional argentino. En primer lugar, la creación de un Consejo Actuarial Federal independiente, con facultades para auditar supuestos demográficos, verificar datos nominales y emitir dictámenes vinculantes. Esto garantizaría una mayor transparencia y precisión en las estimaciones actuariales, fortaleciendo la confianza en el sistema.

Además, se propone un pacto plurianual con tres ejes fundamentales:

1. Armonización paramétrica mínima (edad, densidad de aportes, fórmula de movilidad) para todos los regímenes, con cláusulas escalonadas que respeten la autonomía provincial, pero converjan en determinado plazo. Si bien las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales asumieron el compromiso de armonizar sus parámetros con los del régimen general nacional, este último también es deficitario y presenta serias inconsistencias. Por lo tanto, una armonización deseable requiere que todos los sistemas, incluido el nacional, confluyan hacia reglas generales sustancialmente superadoras.
2. Mecanismo de corresponsabilidad fiscal que incentive a las provincias a reducir su déficit mediante un esquema tipo “matching grant” condicionado a metas actuariales verificables.
3. Transparencia de datos a través de una plataforma digital federal que integre historia laboral, recaudación y prestaciones en tiempo real.

En síntesis, el proceso de transferencia de los regímenes previsionales provinciales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de la Nación - materializado a través de los Convenios de Transferencia que diez provincias suscribieron entre 1996 y 1998- se gestó en el marco de la reforma constitucional de 1994, cuyo propósito explícito fue profundizar un federalismo de concertación. Transcurridas tres décadas, resulta patente la crisis de ese diseño: el incumplimiento sistemático de los compromisos asumidos por la Nación y las provincias, junto con la inobservancia de las disposiciones legales vigentes, ha erosionado el federalismo cooperativo que exige la actuación leal de las jurisdicciones en busca del bien común. Tales desvíos, contrarios también al principio de buena fe que informa nuestro ordenamiento, se traducen en asimetrías crecientes y en la frustración de los objetivos que motivaron la transferencia, tal como se demuestra en el presente trabajo.

Por todo lo mencionado, el futuro del sistema previsional argentino exige reformas estructurales profundas. La crisis previsional no es sólo un problema financiero, sino un fenómeno institucional que pone a prueba la elasticidad de nuestro federalismo. Las soluciones requieren una combinación de técnica actuarial, incentivos

fiscales y acuerdos políticos de largo plazo. Postergar estas definiciones profundizará las asimetrías regionales y pondrá en riesgo la solvencia del Estado en su conjunto. La ventana demográfica se estrecha: actuar ahora con criterios de equidad, disciplina y transparencia es la única vía para garantizar previsión social sostenible y un federalismo funcional.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE  
LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES”**

# **ANEXOS**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINO

## 7.1. ANEXO I: CRONOLOGÍA LEGAL DE LA CESIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS A LA ANSES

**Ley 23.966 (15/08/91):** Esta norma dispuso la afectación de dos tributos nacionales al Sistema de Previsión Social: el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico.

El 11% de la recaudación del IVA (Ley 23.349 y modificatorias) se afectó al financiamiento del Régimen de Previsión Social, asignando 90% del producido al Sistema Nacional y 10% a las Cajas Públicas Provinciales y a la Municipalidad de Buenos Aires. Por otra parte, se crea el Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico, estableciendo la afectación del total de su producido al Régimen de Previsión Social asignando 90% al Sector Nacional y 10% al Sector Provincial.

**Decreto 879/92 (3/06/92):** Este decreto, modificadorio de la Ley 24.073, afectó 20% del Impuesto a las Ganancias al Sistema Nacional de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.

**Pacto Federal del 12/08/92 (Ley 24.130):** A través de este acuerdo entre la Nación y las provincias, el Gobierno Nacional quedó facultado a retener el 15% de la masa coparticipable primaria con destino al Sistema Previsional.

**Ley 24.699 (26/09/96):** El artículo 2º de la misma modifica la Ley 23.966 en lo concerniente a la afectación del producido por el Impuesto a los Combustibles, disponiendo que se asignará al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones el 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas y combustibles líquidos, y 100% del producido por impuestos que graven el gas-oil, diesel-oil, kerosene y el gas natural comprimido.

El artículo 4º suspende desde el 1º de octubre de 1996 y hasta el 31 de diciembre de 1998<sup>55</sup> la aplicación de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 30 del Título VI de la Ley 23.966 y sus modificaciones, para el impuesto sobre los Bienes Personales. Es decir que durante ese periodo el 90% del producido de Bienes Personales deja de estar asignado al Sistema Previsional y pasa a distribuirse conforme lo establece la Ley 23.548. Esto se prorroga luego con sucesivas leyes hasta la actualidad.

---

<sup>55</sup> Este plazo luego fue prorrogado luego en sucesivas oportunidades, mediante Leyes 24.919, 27.432 y 27.702.

Por otra parte, en el artículo 5° establece que el producido del Impuesto a las Ganancias se hará efectivo con la previa detracción de una suma fija de \$ 580 millones anuales, de los cuales \$ 120 millones tendrán como destino el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

**Ley 24.977 (02/07/98):** Se crea el Monotributo, régimen integrado y simplificado (relativo a los impuestos a las Ganancias, IVA y Sistema Previsional), destinado a los pequeños contribuyentes. En el mismo se establece que 70% del producido del gravamen se destinará al financiamiento de las prestaciones administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

**Ley 25.239 (30/12/99):** Se dispuso que el producido del Impuesto Adicional sobre los Cigarrillos se destine 100% a la ANSES, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.

**Decreto 2635/15:** Se dispuso el cese, para todas las jurisdicciones en la proporción que les corresponda, de la detracción del QUINCE POR CIENTO (15%) de la masa de impuestos coparticipables. Luego mediante el Decreto 73/16 se derogó el citado Decreto 2635/15.

**Ley 27.260 (22/07/2016):** Crea el 'Programa nacional de reparación histórica para jubilados y pensionados' y en el artículo 41 crea un impuesto especial que se determinará sobre el valor de los bienes que se declaren voluntaria y excepcionalmente expresados en moneda nacional de acuerdo a la metodología de valuación prevista para cada caso ("Sinceramiento fiscal"). Luego en el artículo 51 establece que el producido del gravamen establecido en el artículo 41 se destinará a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), para atender al Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, y no deberá ser considerado a los fines del cálculo de la movilidad dispuesta por la ley 26.417.

A su vez, la Ley 27.260 ratificó el Acuerdo para un Nuevo Federalismo suscrito en mayo de 2016 entre la Nación y 20 representantes de provincias y de CABA, que tenía por objeto reducir la detracción del 15% de la masa de recursos coparticipables con destino a obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resultaran necesarios a cargo de la ANSES, a razón de 3 puntos porcentuales (p.p.) por año desde enero de 2016.

Adicionalmente, dicho acuerdo estableció un préstamo a favor de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), equivalente a 6 p.p. en el año 2016 del 15% de la masa de recursos coparticipables que le hubiera correspondido a cada una de las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires si no se aplicara la detracción del 15% y de 3 p.p. para los períodos

2017, 2018 y 2019, previendo además que los intereses no se capitalizarían y se devengarían a partir del día de cada desembolso (Ministerio del Interior. Secretaría de provincias. Subsecretaría de Relaciones con provincias).

**Ley 27.429 (02/01/2018):** Aprueba el Consenso Fiscal 2017, que fue un acuerdo entre la Nación, 22 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones. El objetivo era impulsar el empleo, la inversión y el crecimiento económico, y promover políticas uniformes que permitieran estas metas. Entre otras cosas, el acuerdo contemplaba aspectos relacionados con la coparticipación y el esquema tributario de las distintas jurisdicciones. Dentro de éstos, contemplaba disposiciones que alteraron el esquema de financiamiento de la previsión social, a saber:

- a) La eliminación, desde el 1° de enero de 2018, del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, (t.o.1997) (cf., cl. I, inc. que establecía asignaciones específicas al financiamiento de la previsión social;
- b) Prorrogar la vigencia del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, con una asignación específica del 100% de su recaudación a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) hasta el 31 de diciembre de 2022 (cf., cl. I, inc. g);
- c) Una compensación a las provincias que adhieran y cumplan con el mencionado Consenso, a cargo del Estado Nacional, con un monto equivalente a la disminución efectiva de recursos resultante de la eliminación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y del aumento de la asignación específica del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente (cf., cláusula II, inc. a), la cual se actualizará trimestralmente en los años siguientes con base en la inflación (cf., cl. II, inc. b).

**Ley 27.541 (23-12-2019):** Esta ley, denominada “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública”, declara la emergencia en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. En su artículo 35° crea el Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria —conocido como impuesto PAIS— que se paga sobre algunas operaciones con moneda extranjera en Argentina. Luego, en el inciso a) de su artículo 42° establece que el 70% del producido de este impuesto será asignado al financiamiento de los programas a cargo de la ANSES y de las prestaciones del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), en tanto que el Decreto 184/2020 en su artículo 1° fija los porcentajes de distribución entre ambos organismos asignando un 60% al ANSES y el 40% restante al INSSJP. Es decir

que ANSES recibe el 42% y el INSSJP recibe el 28% del total recaudado en concepto de Impuesto PAIS.

En julio del 2023, mediante Decreto 377/2023 se amplía el hecho imponible, incorporando nuevas operaciones alcanzadas por el impuesto PAIS, y se determina en su artículo 5° que el producido que se recaude de manera incremental, por aplicación de las disposiciones contenidas en dicha norma, será asignado en un 65% al ANSES y 5% al INSSJP.

## **7.2. ANEXO II: DESTINO DE LA RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS NACIONALES COPARTICIPABLES Y CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA (DISTRIBUCIÓN PRIMARIA)**

### **7.2.1. Régimen general Ley 23.548**

La Ley 25.570, establece que la distribución de recursos se hará de acuerdo al siguiente esquema:

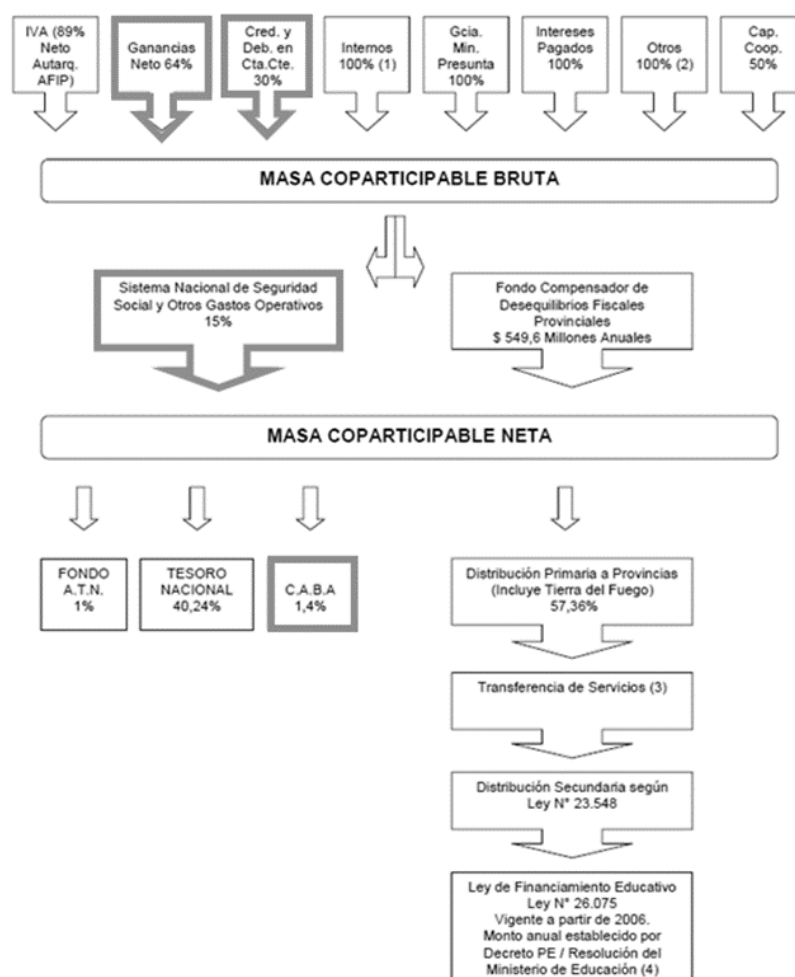
- a) De la masa bruta de recursos coparticipables, previamente a la distribución primaria, el Estado Nacional detrae la suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las provincias para el Fondo Compensador de Desequilibrios a provincias, por Ley 24.130 y Decreto 1807/1993.
- b) La Ley 23.548 en su artículo 3°, establece el siguiente esquema para la distribución primaria de recursos: 42,34% para la Nación; dentro de los cuales se destina un 0,70% a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, por el Decreto 702/99 y un 1,40% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Decreto 705/03, quedando 40,24% para el Tesoro Nacional, b) 56,66% para las provincias, y c) 1% al Ministerio del Interior, con destino al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (ATN)<sup>56</sup>.

Hasta el mes de noviembre del año 2015 esta distribución se efectuaba, no obstante, previa detracción de la masa de impuestos coparticipables, de: a) 15% para atender el pago de obligaciones previsionales y otros gastos operativos, y b) \$45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre los estados provinciales de acuerdo a sumas fijas preestablecidas (Figura 21).

---

<sup>56</sup> El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las Provincias fue creado con el objetivo de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. La administración de este fondo está a cargo del Ministerio del Interior, quien según la Ley 23.548 debe informar trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los recursos que lo componen, indicando los criterios seguidos para la asignación.





**Figura 21: Régimen general de Coparticipación Federal de Impuestos Ley 23.548. Años 1991-2015**

**Notas:**

- (1) Excluido Internos Seguros.
- (2) Incluye Premio a los Juegos 83,34 %, Transferencia de Inmuebles 100%, Otros Coparticipados 100%.
- (3) Desde 2003 a 2006: \$1.307,8 Millones anuales. Desde 2007 a 2015: \$1.284,2 Millones anuales.

**Fuente:** Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

El esquema de la Figura 15 sufrió sucesivas modificaciones en los años siguientes, las cuales se detallan a continuación.

**Año 2016**

**15% pre-coparticipación.** A partir del año 2016 se modifica el esquema a raíz del Acuerdo Nación provincias para el Nuevo Federalismo, que establece un mecanismo gradual de restitución del 15% de la masa coparticipable que se destinaba a la Seguridad Social. El esquema establece que se deja de detraer 3% en 2016; 6%

en 2017; 9% en 2018; 12% en 2019 y 15% en 2020, excepto para las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba que desde diciembre 2015 reciben el 15% de la pre coparticipación por Fallo de la CSJN y medida cautelar.

***Coefficiente de coparticipación de CABA.*** Se incrementa del 1,4% al 3,75% por Decretos 194 y 399/2016 en virtud del traspaso de las fuerzas de seguridad federales a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

### **Año 2018**

***Impuesto a las Ganancias.*** Con la firma del Consenso Fiscal 2017, por Ley 27.432 en su artículo 6° se deroga el artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias 20.628 (t.o. 1997), con lo cual el 100% del producido del Impuesto a las Ganancias pasa a conformar la masa coparticipable bruta.

***Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente.*** Con la firma del Consenso Fiscal 2017, por Ley 27.432 se sustituye el artículo 3° de la Ley 25.413, con lo cual el 30% del producido del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente deja de conformar la masa coparticipable bruta y se asigna el 100% al ANSES.

***Compensación a provincias.*** Con la firma del Consenso Fiscal 2017, se estableció el pago de una compensación a las provincias que adhieran y cumplan con el mencionado Consenso, a cargo del Estado Nacional, con un monto equivalente a la disminución efectiva de recursos resultante de la eliminación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y del aumento de la asignación específica del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente (cf., cláusula II, inc. a), la cual se actualizará trimestralmente en los años siguientes con base en la inflación (cf., cl. II, inc. b).

***Coefficiente de coparticipación de CABA.*** Se reduce del 3,75% al 3,5% por Decretos 257/2018 en virtud de las modificaciones derivadas de la firma del Consenso Fiscal 2017 para mantenerla en un pie de igualdad frente a las demás jurisdicciones, ya que CABA no participaba de la distribución de las asignaciones específicas de Ganancias que se distribuían entre todas las provincias, excepto la de Buenos Aires, y que se eliminaron con el Consenso Fiscal 2017 -Excedente del Fondo del Conurbano (10% de Ganancias) y Fondo de Necesidades Básicas Insatisfechas (4% de Ganancias)-.

### **Año 2020**

***Coefficiente de coparticipación de CABA.*** Se reduce a partir del 10/09/2020 y hasta el 27/12/2020 del 3,5% al 2,32% por Decreto 735/2020, y a partir del 28/12/2020 se reduce al 1,4% por Ley 27.606. Estas modificaciones se deben al

conflicto suscitado entre las partes a raíz del traspaso de la Policía Federal Argentina al ámbito de CABA en el año 2016.

### **Año 2022**

**Coeficiente de coparticipación de CABA.** A los pocos días de la entrada en vigencia del Decreto 735/2020, CABA presentó un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), instancia que tiene competencia originaria en los conflictos entre provincias, o entre la Nación y una provincia. Allí solicitó, entre otras cosas, que en forma de medida cautelar se suspenda la aplicación de ese decreto hasta que se alcance una sentencia definitiva. Esto último es lo que concedió ahora la Corte en el año 2022 dictando una medida cautelar en la que estableció que la Nación debe enviar a la Ciudad el 2,95% de los fondos coparticipables mientras dure el proceso judicial. No obstante, la Nación incumplió el fallo, manteniendo el coeficiente de coparticipación en 1,4%.

### **7.2.2 Impuestos Coparticipados**

#### **Impuesto a las Ganancias:**

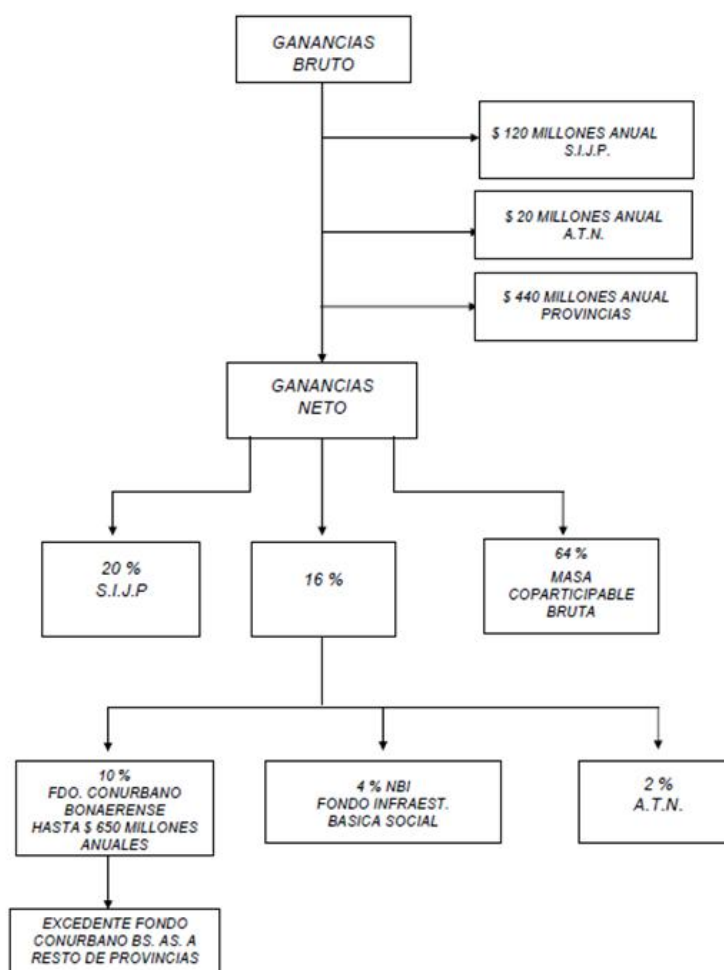
Previo al Consenso Fiscal del año 2017, este tributo contenía numerosas consideraciones previas a su distribución vía régimen general (coparticipación). Primero, se realizaba una detracción de \$580 millones anuales, que se destinaban al Sistema Previsional (\$120 millones); al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (\$20 millones); y al conjunto de provincias incluida Tierra del Fuego (\$440 millones), para distribuir entre ellas según la Ley 23.548.

Posteriormente, el remanente se asignaba de la siguiente manera: a) 20% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); b) 10% hasta un monto de \$650 millones anuales a la Provincia de Buenos Aires, con destino específico a obras de carácter social<sup>57</sup>; c) 2% al Ministerio del Interior para conformar el "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias"; d) 4% entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida Buenos Aires, conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, con afectación específica a obras de infraestructura básica social; e) 64% entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de la Ley 23.548 (Figura 22).

Como se comentó previamente, a partir del año 2018 el 100% del producido del Impuesto a las Ganancias pasa a conformar la masa coparticipable bruta.

---

<sup>57</sup> Ex Fondo del Conurbano Bonaerense, que se conformaba con el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, pero tenía un tope de \$650 millones. El excedente se distribuía entre el resto de las provincias.



**Figura 22: Distribución del Impuesto a las Ganancias. Vigente entre 1992 y el 31/12/2017**

**Fuente:** Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

### **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

De la recaudación del impuesto, y previo a la distribución se detraen los reintegros a las exportaciones. En relación al saldo, inicialmente en el año 1991 se establece en el Título II de la Ley 23.966/1991, que el 11% del producido del tributo se destine íntegramente al financiamiento de la Seguridad Social, 90% hacia el ANSES (inciso a.1 punto 2 del artículo 5°) y el 10% restante para las provincias (inciso a.2. punto 2 del artículo 5°). Posteriormente, a medida que algunas provincias transfirieron sus cajas a la Nación, dichos coeficientes de distribución se ajustaron, trasladando a la órbita nacional la proporción correspondiente a las cajas transferidas. Una vez completado el traspaso de las cajas previsionales provinciales a la órbita nacional dichas proporciones quedaron de la siguiente manera: 93,73% con destino a ANSES y 6,27% a provincias que no transfirieron sus cajas previsionales (Figura 23).



**Figura 23: Distribución del Impuesto al Valor Agregado. Vigente desde 1991**

**Fuente:** Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

### **Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente**

Hasta el 31/12/2017 el 70% de este impuesto ingresaba al Tesoro Nacional y lo administraba el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el artículo 1° de la Ley 25.561. El restante 30% se distribuía de acuerdo a la Ley 23.548, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo Nación- provincias de febrero de 2002 (Figura 24).

Como se comentó previamente, a partir del año 2018 el 100% del producido del Impuesto se destina al financiamiento del ANSES.



**Figura 24: Distribución del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente. Vigente hasta el 31/12/2017**

**Fuente:** Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal

### **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)**

El producido del denominado "Monotributo" Impositivo se distribuye de la siguiente manera: a) 70% al financiamiento de las prestaciones administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); b) 30% a las jurisdicciones provinciales en forma diaria y automática, de acuerdo a la distribución secundaria prevista en la Ley 23.548 (Figura 25).

El componente Previsional del tributo se destina íntegramente al Régimen Previsional.



**Figura 25: Distribución del Monotributo Impositivo**

**Fuente:** Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

### **Impuesto Internos**

La mayoría de los Impuestos Internos no están sujetos a afectaciones específicas por parte de ningún régimen especial, excepto los que inciden sobre los Seguros (se destinan al tesoro nacional). Por ello, salvo la excepción comentada, el 100% de estos tributos se coparticipa según la Ley 23.548.

#### **7.2.3. Impuestos con asignación específica**

##### **Impuestos sobre los Combustibles Líquidos**

En 1991 la Ley 23.966 estableció que el 100% del producido por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y otros que califiquen como naftas de acuerdo a especificaciones técnicas, se distribuye de acuerdo con el Título III Capítulo IV de la Ley 23.999, entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley 21.581) de conformidad con los períodos y porcentajes que se detallan en la Tabla 53.

A su vez, los fondos que corresponden a las provincias se distribuyen entre ellas en la forma que se establece a continuación:

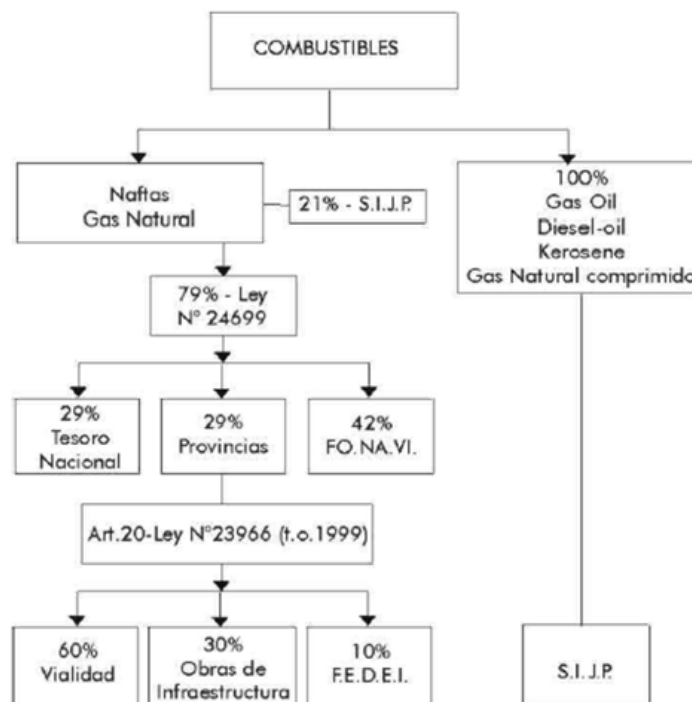
- a) 60% por acreditación a las cuentas de cada uno de los organismos de vialidad de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes para la coparticipación vial que fije el Consejo Vial Federal;
- b) 30% en función de los porcentuales de distribución vigentes de la Ley 23.548, con afectación a obras de infraestructura de energía eléctrica y/u obras públicas;
- c) 10% al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), administrado por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica, y con aplicación a los fines establecidos en el Régimen de Energía Eléctrica.

**Tabla 53: Distribución del Impuesto a los Combustibles líquidos y Gas Natural**

<b>Períodos</b>	<b>Tesoro Nacional (%)</b>	<b>Provincias (%)</b>	<b>FONAVI (%)</b>
Hasta el 30/06/92	47	13	40
del 01/07/97 al 31/12/92	42	17	41
del 01/01/93 al 30/06/93	38	20	42
del 01/07/93 al 31/12/95	34	24	42
Desde el 01/01/96	29	29	42

**Fuente:** Elaboración propia.

Luego, la Ley 24.966/1996 en su artículo 2° modifica la Ley 23.966 en lo concerniente a la afectación del producido por el Impuesto a los Combustibles, asignando al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: a) 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y otros que califiquen como naftas de acuerdo a especificaciones técnicas; y b) 100% del producido de impuestos que graven, en forma específica, el gasoil, diesel-oil, kerosene y el gas natural comprimido (Figura 26).

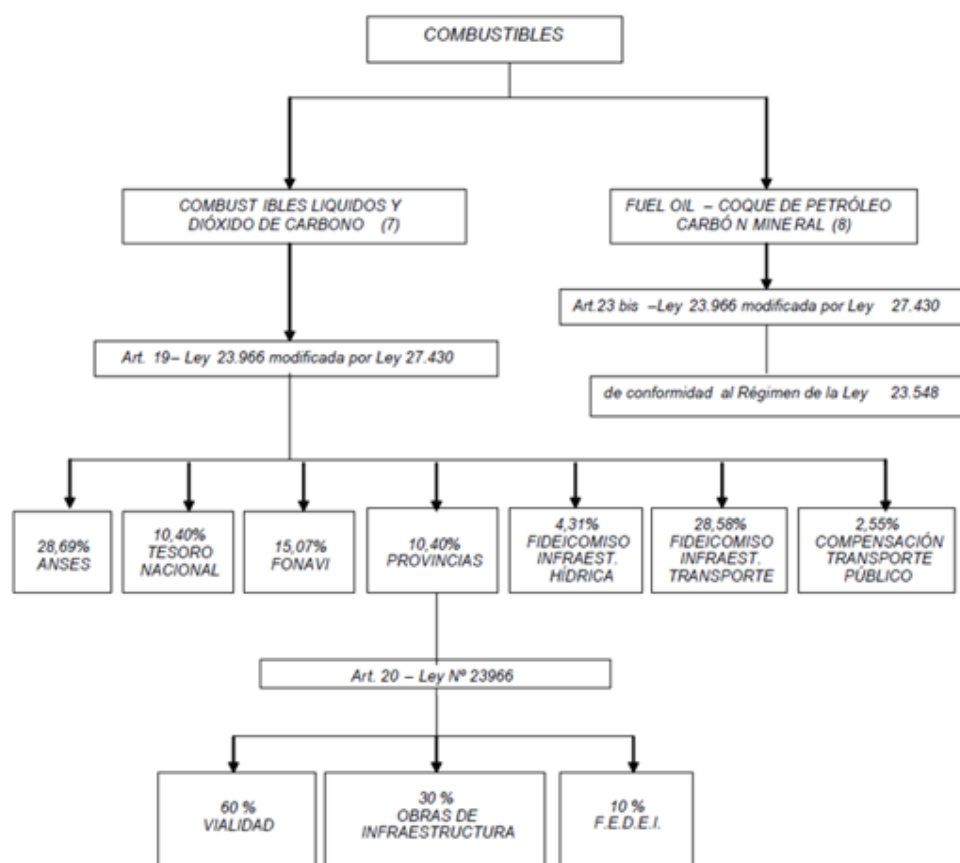


**Figura 26: Distribución del Impuesto a los Combustibles. Vigente hasta 28/02/2018**

**Fuente:** Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

En diciembre de 2017 la Ley 27.430 introdujo una actualización integral de la normativa del Impuesto a los Combustibles, para alinearla con los cambios en la economía y las políticas energéticas del país. Mediante esta reforma tributaria se unificaron cuatro impuestos en una única ley, a raíz de lo cual surgió la oportunidad para simplificar el complejo sistema de distribución de lo recaudado. Es así que el nuevo impuesto unificado distribuye lo recaudado en función de la participación que las distintas cuentas hayan tenido durante el periodo 2011-2017 en el total de lo ingresado a los cuatro impuestos (Figura 27).





**Figura 27: Distribución del Impuesto a los Combustibles. Vigente desde 2018**

**Fuente:** Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

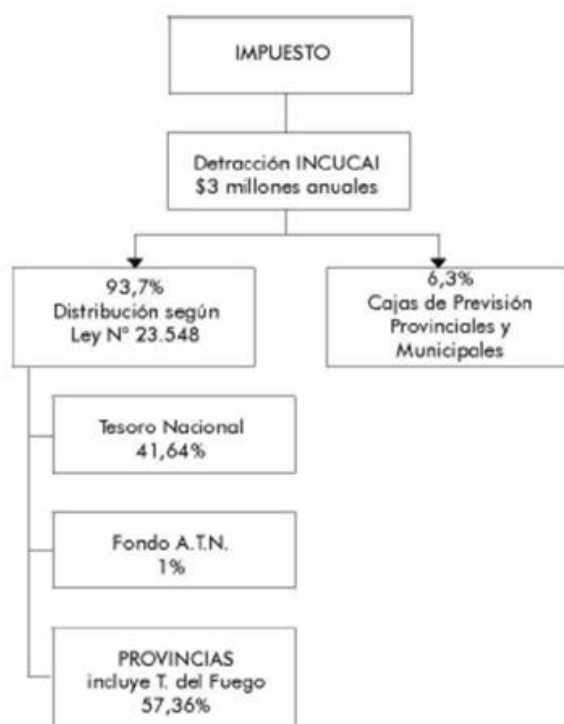
### **Impuesto sobre Bienes Personales**

Del producido del impuesto y previo a su distribución, se separa la suma de \$3 millones anuales, para transferir al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas (Ley 25.392/00, artículo 5°).

Sobre el saldo, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones del 15% con destino a la Seguridad Social y de la parte proporcional de los 45,8 millones de pesos mensuales que se distribuye entre las provincias, inicialmente en el Título VI de la Ley 23.966/1991 establecía que el producido del tributo se destinase íntegramente al financiamiento de la Seguridad Social, 90% hacia el ANSES (inciso a del artículo 30°) y el 10% restante para ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a un prorratador formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones al 31/05/1991 (inciso b del artículo 30°).

Posteriormente, a medida que algunas provincias transfirieron sus cajas previsionales a la Nación, dichos coeficientes de distribución se ajustaron, trasladando a la órbita nacional la proporción correspondiente a las cajas transferidas. De esta forma la distribución quedó configurada en 93,73% hacia ANSES y 6,27% para las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales (Figura 28).

Luego, en el año 1996 con la firma del “Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento” ratificado por Ley 24.699/1996, se establece que, hasta el 31 de diciembre del año 1998, el producido del impuesto sobre los Bienes Personales, en lo referente al inciso a) del artículo 30 de la Ley 23.966 (es decir, el noventa por ciento (90%) de la recaudación destinada al ANSES) volvía a integrar la masa de Impuestos Nacionales Coparticipables, para ser repartidos en los términos de la Ley 23.548 (Ley de Coparticipación Federal), en lugar del destino anterior, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, como lo había consagrado la última modificación de su distribución. Esto fue prorrogado hasta la actualidad a través de distintas leyes.



**Figura 28: Distribución del Impuesto sobre Bienes Personales**

**Fuente:** Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

### **Impuesto Adicional a los Cigarrillos**

Ley 24.625 de 1995 en su artículo 1° crea un impuesto adicional de emergencia del 7% sobre el precio final de venta de cada paquete de cigarrillos. Y la

Ley 25.239 de 1999 en su artículo 11° dispone que el producido del impuesto se destinará al Sistema de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales. Posteriormente diversas leyes prorrogaron la asignación específica del impuesto establecida en dicho artículo, la cual se encuentra vigente hasta el año 2027.

### **7.3. ANEXO III: ÍNDICES DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA**

#### **7.3.1. Coeficientes de distribución secundaria**

En la siguiente tabla se consignan los coeficientes de distribución secundaria que corresponden a cada jurisdicción para cada uno de los recursos tributarios correspondientes, como así también el porcentaje de la recaudación total de dichos recursos sobre los cuales deben aplicarse los mismos (Tabla 54).

**Tabla 54: Recursos Coparticipados y Leyes de Asignación Específica - Índices de Distribución de Vigencia Estable**

JURISDICCIONES	Coparticipación Federal	Fondo Compensador de Déficit	Bienes Personales		Activos Educación	IVA Seguridad Social	Impuesto a los Combustibles		Monotributo
			Distrib. según Ley 23.548 art. 3° y 4°	Seguridad Social			Obras de Infraestructura	FONAVI	
	Ley (23548)	(Ley 24130-cláusula-Primera-Punto b)	(Ley24699 art. 4°)	(Ley23966 Tit. VI Cap.III art. 30)	(Ley 23906)	(Ley 23549 t.o.Dec. 280/97 y mod.)	(Ley 23966 Tit. III Cap.IV art. 20 Inc. A t.o Dec. 518/98 Axo.I-)*	(Ley 23966 Tit. III Cap.IV art. 20 Inc. A t.o Dec. 518/98 Axo.I-)*	(Ley 24977 y modif. Tit. VII Art. 57 inc. b)
Buenos Aires	0,125		0,125	0,444	0,190	0,028	0,217	(**)	0,065
Catamarca	0,016	0,048	0,016		0,014		0,027		0,008
Cordoba	0,050	0,011	0,050	0,152	0,052	0,009	0,088		0,026
Corrientes	0,021	0,033	0,021	0,048	0,024	0,003	0,037		0,011
Chaco	0,028	0,011	0,028	0,038	0,031	0,002	0,049		0,015
Chubut	0,009	0,066	0,009	0,015	0,014	0,001	0,016		0,005
Entre Rios	0,028	0,039	0,028	0,063	0,024	0,004	0,048		0,014
Formosa	0,021	0,048	0,021	0,018	0,017	0,001	0,036		0,011
Jujuy	0,016	0,048	0,016		0,015		0,028		0,008
La Pampa	0,011	0,055	0,011	0,013	0,013	0,001	0,019		0,006
La Rioja	0,012	0,048	0,012		0,012		0,020		0,006
Mendoza	0,024	0,048	0,024		0,026		0,041		0,012
Misiones	0,019	0,048	0,019	0,021	0,019	0,001	0,033		0,010
Neuquén	0,010	0,055	0,010	0,009	0,017	0,001	0,017		0,005
Rio Negro	0,014	0,055	0,014		0,020		0,025		0,007
Salta	0,022	0,055	0,022		0,026		0,038		0,011
San Juan	0,019	0,048	0,019		0,015		0,033		0,010
San Luis	0,013	0,048	0,013		0,012		0,023		0,007
Santa Cruz	0,009	0,066	0,009	0,012	0,012	0,001	0,016		0,005

Santa Fe	0,051	0,011	0,051	0,124	0,050	0,008	0,088	0,057	0,027
Santiago del Estero	0,023	0,048	0,023		0,025		0,041	0,043	0,012
Tucumán	0,027	0,048	0,027		0,022		0,047	0,042	0,014
Tierra del Fuego	0,007	0,066	0,007	0,001	0,006	0,000	0,012	0,027	0,004
<b>PROVINCIAS</b>	<b>0,574</b>	<b>1,000</b>	<b>0,574</b>	<b>0,957</b>	<b>0,656</b>	<b>0,060</b>	<b>1,000</b>	<b>0,987</b>	<b>0,300</b>
C. A. B. A.(***)	0,014				0,021			0,013	
<b>PCIAS. Y C.A.B.A</b>	<b>0,588</b>	<b>1,000</b>	<b>0,574</b>	<b>0,957</b>	<b>0,677</b>	<b>0,060</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>0,300</b>
Gob. de Neuquén				0,001		0,000			
Cañada de Gómez (Sta.Fe)				0,001		0,000			
Esperanza (Sta. Fe)				0,001		0,000			
Rosario (Sta. Fe)				0,022		0,001			
Rufino (Sta. Fe)				0,000		0,000			
Santa Fe				0,015		0,001			
Venado Tuerto (Sta. Fe)				0,001		0,000			
Basavilbaso (E.Rios)				0,000		0,000			
Gualeguay (E.Rios)				0,001		0,000			
Gualeguaychu (E.Rios)				0,001		0,000			
Villa Elisa (E.Rios)				0,000		0,000			
<b>MUNICIPIOS</b>				<b>0,043</b>		<b>0,003</b>			
<b>PCIAS. C.A.B.A. Y MPIOs.</b>	<b>0,588</b>	<b>1,000</b>	<b>0,574</b>	<b>1,000</b>	<b>0,677</b>	<b>0,063</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>0,300</b>
Nación	0,402		0,416		0,323				
Fondo ATN	0,010		0,010						
Seguridad Social Nación						0,937			0,700
<b>TOTAL</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>
% del ingreso sobre el que se aplican los coef	<b>97% (a)</b>	<b>1,000</b>	<b>93,7% (b)</b>	<b>6,3% (c)</b>	<b>0,500</b>	<b>0,110</b>	<b>3.12% (d)</b>	<b>15.07% (e)</b>	<b>1,000</b>

Notas:

(a) A excepción de los días en que se financia el Fondo Compensador de Déficit. En estos días, los porcentajes aquí informados se aplican deduciendo al 85% la participación porcentual utilizada para tal financiamiento. En general, la misma es del 5%, a excepción de la utilizada el último día. A partir del Acuerdo Nación provincias de mayo 2016, el 85% se modificó del sig. Modo: (\*): 2016: 88%; 2017: 91%; 2018: 94%; 2019: 97%.

(b): Porcentaje establecido en Norma Legal 90%. En base a nota instructiva de Hacienda, el BNA En 2016-2017 coeficiente del 3,75% correspondiente al Decreto 194/16 y 399/16 utiliza como base de aplicación el 93,7318%.

(c): Porcentaje establecido en Norma Legal 10%. En base a nota instructiva de Hacienda, el BNA utiliza como base de aplicación el 6,2682% de lo ingresado.

d)  $3.12\% = 0.104 \cdot 0.3$  a partir del 01/03/2018 por ley 27430 mientras que  $6.873\% = 0.79 \cdot 0.29 \cdot 0.3$  hasta el 28/02/2018

(e)  $15.07\%$  a partir del 01/03/2018 por ley 27430 mientras que  $33.18\% = 0.79 \cdot 0.29 \cdot 0.6$  hasta el 28/02/2018

(\*) Sucesivamente modificada por las Leyes 24.699, 24.919, 25.063, 25.239, 25.400 y 27.430.

(\*\*): La participación estable de Buenos Aires en el Régimen de Obras de Infraestructura se asigna a los Fondos Conurbanos de Rosario y Santa Fe, hasta que se alcanza el valor anual de \$30 millones.

(\*\*\*): Desde el 28 de Diciembre de 2020 el coeficiente 1,4 % correspondiente a la Ley 27.606. A partir del 10 de Septiembre de 2020 hasta el 23 de Diciembre de 2020 el coeficiente 2,32 % correspondiente a Dto. 735/20. A partir de 2018 coeficiente del 3,5% correspondiente al Decreto 257/18. En 2003-2015 coeficiente del 1,4% correspondiente al Decreto 705/03 de lo ingresado.

**Fuente:** Comisión Federal de Impuestos.

#### **7.4. ANEXO IV: REGÍMENES PREVISIONALES NO TRANSFERIDOS: EL MARCO CONSTITUCIONAL**

Los argumentos esgrimidos por las autoridades provinciales en contra de la transferencia de las cajas previsionales suelen estar sustentados en impedimentos de carácter constitucional. En este anexo, elaborado en base a Cetrángolo y Curcio (2005), se detallan las disposiciones establecidas por cada constitución provincial en materia de previsión social, con el propósito de evaluar la viabilidad jurídico-legal de la transferencia de los sistemas previsionales a la jurisdicción nacional.

##### Constitución de la Provincia de Buenos Aires:

*“Artículo 40: La provincia ampara los regímenes de seguridad social emergentes de la relación de empleo público provincial. El sistema de seguridad social para los agentes públicos estará a cargo de entidades con autonomía económica y financiera administradas por la provincia con participación en las mismas de representantes de los afiliados conforme lo establezca la ley. La provincia reconoce la existencia de cajas y sistemas de seguridad social de profesionales.*

*Artículo 39: El trabajo es un derecho y un deber social. Inciso 3. En materia laboral y de seguridad social regirán los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador.”*

##### Constitución de la Provincia de Córdoba:

*"Artículo 57: Régimen Previsional: El Estado Provincial, en el ámbito de su competencia, otorga a los trabajadores los beneficios de la previsión social y asegura jubilaciones y pensiones móviles, irreductibles y proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad. El régimen previsional debe ser uniforme y equitativo y debe procurar la coordinación con otros sistemas previsionales. La ley establece un régimen general previsional que contemple las diferentes situaciones o condicionales laborales... Los recursos que conforman el patrimonio de las cajas previsionales son intangibles y deben ser utilizados sólo para atender sus prestaciones específicas."*

##### Constitución de la Provincia de Corrientes:

*“Capítulo V - Atribuciones del Poder Legislativo. Artículo 83. Corresponde al Poder Legislativo: ... Inciso 29. Dictar la Ley de Jubilaciones y Pensiones Civiles por servicios prestados a la Provincia.”*

Constitución de la Provincia de Chaco:

*“Jubilaciones y pensiones. Artículo 75. - La ley asegurará jubilaciones móviles a los empleados públicos y pensiones de igual carácter a los beneficiarios de las mismas.*

*Derechos del trabajador. Artículo 29. - Todo trabajador goza de los siguientes derechos:... Inciso 10. A jubilaciones y pensiones móviles.*

*Estatuto del docente. Artículo 87. - El Estado garantizará por ley, en el estatuto del docente los derechos y obligaciones del personal afectado al sistema educativo provincial, sin perjuicio de los establecidos por esta constitución y otras leyes. Se asegurarán los siguientes derechos básicos: El libre ejercicio de la profesión, carrera profesional; ingreso, ascenso y traslado por concurso; estabilidad, capacitación, actualización y nueva formación en el servicio; retribución mínima, vital, móvil o intangible; condiciones laborales dignas; régimen de licencias y vacaciones; asistencia y seguridad social; estado docente: jubilación; participación gremial y en el gobierno escolar; participación concurrente en la determinación de las condiciones de trabajo y política salarial.*

*Capítulo IV - Atribuciones del Poder Legislativo. Artículo 119. - Corresponde a la Cámara de Diputados: ...inciso 29. Dictar leyes generales de jubilaciones y pensiones.*

*Inamovilidad, deberes, remoción y retribución. Artículo 154. - Los magistrados y los representantes del ministerio público conservarán sus cargos mientras dure su buena conducta cumplan sus obligaciones legales, no incurran en falta grave, mal desempeño o abandono de sus funciones, desconocimiento inexcusable del derecho, comisión de delito doloso o inhabilidad física o psíquica. Deberán resolver las causas dentro de los plazos que las leyes procesales establezcan y será causal de remoción, la morosidad o la omisión. Cuando se encuentren en condiciones de acceder a la jubilación, podrán optar por su permanencia en el cargo que desempeñan en ese momento, hasta haber cumplido los setenta años. Un nuevo nombramiento será necesario para mantener en el cargo a magistrados y funcionarios, una vez que cumplan esa edad.”*

Constitución de la Provincia de Chubut:

*“Seguridad Social. Artículo 74: La Provincia establece para todos sus habitantes regímenes de previsión y seguridad social que comprenden las consecuencias económicas y sociales de la desocupación, nacimiento, niñez desvalida, enfermedad, desamparo, invalidez, vejez y muerte. Fomenta las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorro y las mutualidades.*



*Aportes y Riesgos: Artículo 75: Los regímenes de previsión y de seguridad social se costean con el concurso equitativo de la Provincia, los empleadores y trabajadores. Los funcionarios, efectivos o no, aportan al sistema previsional y de la seguridad social provinciales. Los riesgos propios de los accidentes de trabajo, de enfermedades profesionales e incapacidad producida en ocasión del trabajo y aquellas no imputables al trabajador, están a cargo exclusivo de los empleadores, sean personas de derecho público o privado.*

*Administración de Aportes. Artículo 76: La administración de los aportes a que se refiere la primera parte del artículo anterior está a cargo de un organismo autárquico provincial integrado por representantes de la Provincia, los empleadores y los trabajadores activos y pasivos. No puede darse a las contribuciones otro destino que el específico para el que son recaudadas.”*

#### Constitución de la Provincia de Entre Ríos:

*“Artículo 19: Los funcionarios y empleados permanentes, provinciales y municipales, o en su caso, los herederos que determinen la ley de la materia, tendrán derecho a jubilación, pensión o seguro. La ley será dictada con sujeción a normas técnicas que tengan en cuenta el principio de la proporcionalidad entre los aportes y beneficios, el tiempo de los servicios y la edad de los beneficiados, sin excluir los aportes del Estado y de las municipalidades. La ley establecerá bases especiales para el caso de accidentes ocurridos con motivo de la prestación del servicio.*

*Artículo 20: La Legislatura no podrá acordar pensiones ni jubilaciones por leyes especiales.*

*Artículo 42: (El Estado) Reglamentará por leyes especiales las condiciones de trabajo de los obreros y empleados residentes en la Provincia. Reglamentará especialmente: a) La jornada y seguridad del trabajo con relación a la exigencia de la vida higiénica y a las condiciones del trabajo industrial y de las faenas agropecuarias. b) Los seguros y el socorro mutuo en caso de enfermedad, maternidad, muerte, niñez desvalida, vejez o invalidez. c) Las otras formas de previsión y asistencia social.*

*Artículo 135: Son atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo: Inciso 27. Conceder pensiones y jubilaciones conforme a la ley de la materia.”*

#### Constitución de la Provincia de Formosa:

*“Artículo 76: La Provincia establecerá un régimen de seguridad social que comprenderá a toda la población, durante el transcurso de la existencia humana, contemplando las contingencias económico - sociales de la*

*desocupación, nacimiento, enfermedad, desamparo, invalidez, vejez y muerte. Fomentará las instituciones de solidaridad social.*

*Artículo 77: La Legislatura dictará leyes de previsión social para funcionarios y empleados públicos con acceso a beneficios jubilatorios con límites mínimos de edad de cincuenta y cinco años los varones y cincuenta las mujeres y un período mínimo de treinta años de servicios con aportes, como condición para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria, salvo regímenes especiales fundados en razones médicas de salud.*

*Se establecerá un haber jubilatorio móvil, no menor al ochenta y dos por ciento de la retribución del cargo o función equivalente al del empleado en actividad. El haber jubilatorio será integral e irrenunciable...”*

#### Constitución de la Provincia de La Pampa:

*“Artículo 47: Todos los habitantes de la Provincia gozan, en su territorio, de los derechos sociales establecidos en la Constitución Nacional, que esta Constitución reconoce y da por reproducidos en toda su amplitud, asegurando en consecuencia la protección del trabajo en sus diversas formas, garantizando la actividad de los derechos gremiales dentro de una organización sindical libre y democrática y promoviendo un régimen de seguridad social integral.*

*Artículo 25: La ley reglamentará la forma de admisión, ascenso, estabilidad, jubilación, agremiación y régimen disciplinario del docente.*

*Artículo 28: La ley reglamentará la forma de admisión, ascenso, estabilidad, jubilación, agremiación y régimen disciplinario de los agentes de la administración.”*

#### Constitución de la Provincia de Misiones:

*“Artículo 35: Todos los trabajadores de la Provincia, públicos o privados, tendrán derecho al seguro social integral e irrenunciable. A este fin se coordinará la legislación provincial con la nacional tendiente a la creación de organismos con autonomía financiera y económica, administrados por los interesados con participación del Estado.*

*Artículo 47: La ley establecerá en el Estatuto del Docente, los deberes del personal dependiente del Consejo General de Educación afectado a la enseñanza o que colabore directamente en estas funciones con sujeción a normas pedagógicas, y le asegurará, sin perjuicio de los reconocidos por otras leyes, los siguientes derechos básicos: estabilidad, ascenso, traslado, vacaciones, estado docente, participación en el gobierno escolar, perfeccionamiento cultural y técnico, jubilación, asistencia social, agremiación y los que contribuyan a la dignificación de la función docente.*

*Artículo 77: La Legislatura dictará el estatuto del empleo público que garantizará los siguientes derechos básicos: preferente admisión por concurso, estabilidad, ascenso, vacaciones, asistencia social, agremiación, pensión y jubilación móviles y todo lo que dignifique la carrera administrativa.*

*Artículo 101: Corresponde a la Cámara de Representantes: ... Inciso 15) dictar leyes sobre jubilaciones, retiros y pensiones para el personal de la administración provincial y municipal y aprobar los convenios que a tal fin pudieren celebrarse con la Nación u otras provincias y Municipalidades.”*

#### Constitución de la Provincia de Neuquén:

*“Artículo 54: La Provincia, mediante la sanción de leyes especiales, asegurará a todo trabajador en forma permanente y definitiva lo siguiente: ... c. Jubilaciones y pensiones móviles, que no serán menores del ochenta por ciento (80 %) de lo que perciba el trabajador en actividad...”*

*Artículo 101: Corresponde al Poder Legislativo: ...Inciso 19. Dictar leyes generales de jubilaciones, pensiones y subsidios...inciso 33. Dictar leyes de acción y previsión social y sanitaria, que aseguren la protección del Estado a las asociaciones que tengan estos mismos fines...*

*Artículo 134: El Gobernador es el jefe de la administración de la Provincia y tiene las siguientes atribuciones y deberes: ...Inciso 13. Acordar jubilaciones, pensiones, retiros y demás beneficios sociales con arreglo a las leyes respectivas...*

*Artículo 286: La Legislatura dictará y reglamentará el Estatuto del Docente con los siguientes derechos básicos: ingreso, estabilidad, ascenso, traslado, vacaciones escolares, participación en el consejo escolar, perfeccionamiento cultural y técnico, agremiación, rotación, jubilación, asistencia social y estado docente.”*

#### Constitución de la Provincia de Santa Cruz:

*“Artículo 55: La Provincia establecerá un régimen de seguridad social que comprenda toda la población durante el transcurso de la vida humana, contemplando las consecuencias económicas y sociales de la desocupación, nacimiento, maternidad, enfermedad, desamparo, invalidez y muerte; fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorro y fomentará y contribuirá a la construcción de viviendas higiénicas.*

*Artículo 104: Corresponde al Poder Legislativo: ...Inciso 4. Proveer lo conducente a la prosperidad de la Provincia, a la salud pública; a la asistencia, acción y previsión social; al progreso de las ciencias y las artes, la instrucción,*

*educación y cultura; a la estabilidad de la propiedad rural y a la prestación de servicios públicos...*

*Artículo 150: En el ámbito territorial que la Legislatura le fije y conforme a criterios técnicos, el Municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijen: ...Inciso 8. Atender lo inherente a la salubridad; la salud pública y los centros asistenciales; la higiene y moralidad pública; la minoridad, la familia y la ancianidad; la discapacidad y el desamparo; cementerios y servicios fúnebres; faenamiento de animales destinados al consumo; los mercados de abasto y el abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio, así como la elaboración y venta de alimentos; la creación y el fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; los servicios de previsión y asistencia social..."*

#### Constitución de la Provincia de Santa Fe:

*"Artículo 21: El Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios. Toda persona tiene derecho a la provisión de los medios adecuados a sus exigencias de vida si estuviese impedida de trabajar y careciese de los recursos indispensables. En su caso, tiene derecho a la readaptación o rehabilitación profesional. El Estado instituye un sistema de seguridad social, que tiene carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley propende al establecimiento del seguro social obligatorio; jubilaciones y pensiones móviles; defensa del bien de familia y compensación económica familiar, así como al de todo otro medio tendiente a igual finalidad.*

*Artículo 55: Corresponde a la Legislatura: Inciso 21- Dictar leyes sobre previsión social..."*

#### Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur:

*"Artículo 51: Previsión Social. El Estado provincial, en el ámbito de su competencia, otorga a los trabajadores, reconociendo el derecho que les asiste, los beneficios de la previsión social y asegura jubilaciones y pensiones móviles, irreductibles, proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad. La ley establecerá un régimen previsional general, uniforme y equitativo, que contemple las diferentes situaciones o condiciones laborales y la coordinación con otros sistemas previsionales. Los recursos que conforman el patrimonio de las cajas previsionales son intangibles y deben ser utilizados sólo para atender*

*sus prestaciones específicas. Los aportes y contribuciones correspondientes serán efectuados en tiempo y forma, bajo la responsabilidad de los funcionarios que omitan el cumplimiento de tal obligación. A partir de la sanción de esta Constitución queda prohibido el otorgamiento de beneficios previsionales que signifiquen privilegios.*

*Artículo 52: Seguridad Social. El Estado provincial establece y garantiza el efectivo cumplimiento de un régimen de seguridad social basado en los principios de solidaridad, equidad e integralidad.”*

## **7.5. ANEXO V: METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE IMPACTO EN LA MASA DE APORTES Y CONTRIBUCIONES Y EN EL GASTO EN PERSONAL EN PROVINCIAS CON CAJAS TRANSFERIDAS, POR ADOPCIÓN DE ALÍCUOTAS DE APORTES Y CONTRIBUCIONES NACIONALES**

### **7.5.1. Masa de aportes y contribuciones con alícuotas provinciales**

En la ejecución presupuestaria del programa “Atención Ex Cajas Provinciales” de ANSES dentro de los Ingresos Corrientes se consignan los recursos obtenidos en concepto de “Contribuciones de la Seguridad Social” como resultado de aplicar las alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales nacionales a la masa salarial bruta sujeta a aportes devengada a favor de los empleados públicos aportantes a las ex cajas previsionales provinciales.

A partir de esa información se pueden estimar las cargas sociales que se devengarían a favor del conjunto de las cajas transferidas en base a una serie de supuestos y consideraciones que se comentan a continuación.

En primer lugar, la información presupuestaria publicada por ANSES no discrimina la masa de aportes y contribuciones del Programa Ex Cajas Transferidas por jurisdicción. Por lo tanto, el primer supuesto que se formula es que se puede aproximar la masa de aportes y contribuciones devengada a favor de cada provincia distribuyendo el total en base a la participación de cada provincia en el gasto en personal del conjunto de jurisdicciones con cajas transferidas. En la sección 7.5.1.1. se desarrolla este punto.

En segundo lugar, teniendo una estimación de la masa de aportes y contribuciones que las provincias con cajas transferidas pagan al ANSES, se puede estimar cuál sería la masa de aportes y contribuciones que se devengaría a su favor si conservaran sus cajas previsionales. Para ello es necesario contar con una alícuota promedio ponderada nacional y una alícuota promedio ponderada de cada jurisdicción subnacional conforme a la normativa previsional

vigente previa al traspaso. En las secciones 7.5.1.2 y 7.5.1.3. se exponen los pasos realizados para obtener este insumo del modelo de estimación.

En la Fórmula 1 se presenta la fórmula utilizada en la sección 3.5 para estimar la masa de aportes y contribuciones que hubieren recaudado las provincias que transfirieron sus cajas a la Nación en el escenario contrafáctico de no traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la órbita nacional.

**Fórmula 1: Cálculo de la masa de aportes y contribuciones provincial en el escenario de no traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la Nación**

$$Masa\ AyC\ prov_{ij} = Masa\ AyC\ nac\ Ex\ Cajas_j * \frac{G.Pers_{ij}}{G.Pers\ CT_j} * \frac{Alic\ AyC\ prov_i}{Alic\ AyC\ nac\ CT}$$

Donde:

$Masa\ AyC\ prov_{ij}$  = Masa de Aportes y Contribuciones devengada a favor de la jurisdicción i en el periodo j

$Masa\ AyC\ nac_j$  = Masa de Aportes y Contribuciones devengada a favor de la ANSES en el periodo j por el Programa Ex Cajas Transferidas

$G.Pers_{ij}$  = Gasto en Personal de la APNF en la jurisdicción i en el periodo j

$G.Pers\ CT_j$  = Gasto en Personal de la APNF de las Cajas Transferidas en el periodo j

$Alic\ AyC\ prov_i$  = Alícuota promedio ponderada de aportes y contribuciones de la jurisdicción i

$Alic\ AyC\ nac\ CT$  = Alícuota promedio ponderada de aportes y contribuciones nacional para las Cajas Transferidas

**7.5.1.1 Alícuotas de aportes y contribuciones provinciales y nacionales**

En los sistemas previsionales públicos provinciales transferidos a la Nación las alícuotas de aportes y contribuciones previsionales que financiaban las prestaciones previo al traspaso eran diferentes a las que regían en el ámbito nacional para cada uno de los regímenes previsionales correspondientes.

En la Tabla 55 se presenta un comparativo de las alícuotas que regían en cada provincia previo al traspaso de sus cajas previsionales a la Nación por régimen previsional y las correspondientes al ámbito nacional.

En relación a los aportes personales, se observa que todas las provincias aplicaban alícuotas iguales o mayores a las que rigen en el ámbito nacional. En cuanto a las contribuciones patronales, el resultado de la comparación entre ambas depende de qué alícuota de contribución patronal nacional se considere, porque como se explica en el Recuadro V.1, las provincias con cajas transferidas tributan el 10,17% en lugar del 16%.

A los fines de la estimación de impacto se considera la alícuota de contribución patronal que se encuentran tributando las provincias con cajas transferidas, 10,17%. Tomando en cuenta dicha alícuota se aprecia que todas las provincias con cajas transferidas preveían en sus normativas alícuotas de contribuciones patronales mayores al 10,17%, por lo cual la masa de aportes y contribuciones resultante de la simulación realizada en el presente ejercicio resultará mayor a la que efectivamente se encuentran devengando a favor de la ANSES las cajas previsionales de provincias que transfirieron su administración a la Nación.

Para los casos donde no se cuenta con información se asignan las alícuotas correspondientes al régimen general de cada provincia.

**Tabla 55: Alícuotas de aportes y contribuciones de provincias con cajas transferidas previo al traspaso y nacionales por régimen previsional**

Jurisdicción	Régimen General			Régimen Docente		
	Aportes personales	Contribuciones patronales	Total	Aportes personales	Contribuciones patronales	Total
CABA	11%	16%	27%	13%	16%	29%
Catamarca	11%	15%	26%	13%	15%	28%
Jujuy	12%	14%	26%	14%	16%	30%
La Rioja	17%	16%	33%	17%	19%	36%
Mendoza	11%	16%	27%	14%	19%	33%
Rio Negro	11%	21%	32%	13%	23%	36%
Salta	15%	18%	33%	16%	19%	35%
San Juan	15%	18%	33%	22%	18%	40%
San Luis	15%	12%	27%	17%	17%	34%
Santiago del Estero	11%	11%	22%	15%	14%	29%
Tucumán	12%	15%	27%	14%	18%	32%
<b>Nación</b>	<b>11%</b>	<b>16%</b>	<b>27%</b>	<b>11%</b>	<b>16%</b>	<b>27%</b>
<b>Nación CT (*)</b>	<b>11%</b>	<b>10,17%</b>	<b>21%</b>	<b>11%</b>	<b>16%</b>	<b>27%</b>

**Notas:** (\*) Ver Recuadro V.1.

S/I = Sin información.

**Fuentes:** Elaboración propia en base a normativas provinciales y nacionales.

\*\*\*\*\*

### **Recuadro V.1 Alícuota reducida de contribución patronal jubilatoria aplicable a las provincias con cajas transferidas**

En su redacción original el artículo 11 de la Ley 24.241 fijó para el financiamiento del "Sistema Integrado Previsional Argentino" una contribución patronal equivalente al 16% de la remuneración imponible. A esto se sumaba la correspondiente al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) fijada el 2%, la destinada al Sistema de Asignaciones Familiares (SAF) establecida en el 7,5% y la del Fondo Nacional de Empleo (FNE) regulada en el 1,5% de la remuneración. Por consiguiente, la suma de todas las contribuciones patronales a la seguridad social era del 27%.

Posteriormente, se dictaron distintos decretos que en procura de reducir los costos laborales y dar impulso al mercado laboral:

El Decreto 2.609/1993 (B.O. 24/12/1993) dispuso la reducción de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina salarial, para las actividades referidas a la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica y tecnológica. La disminución alcanzaba las contribuciones correspondientes a las remuneraciones del personal que preste servicios en las jurisdicciones que, al 31 de diciembre de 1993, hayan adherido al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, del 12 de agosto de 1993 y en tanto a dicha fecha se haya efectuado en las mismas la modificación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, a que se refiere el Punto 4 (exención de las actividades allí mencionadas). El decreto contemplaba el esquema de reducciones en sus Anexos I y II, que implicaban quitas de variada intensidad -porcentajes de reducción diferenciales- para las distintas áreas y regiones del país, teniendo en cuenta las distancias a la Capital Federal y la incidencia de hogares pobres. En dicho marco, el objetivo fue lograr una disminución de la presión tributaria sobre la nómina salarial en las jurisdicciones que cumplieran los requisitos que en la misma se previó, con el fin de reducir el nivel de los costos del proceso económico para distintas actividades.

Luego de ello y dentro del marco de los fines propuestos en el Pacto Federal, el P.E.N. fue dictando una serie de decretos que impartieron modificaciones al Decreto 2.609/1993, ya sea en su texto como en sus anexos, flexibilizando requisitos y redefiniendo las reducciones de alícuotas allí establecidas.

- Decreto 81/94: modificó el decreto 2.609/1993, permitiendo la reducción de contribuciones patronales en aquellas provincias que, no habiendo



adherido al Pacto Federal, hubieran efectuado las modificaciones sobre el impuesto a los Ingresos Brutos, previstas en el mencionado pacto.

- Decreto 385/1994 (B.O. 21/03/1994): Impartió modificaciones al Anexo I del Dec. 2.609/1993, ajustando los porcentajes de quitas para determinadas áreas de las provincias de La Pampa y del Neuquén. En la motivación de dicho decreto, se expresó que se encontraban verificadas las condiciones previstas en el art. 188 de la Ley 24.241 en cuanto al constante y creciente aumento en la recaudación de los recursos destinados a la seguridad social y, por lo tanto, el Poder Ejecutivo Nacional se encontraba facultado para su dictado, “preservando el adecuado financiamiento del sistema previsional”.
- Decreto 476/1994 (B.O. 30/03/1994): extendió los beneficios previstos en el antes mencionado Decreto 2.609/1993, para las actividades allí contempladas y para aquellas jurisdicciones en las que, aún sin haberse concretado la correspondiente desgravación del aludido tributo (IIBB), dicten la norma legal que establezca un cronograma con fechas ciertas de tal exención.
- Decreto 859/1994 (B.O. 08/09/1994): impartió modificaciones al Decreto 385/1994 precitado.
- Decreto 1.141/1994 (B.O. 21/07/1994): dispuso que debían entenderse como actividades turísticas comprendidas en los beneficios establecidos por el Decreto 2.609 del 22 de diciembre de 1993 y sus modificatorios, a las que se detallan en el mismo, adoptando disposiciones sobre dicha actividad económica.
- Decreto 1.791/1994 (B.O. 21/07/1994): Establece un régimen de disminución de contribuciones patronales para las actividades desarrolladas por entidades privadas que tengan por objeto principal la investigación científica y tecnológica.
- Decreto 306/1995 (B.O. 02/03/1995): Dispuso extender los beneficios del Dec. 2.609/1993 a la totalidad de los empleadores de personal doméstico, a fin de fomentar su ocupación y facilitar la incorporación de este sector a la economía formal.
- Decreto 372/1995 (B.O. 22/03/1995): sustituyó el art. 2 del Decreto 2.609/93, haciendo aplicable la mentada reducción a todas las actividades, excepto las desarrolladas por los Estados Nacional, provinciales y municipales y por las instituciones pertenecientes a los mismos, con la salvedad allí dispuesta respecto de los Organismos

comprendidos en el artículo 1 de la Ley 22.016 y sus modificaciones. Asimismo, sustituyó los Anexos I y II de dicho decreto, pero manteniendo los porcentajes de reducción establecidos en la redacción original de los Anexos I y II del Decreto 2.609/93, según lo previsto en el Decreto 306 del 12 de marzo de 1995, para la totalidad de los empleadores de personal doméstico.

- Decreto 292/1995 (B.O. 17/08/1995): Entre otras medidas, modificó el Dec. 372/1995, sustituyendo sus Anexos I y II.
- Decreto 492/1995: En lo referido a contribuciones patronales, sustituyó los Anexos I y II del Decreto 292 del 14 de agosto de 1995 por los Anexos I y II que su texto aprobó.
- Decreto 624/1995, dispuso que las modificaciones al impuesto a los Ingresos Brutos por las respectivas jurisdicciones, no será condición para acceder a la disminución de contribuciones con destino a la Seguridad Social, dispuesta por el Decreto 2609 del 22 de diciembre de 1993, sus modificaciones y normas complementarias. Aplica sobre las contribuciones sobre la nómina salarial correspondientes a las remuneraciones devengadas a partir del mes de septiembre de 1995, inclusive.
- Decreto 1.520/1998: Manteniendo la vigencia de las reducciones previstas en el Dec 2.609/1993 en tanto no se opusieran, dispuso la disminución de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina de salarios con destino al Sistema Único de la Seguridad Social, las que quedarán fijadas en las alícuotas que, para las distintas áreas y regiones previeron sus anexos. La motivación de este decreto se fundamentó expresamente en la necesidad de establecer bases para un crecimiento económico sostenido, con mayor productividad y menores niveles de desocupación. Para ello, se planteó reducir la elevada presión tributaria sobre la nómina salarial, mediante medidas que no afectaran el equilibrio fiscal ni el financiamiento de los subsistemas de seguridad social. Consideró que la mayor recaudación tributaria generada por la Ley 25.063 permitía ampliar la reducción de las contribuciones patronales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, conforme lo establecido en los artículos 11 y 188 de la Ley 24.241 y sus modificaciones. Asimismo, la reducción está en línea con los artículos 2° y 3° de la Ley 25.063, y su impacto fiscal se compensa con los recursos adicionales derivados de la reforma. El Anexo I categorizó las distintas áreas y regiones, mientras que los Anexos II, III y IV las alícuotas de aplicación de aplicación para las remuneraciones que se devenguen a

partir del 1 de abril, 1 de agosto y 1 de diciembre de 1999, respectivamente.

Luego de operadas las sucesivas modificaciones al sistema de reducciones reseñado, es de importancia señalar que el Decreto 814/01, derogó expresamente y en forma detallada toda esta normativa y dejó sin efecto toda norma que contemplara exenciones o reducciones de las alícuotas aplicables a las contribuciones patronales. Asimismo, estableció una alícuota única del 16% para las contribuciones patronales sobre la nómina salarial. Esta alícuota se integra con las contribuciones a los cuatro subsistemas de la seguridad social bajo la administración del Estado<sup>58</sup>.

Más tarde, por medio del artículo 9° de la Ley 25.453 se reformó el artículo 2° del Decreto 814/01. Se estableció así, con igual destino: a) una alícuota del 20% para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios, con excepción de los comprendidos en las Leyes 23.551 (asociaciones sindicales); 23.660 (obras sociales); 23.661 (sistema nacional de seguro de salud) y 24.467 (pequeñas y medianas empresas); y, b) otra del 16% para los restantes empleadores no incluidos en el inciso anterior, la que regirá, también, a los entes del artículo 1° de la Ley 22.016 (sociedades de economía mixta, empresas del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, etc.).

Atento al incremento de la contribución patronal y las excepciones previstas en la ley -llamada de “déficit cero”-, el objetivo de la reforma fue establecer la alícuota diferencial del 20% para las grandes empresa locadoras o prestadoras de servicios, conservando la reducida y única del 16% para los demás empleadores. Como veremos más adelante, conforme interpretación de la CSJN, la alícuota del 16% abarcaba solamente al sector privado y organismos expresamente comprendidos, no así al sector público empleador.

Conforme a ello, el esquema de contribuciones sobre nómina salarial quedó configurado de la siguiente manera.

- a) Alícuota única del 20% (S.I.J.P, asignaciones familiares, fondo nacional de empleo e INSSJyP) para grandes empresas cuya actividad principal sea locación y prestación de servicios.

---

<sup>58</sup> SIPA, INSSJYP, SAF y FNE. Se mantiene por separado la liquidación de Obra Social y ART.

- b) Alícuota única del 16% (S.I.J.P, asignaciones familiares, fondo nacional de empleo e INSSJyP) para resto de los empleadores del sector privado y entes expresamente comprendidos
- c) Alícuota del 16% con destino al S.I.J.P para empleadores sector público conforme Ley 24.241.

Con posterioridad a ello, ambas alícuotas únicas del 16% y 20% fueron incrementadas en un punto porcentual, con el fin de financiar al INSSJyP, ascendiendo al 21% y al 17%, respectivamente (artículo 80°, Ley 25.565).

En este contexto normativo, la Provincia de Santiago del Estero interpretó que le resultaba aplicable el inciso b) del artículo 2° del Decreto 814/01, según la modificación introducida por la Ley 25.453, y concretamente la alícuota que debía tributar en concepto de contribución patronal era del 10,17%, conforme a lo dispuesto por la RG 712, modificada por la RG 1053 de AFIP del 31/07/2001, que determinó una distribución de las alícuotas de la siguiente manera:

- S.I.J.P. (Ley 24.241) 10,17%;
- Asignaciones familiares 4,44%;
- Fondo Nacional de Empleo 0,89%; y
- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados 0,50%.

Sostuvo la citada provincia que sólo se encontraba comprometida a contribuir al S.I.J.P. y no a los otros subsistemas de los cuales sus empleados y jubilados no reciben contraprestación alguna.

Posteriormente, la AFIP inició acciones administrativas contra la Provincia de Santiago del Estero para reclamarle diferencias de contribuciones patronales de la seguridad social correspondientes al período 09/2001 a 12/2004, debido a la menor alícuota que tributaba la Provincia (10,17% en lugar de 16%). Por su parte, la Provincia de Santiago del Estero inició acciones legales contra la AFIP porque sostenía que la resolución dictada por el organismo recaudador vulneraba el principio de legalidad en tanto no ponderó los antecedentes normativos que, a su entender, justificaban su accionar.

### **Fallo CSJN - Rechaza planteo de reducción de alícuota de contribución patronal**

En el caso intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que dictó fallo a favor de la AFIP (Fallos 750/2009 45-S/CS1), sosteniendo que

la Provincia de Santiago del Estero no se encontraba alcanzada por el inciso b del artículo 2° del decreto 814/01 (texto según Ley 25.343).

Entre los argumentos expresados en contra de lo actuado por la Provincia de Santiago del Estero, la CSJN esgrime que el Decreto 814/01 fue dictado en el marco de la Ley de Emergencia Económica 25.344 y el Decreto 1602/01, con un enfoque claro hacia el sector privado de la economía. Esto se evidencia no solo en el artículo 2° de su redacción original, sino también en su motivación, que hace hincapié en aspectos como la competitividad, la productividad, la reducción de costos de producción, el incremento del empleo y la posibilidad de computar la contribución como crédito fiscal del IVA.

Luego sostiene que este decreto modifica otras normas, como los Decretos 2609/93 y 372/95, que excluían explícitamente al Estado Nacional y a sus instituciones de las rebajas contributivas. Además, el alto cuerpo argumenta que el Decreto 1850/04 reafirma que parte del tributo ingresado puede considerarse como crédito fiscal del IVA.

Posteriormente, la CSJN considera que es fundamental analizar si la Ley 25.453 introdujo un cambio en el ámbito de validez del Decreto 814/01, especialmente en relación con la Provincia de Santiago del Estero, que busca beneficiarse de la reducción de alícuotas. La CSJN en su fallo considera que la eliminación de la referencia “al sector privado” en la modificación no implica un cambio en el ámbito de aplicación de la norma, ya que la intención del legislador, como se refleja en el debate parlamentario previo a la sanción de la ley, era preservar el enfoque en el sector privado.

La Ley 25.453 aumentó la alícuota de contribuciones patronales del 16% al 20% para aquellos empleadores cuya actividad principal es la locación y prestación de servicios, manteniendo el 16% para otros empleadores. Afirmó que incluir al sector público en esta disposición normativa contradice la intención original del legislador. Finalmente, la CSJN concluye que la expresión genérica utilizada en el inciso b) busca incluir a otros empleadores no mencionados en el inciso a), pero siempre dentro del ámbito de aplicación que tenía originalmente la norma, es decir, el sector privado, con el fin de establecer una alícuota única del 16%.

En conclusión, la Provincia de Santiago del Estero (y por lo tanto todas las Cajas Públicas Provinciales transferidas) debían ajustarse a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 24.241 que fija la alícuota del 16% con destino al sistema de jubilaciones y pensiones.

**Resolución AFIP 4006-E y Ley 27.260, artículo 58. Plan de Facilidades de Pago alternativo por contribuciones patronales y reducción de alícuota**

En los considerandos de la citada Resolución, la AFIP argumenta que la aplicación del Decreto 814/2001 ha generado diferentes interpretaciones, lo que ha llevado a discrepancias entre las contribuciones patronales efectivamente pagadas y las que correspondían según la normativa vigente. Luego sostiene que la Procuración del Tesoro y la Corte Suprema han indicado que las provincias no están alcanzadas por ciertas disposiciones del citado decreto, lo que ha afectado negativamente la administración presupuestaria de estas jurisdicciones.

Ante esta situación, dado que la Ley 27.260 permite a las provincias y a la Ciudad Autónoma regularizar sus deudas por contribuciones patronales, ofreciendo un tratamiento similar al de las universidades nacionales, propone implementar una reducción temporal de las alícuotas de estas contribuciones, con un cronograma de incrementos progresivos hasta alcanzar la tasa aplicable al sector público.

*Reducción de alícuota*

Se establecen alícuotas reducidas para las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) aplicables a las Jurisdicciones Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sustituyendo las previstas en la Ley 24.241 y sus modificaciones.

La alícuota inicial será del 10,17% durante 120 meses, comenzando en mayo de 2016. Dicha alícuota estará compuesta por un 8,67% con destino al SIPA y un 1,50% con destino a la cancelación de deudas vencidas.

Además, la citada norma dispone que la alícuota de contribuciones patronales comenzará a incrementarse a partir del mes de mayo del año 2026 a razón de 0,583% por año, por un lapso de 10 años (hasta el mes de abril del 2036), momento en el cual alcanzará el 16%. A su vez, durante todo ese periodo (mayo de 2026 a abril 2036) continuará la detracción del 1,50 puntos porcentuales para destinarlos a cancelación de deudas previsionales (integración de las contribuciones patronales por parte de los estados provinciales con cajas transferidas).

Una vez transcurrido este período (mayo de 2026 a abril 2036), las jurisdicciones deberán tributar la alícuota general aplicable al sector público según la Ley 24.241. Si la deuda a favor de la AFIP en concepto de integración de las contribuciones patronales por parte de los estados provinciales con cajas transferidas se cancela antes del mes de abril del 2036, el 1,50% destinado a la

cancelación de deudas se redirigirá para aumentar la alícuota correspondiente al SIPA a partir del período siguiente a la cancelación.

Para acceder a este beneficio, las jurisdicciones aludidas deben cumplir con las siguientes condiciones: a) Las relaciones laborales deben estar debidamente registradas; b) Suscribir hasta el 31 de marzo del 2017 un Acuerdo de Financiamiento y Colaboración, el cual debe ser ratificado antes del 16 de junio del 2017.

*Asimetrías entre provincias con cajas transferidas y cajas no transferidas*

La decisión administrativa de la AFIP plasmada en la Resolución AFIP 4006-E, contraria al mandato judicial, colisiona además con el criterio establecido en el Anexo I de la Resolución ANSES 133/2018, que establece la metodología para el cálculo de los recursos por aportes y contribuciones en la simulación realizada por ANSES.

Allí se estipula que para el cálculo de la Recursos se utilizarán las alícuotas nacionales sobre la base de la masa salarial efectivamente informada por la provincia. Y a continuación se consignan las alícuotas aplicables según el tipo de régimen previsional de que se trate (Tabla 56).

**Tabla 56: Alícuotas aplicables en la simulación de recursos provinciales en el escenario de traspaso de la caja provincial a la nación**

REGIMEN	APORTES PERSONALES	CONTRIBUCIONES PATRONALES
CIVIL	11%	16%
DOCENTE	13%	16%
POLICIA/ SERV.P.	8%	16%
LEY N° 24018	12%	16%

**Fuente:** Anexo I de la Resolución ANSES 133/2018.

El uso excesivo de facultades por parte de los funcionarios de la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) ha llevado a una reducción significativa en las contribuciones patronales que las provincias con Cajas Transferidas (CT) realizan al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esta situación ha puesto en evidencia un trato desigual entre las jurisdicciones, perjudicando a aquellas que conservan la administración de sus sistemas previsionales.

Las provincias que han transferido sus cajas disfrutaban de una carga fiscal menor, ya que sus contribuciones patronales son más bajas en comparación con las que no lo han hecho. Por otro lado, ANSES (Administración Nacional de la

Seguridad Social), al calcular el déficit de cada ejercicio que enfrentaría si las cajas no transferidas hubieran sido efectivamente transferidas, aplica las alícuotas establecidas en la Ley 24.241.

Este cálculo resulta en que ANSES utiliza la alícuota que corresponde a los empleadores en general para las provincias que conservan sus sistemas previsionales, en lugar de aplicar la misma alícuota que rige para las cajas transferidas conforme a lo establecido por AFIP.

\*\*\*\*\*

#### **7.5.1.2 Ponderador por régimen previsional en base a la Planta Ocupada**

Tal como se expuso en la sección 3.6, dentro de los sistemas previsionales coexisten diversos regímenes previsionales especiales y diferenciales, además del general, y regímenes de retiros policiales. Cada uno de estos regímenes particulares tienen sus propias alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales, tanto en el ámbito provincial como en el nacional.

Por lo tanto, lo ideal sería contar, para cada provincia, con la cantidad de aportantes de cada régimen y su salario promedio, de modo tal de poder realizar el cálculo del diferencial de cargas sociales debido a las diferencias de alícuotas por régimen previsional y luego agregar los resultados para obtener la diferencia total.

Sin embargo, no hay información disponible sobre la distribución de aportantes por régimen previsional ni sobre los salarios promedio por escalafón, por lo que es necesario aproximar los resultados a partir de los datos correspondientes a la composición de la Planta Ocupada, que se publica en 5 de las 11 provincias con Cajas previsionales públicas provinciales transferidas en las leyes de presupuesto provinciales y/o en cumplimiento de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno y sus normas modificatorias, reglamentarias y complementarias.

Para obtener una alícuota promedio ponderada nacional y provincial que permita estimar la masa de aportes y contribuciones que estarían recaudando las provincias con CT si no se hubiesen transferido a la Nación, es necesario conocer el peso que tiene cada régimen previsional en los ingresos por aportes y contribuciones de cada jurisdicción.

Para ello se recurren a los datos publicados referidos a Planta Ocupada. Pero de las 7 provincias que publican datos sobre la Planta Ocupada, sólo 5



publican datos abiertos por Escalafón, pudiendo discriminar los empleados correspondientes al Escalafón Docente, Seguridad y General. Sin embargo, cabe aclarar que dentro del Escalafón Docente sólo se consigna a los docentes de los establecimientos educativos de gestión estatal, es decir que no se incluye a los docentes de establecimientos educativos de gestión privada adscriptos a la enseñanza oficial que reciben algún tipo de subsidio por parte de los gobiernos provinciales<sup>59</sup>.

En la Tabla 57 se presentan los datos de Planta Ocupada por escalafón organizados por Región Socioeconómica con el fin de poder calcular luego un promedio regional, el cual es asignado a aquellas provincias para las cuales no se dispone de información por escalafón.

**Tabla 57: Planta Ocupada en provincias con cajas transferidas según región socioeconómica por escalafón**

Región / Provincia	Docentes			Policia	Resto	Total
	CARGOS (a)	HORAS CATEDRA en cargos (b)	TOTAL DOCENTE (a+b)			
<b>CABA</b>	<b>65.242</b>	<b>35.135</b>	<b>100.377</b>	<b>33.181</b>	<b>64.966</b>	<b>198.524</b>
CABA	65.242	35.135	100.377	33.181	64.966	198.524
<b>Cuyo</b>			<b>54.053</b>	<b>16.605</b>	<b>50.915</b>	<b>121.573</b>
Mendoza	S/I	S/I	39.381	11.189	31.715	82.285
San Juan	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
San Luis	12.191	2.481	14.672	5.416	19.200	39.288
<b>Noroeste</b>	<b>45.776</b>	<b>10.542</b>	<b>56.318</b>	<b>18.269</b>	<b>55.548</b>	<b>130.135</b>
Catamarca	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Jujuy	20.291	4.492	24.783	9.077	33.024	66.884
La Rioja	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Salta	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Santiago del Estero	25.485	6.050	31.535	9.192	22.524	63.251
Tucumán	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
<b>Patagónicas</b>						
Río Negro	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I

**Notas:** (a) Cargos docentes en establecimientos de gestión pública. (b) Se toma la equivalencia según criterio de la Nación: 1 Cargo = 30 Horas Cátedra.

**Fuente:** Elaboración propia en base a leyes de presupuesto y publicaciones provinciales en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

<sup>59</sup> El sistema de subvenciones al sector educativo privado se reglamentó por primera vez en el país en 1947, bajo la Ley 13.047. De acuerdo con esta legislación, el otorgamiento de la subvención quedaba sujeto en cada caso a la aprobación del Poder Ejecutivo. En 1991, tras sucesivas modificaciones, adquiere su forma actual con el Decreto 2542/1991.

En la Tabla 58 se presenta el peso que tiene para cada provincia la planta ocupada de cada escalafón sobre el total de empleados públicos provinciales. Las filas resaltadas corresponden a provincias para las cuales no se dispone de datos específicos, por lo que se les asignó el promedio de la región correspondiente.

**Tabla 58: Composición sectorial de la Planta Ocupada en provincias con cajas transferidas según región socioeconómica**

*En % del total*

Región / Provincia	Docentes			Policia	Resto	Total
	CARGOS (a)	HORAS CATEDRA en cargos (b)	TOTAL DOCENTE (a+b)			
<b>CABA</b>	<b>33%</b>	<b>18%</b>	<b>51%</b>	<b>17%</b>	<b>33%</b>	<b>100%</b>
CABA	33%	18%	51%	17%	33%	100%
<b>Cuyo</b>			<b>44%</b>	<b>14%</b>	<b>42%</b>	<b>100%</b>
Mendoza			48%	14%	39%	100%
San Juan			<b>44%</b>	<b>14%</b>	<b>42%</b>	<b>100%</b>
San Luis	31%	6%	37%	14%	49%	100%
<b>Noroeste</b>	<b>35%</b>	<b>8%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>100%</b>
Catamarca	<b>35%</b>	<b>8%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>100%</b>
Jujuy	30%	7%	37%	14%	49%	100%
La Rioja	<b>35%</b>	<b>8%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>100%</b>
Salta	<b>35%</b>	<b>8%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>100%</b>
Santiago del Estero	40%	10%	50%	15%	36%	100%
Tucumán	<b>35%</b>	<b>8%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>100%</b>
<b>Patagónicas (c)</b>	<b>28%</b>	<b>10%</b>	<b>38%</b>	<b>11%</b>	<b>51%</b>	<b>100%</b>
Río Negro	<b>28%</b>	<b>10%</b>	<b>38%</b>	<b>11%</b>	<b>51%</b>	<b>100%</b>

**Notas:** (a) Cargos docentes en establecimientos de gestión pública. (b) Se toma la equivalencia según criterio de la Nación: 1 Cargo = 30 Horas Cátedra. (c) Se asignó el promedio de las provincias patagónicas con CNT

**Fuente:** Elaboración propia en base a leyes de presupuesto y publicaciones provinciales en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

### **7.5.1.3 Alícuota de aportes y contribuciones promedio ponderada**

En la Tabla 59 se presentan las alícuotas promedio ponderadas nacionales y provinciales. Allí se aprecia que el diferencial de recaudación de aportes y contribuciones que recibirían las provincias que transfirieron sus cajas oscila entre un mínimo del -3% para la provincia de Santiago del Estero, donde las cargas sociales provinciales son menores a las nacionales, hasta un máximo de 11% y 9% para las provincias de San Juan, La Rioja, Salta y Río Negro, respectivamente. Las restantes provincias soportan diferencias que van del 2% al 5%.

**Tabla 59: Alícuotas de aportes y contribuciones provinciales y nacionales promedio ponderada en provincias con cajas transferidas**

Región / Provincia	R. General			R. Docente			R. Policial			Total		Diferencial alícuotas (provincia - nación)
	AyC provincia	AyC nación	Planta Ocupada RG/ Planta total	AyC provincia	AyC nación	Planta Ocupada RD/ Planta total	AyC provincia	AyC nación	Planta Ocupada RP/ Planta total	AyC provincia	AyC nación	
<b>CABA</b>												
CABA	27,0%	21,2%	<b>33%</b>	29,0%	29,0%	<b>51%</b>	27,0%	24,0%	<b>17%</b>	28%	26%	2%
<b>Cuyo</b>												
Mendoza	27,0%	21,2%	<b>39%</b>	33,0%	29,0%	<b>48%</b>	27,0%	24,0%	<b>14%</b>	30%	25%	5%
San Juan	33,0%	21,2%	<b>42%</b>	40,0%	29,0%	<b>44%</b>	33,0%	24,0%	<b>14%</b>	36%	25%	11%
San Luis	27,0%	21,2%	<b>49%</b>	34,0%	29,0%	<b>37%</b>	27,0%	24,0%	<b>14%</b>	30%	24%	5%
<b>Noroeste</b>												
Catamarca	26,0%	21,2%	<b>43%</b>	28,0%	29,0%	<b>43%</b>	26,0%	24,0%	<b>14%</b>	27%	25%	2%
Jujuy	26,0%	21,2%	<b>49%</b>	30,0%	29,0%	<b>37%</b>	26,0%	24,0%	<b>14%</b>	28%	25%	3%
La Rioja	33,0%	21,2%	<b>43%</b>	36,0%	29,0%	<b>43%</b>	33,0%	24,0%	<b>14%</b>	34%	25%	9%
Salta	33,0%	21,2%	<b>43%</b>	35,0%	29,0%	<b>43%</b>	33,0%	24,0%	<b>14%</b>	34%	25%	9%
Santiago del Estero	22,0%	21,2%	<b>36%</b>	22,0%	29,0%	<b>50%</b>	22,0%	24,0%	<b>14%</b>	22%	25%	-3%
Tucumán	27,0%	21,2%	<b>43%</b>	32,0%	29,0%	<b>43%</b>	27,0%	24,0%	<b>15%</b>	29%	25%	4%
<b>Patagónicas</b>												
Río Negro	32,0%	21,2%	<b>51%</b>	36,0%	29,0%	<b>38%</b>	32,0%	24,0%	<b>11%</b>	34%	24%	9%

Fuente: Elaboración propia.

#### 7.5.1.4 Contribuciones a la Seguridad Social del Programa Ex Cajas Transferidas

A partir de la ejecución presupuestaria de la ANSES publicada en su sitio web institucional, se presenta en la Tabla 60 la recaudación en concepto de aportes y contribuciones devengada a favor del organismo previsional nacional por parte de las jurisdicciones subnacionales con cajas transferidas para el periodo comprendido entre los años 2005 y 2023.

**Tabla 60: Contribuciones a la Seguridad Social del Programa Ex Cajas Transferidas (1)**

*En miles de millones de pesos corrientes*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ex Cajas Provinciales	0,87	1,14	1,59	2,64	3,73	4,94	6,62	8,15	10,78	14,39	20,32	26,85	41,08	43,16	52,23	52,23	127,70	221,52	509,11

**Notas:** (1) Excluye el IMPS de CABA.

Fuente: Elaboración propia.

#### 7.5.1.5 Ponderador Gasto en Personal provincial

Partiendo de la ejecución presupuestaria de la APNF publicada por la DNAP, se construye una Tabla que muestra la participación de cada jurisdicción en el gasto en personal del conjunto de jurisdicciones con cajas previsionales transferidas a la Nación para el periodo comprendido entre los años 2005 y 2023 (Tabla 55).

**Tabla 61: Participación de cada jurisdicción en el Gasto en Personal del conjunto de jurisdicciones con cajas transferidas (1)**

Jurisdicción	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Catamarca	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	7%	7%
Jujuy	9%	9%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	9%	8%	9%	8%	9%
La Rioja	6%	5%	6%	6%	6%	6%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%	5%	5%	5%	5%	5%
Mendoza	18%	19%	19%	19%	19%	19%	19%	20%	20%	20%	21%	19%	18%	18%	18%	17%	15%	15%	14%
Rio Negro	10%	10%	10%	10%	10%	10%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	10%	11%	11%	11%	11%
Salta	11%	10%	10%	11%	12%	11%	12%	12%	11%	12%	13%	13%	13%	13%	13%	14%	14%	15%	15%
San Juan	9%	9%	8%	8%	8%	8%	7%	7%	7%	8%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	9%	10%
San Luis	5%	5%	5%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	7%
Santiago del Estero	10%	10%	9%	8%	8%	8%	8%	7%	7%	7%	6%	7%	7%	7%	6%	6%	7%	6%	5%
Tucumán	16%	16%	16%	15%	15%	16%	17%	17%	17%	17%	16%	17%	17%	17%	18%	18%	17%	17%	17%
Sub total CT	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Notas:** (1) Excluye el IMPS de CABA.

**Fuente:** Elaboración propia.

En la Tabla 62 se muestra el resultado de aplicar a los montos correspondientes a las contribuciones a la seguridad social del Programa Ex Cajas Transferidas los porcentajes de participación de cada jurisdicción subnacional con caja transferida en el gasto en personal del conjunto de jurisdicciones con cajas transferidas (excepto CABA).

**Tabla 62: Contribuciones a la Seguridad Social del Programa Ex Cajas Transferidas distribuidas según participación en el gasto en personal**

*En millones de pesos corrientes*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Catamarca	58	83	122	214	291	377	506	614	806	1.028	1.402	1.799	2.678	2.915	3.725	3.672	9.830	16.028	37.466
Jujuy	80	107	158	261	363	489	641	803	1.071	1.465	2.051	2.672	4.016	4.111	4.586	4.387	10.882	17.845	45.068
La Rioja	51	60	87	147	212	283	356	439	568	750	1.031	1.400	2.222	2.392	2.800	2.641	6.586	12.180	24.535
Mendoza	159	215	295	502	723	928	1.259	1.631	2.197	2.884	4.165	4.991	7.552	7.570	9.383	8.911	19.108	32.611	73.076
Rio Negro	88	115	159	266	374	514	714	872	1.188	1.553	2.291	3.077	4.595	4.708	5.471	5.588	13.826	24.609	56.074
Salta	96	111	159	283	432	558	762	959	1.233	1.731	2.574	3.590	5.485	5.579	6.640	7.271	18.067	33.385	78.616
San Juan	75	97	134	223	307	395	480	578	769	1.083	1.449	1.992	2.912	3.237	3.960	4.190	10.388	20.058	48.502
San Luis	46	56	75	122	165	215	264	296	391	518	759	1.119	1.994	2.350	2.856	3.105	7.730	13.498	33.923
Santiago del Estero	83	108	138	212	288	390	509	575	724	936	1.299	1.750	2.797	2.919	3.335	3.253	9.246	14.328	25.267
Tucumán	135	186	258	409	574	788	1.128	1.387	1.832	2.440	3.297	4.458	6.831	7.375	9.470	9.207	22.038	36.979	86.587
Sub total CT	871	1.139	1.587	2.639	3.729	4.937	6.620	8.154	10.780	14.387	20.317	26.846	41.081	43.157	52.226	52.226	127.701	221.521	509.115

**Fuente:** Elaboración propia.

## **7.5.2 Aumento del Gasto en Personal por alícuotas provinciales**

La mayoría de las legislaciones provinciales aplica alícuotas de aportes personales más elevadas que las que rigen en el sistema nacional. Por lo tanto, el ejercicio de simulación, donde se supone que no se hubiesen transferido las Cajas Públicas Provinciales a la Nación, implica un incremento de la alícuota de aporte personal, por consiguiente, una reducción del sueldo neto para el afiliado. En este escenario, el aumento de alícuotas de aportes personales no sería considerada como un “costo” para la administración pública provincial, ya que la masa salarial bruta no se incrementa y quienes sufren el costo de las mayores cargas sociales serían los afiliados.

No obstante, en el escenario que se adopta en la presente simulación se supone que el diferencial de alícuotas de aportes personales eleva la masa salarial bruta de modo tal que el neto permanezca inalterado para los afiliados a las Cajas Públicas Provinciales.

En la Fórmula 2 se presenta la fórmula utilizada para estimar el aumento en el gasto en personal en el escenario contra fáctico de no traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la Nación.

**Fórmula 2: Cálculo del ahorro en gasto en personal en el escenario de traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la nación**

$$Aumento\ Gasto\ en\ Personal_{ij} = \frac{Gasto\ en\ Personal_{ij}}{(1 + AyC\ nac\ CT)} \times (AyC\ prov_i - AyC\ nac\ CT)$$

Donde:

*Aumento Gasto en Personal<sub>ij</sub>* = Incremento en la partida Gasto en Personal de la provincia i en el periodo j

*Gasto en Personal<sub>ij</sub>* = Gasto en Personal de la provincia i en el periodo j

*AyC prov<sub>i</sub>* = Alícuota promedio ponderada de aportes y contribuciones de la provincia i

*AyC nac CT* = Alícuota promedio ponderada de aportes y contribuciones nacional aplicada a Cajas Transferidas

**7.6. ANEXO VI: METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE IMPACTO EN EL GASTO EN PERSONAL POR ADOPCIÓN DE ALÍCUOTAS DE APORTES Y CONTRIBUCIONES NACIONALES, EN PROVINCIAS CON CAJAS NO TRANSFERIDAS**

Para estimar el ahorro en el gasto en personal en el supuesto de que las cajas previsionales públicas provinciales se traspasan a la órbita nacional es necesario estimar la reducción en las cargas sociales que deberían afrontar las provincias como consecuencia de aplicar las alícuotas de aportes y contribuciones nacionales en lugar de las provinciales.

Tal como se expuso en la sección 4.3, dentro de los sistemas previsionales coexisten diversos regímenes previsionales especiales y diferenciales, además del general, y regímenes de retiros policiales. Cada uno de estos regímenes particulares tienen sus propias alícuotas de aportes

personales y contribuciones patronales, tanto en el ámbito provincial como en el nacional.

Por lo tanto, lo ideal sería contar, para cada provincia, con la cantidad de aportantes de cada régimen y su salario promedio, de modo tal de poder realizar el cálculo del diferencial del costo salarial debido a las diferencias de alícuotas de cargas sociales por régimen previsional y luego agregar los resultados para obtener el ahorro total.

Sin embargo, no hay información disponible sobre los salarios promedio por escalafón, por lo que es necesario aproximar los resultados a partir de los datos correspondientes a la composición de la Planta Ocupada, que se publica en 10 de las 13 provincias con Cajas previsionales públicas provinciales no transferidas en cumplimiento de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno y sus normas modificatorias, reglamentarias y complementarias.

#### **7.6.1 Alícuotas de aportes y contribuciones provinciales y nacionales**

En los sistemas previsionales públicos provinciales no transferidos a la nación las alícuotas de aportes y contribuciones previsionales que financian las prestaciones en la mayoría de los casos superan a las que rigen en el ámbito nacional para cada uno de los regímenes previsionales correspondientes. Por consiguiente, esto genera una inequidad para las provincias con cajas no transferidas respecto de las que transfirieron sus cajas, porque éstas últimas tributan una alícuota menor, y por ende, soportan un gasto salarial menor.

##### *Régimen general*

Dentro del régimen general, en el ámbito nacional la alícuota de aportes personales jubilatorios se ubica en el 11%. Entre las jurisdicciones subnacionales solo 4 de ellas adoptan este mismo valor del 11%, en tanto que en el resto la alícuota oscila entre un rango que va del 14% al 18,5%.

Por su parte, en el ámbito nacional empleadores realizan una contribución patronal del 16%, a excepción de las jurisdicciones con cajas previsionales públicas transferidas a la nación, que tributan una alícuota del 10,17% por dicho concepto (ver Recuadro V.1). En el ámbito subnacional, las alícuotas de contribución patronal en este régimen varían ampliamente entre las diferentes jurisdicciones, encontrándose desde un mínimo del 12% en Provincia de Buenos Aires hasta un máximo del 18,5% en Corrientes.

La suma de aportes y contribuciones oscila entre un mínimo de 21,71% en el caso de las jurisdicciones subnacionales que transfirieron sus cajas previsionales a la nación, a un máximo de 37% en la Provincia de Corrientes. En promedio, las cargas sociales ascienden al 30% en las jurisdicciones subnacionales que conservan sus cajas previsionales públicas, siendo el mínimo del 26% en el caso de Provincia de Buenos Aires.

### *Régimen docente*

En cuanto al régimen docente, el valor del aporte personal a nivel nacional es del 13%, 2 puntos porcentuales por encima de la del régimen general. Dos provincias en particular, Formosa y La Pampa, aplican este mismo porcentaje del 13%. Para el resto, en general se observa que 7 de las 13 jurisdicciones subnacionales que mantienen las cajas previsionales en la órbita provincial añaden 2 puntos porcentuales a las alícuotas del régimen general, a excepción de Chaco que añade 3 puntos porcentuales a la alícuota general; Neuquén, que añade sólo 1 p.p., y Córdoba, Corrientes y Entre Ríos, que aplican la misma alícuota que rige en el régimen general.

Respecto a la contribución patronal en el régimen docente, el valor nacional se establece en el 16%. Algunas provincias como Buenos Aires, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa y Santa Fe mantienen la misma alícuota del régimen general provincial, mientras que otras jurisdicciones añaden puntos porcentuales a las alícuotas generales provinciales, tales como Neuquén (+ 1 p.p.); Chaco, Santa Cruz y Tierra del Fuego (+ 2 p.p.); Córdoba (+ 3 p.p.); La Pampa (+ 6 p.p.) y Misiones (+ 8 p.p.).

### *Régimen policial*

Por último, en el régimen policial, el valor nacional del aporte personal se fija en el 8%. Sin embargo, ninguna de las provincias contempladas adopta este mismo porcentaje del 8% para el aporte personal de los trabajadores del sector policial. Todas ellas establecen alícuotas mayores, que van desde el 11% en Córdoba al 20,5% en el caso de Neuquén. En relación al régimen general provincial, en Córdoba, Corrientes, Chubut y Santa Cruz la alícuota de este régimen es igual a la del régimen general; en las restantes jurisdicciones añaden entre 2 y 5 puntos porcentuales, a excepción de Tierra del Fuego, que es la única jurisdicción en la cual la alícuota de aporte personal del régimen policial es menor a la del general en 1 p.p.

En cuanto a la contribución patronal en el régimen policial, el valor nacional se sitúa en el 16%. Sólo Misiones aplica esta misma alícuota del 16%, en tanto que las restantes jurisdicciones aplican porcentajes más elevados, alcanzando el 26% en el caso de Córdoba. En relación al régimen general

provincial, en Corrientes, Chubut y Tierra del Fuego la alícuota de este régimen es igual a la del régimen general; en las restantes jurisdicciones se añaden entre 2 y 8 puntos porcentuales.

### **7.6.2 Ponderador por régimen previsional en base a la Planta Ocupada**

Para obtener una alícuota promedio ponderada nacional y provincial que permita estimar el ahorro en gasto en personal en el supuesto traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la nación, es necesario conocer el peso que tiene cada régimen previsionales en los ingresos por aportes y contribuciones de cada jurisdicción.

Para ello se recurren a los datos publicados referidos a Planta Ocupada. Pero de las 10 provincias que publican datos sobre la Planta Ocupada, sólo 8 de ellas publican datos abiertos por Escalafón, pudiendo discriminar los empleados correspondientes al Escalafón Docente, Seguridad, Salud, Poder Judicial y General. Sin embargo, cabe aclarar que dentro del Escalafón Docente sólo se consigna a los docentes de los establecimientos educativos de gestión estatal, es decir que no se incluye a los docentes de establecimientos educativos de gestión privada adscriptos a la enseñanza oficial que reciben algún tipo de subsidio por parte de los gobiernos provinciales.<sup>60</sup>

En la Tabla 63 se presentan los datos de Planta Ocupada correspondientes al mes de diciembre de 2023, a excepción de Chaco, donde los últimos datos publicados son del mes de marzo del año 2022, y Chubut, que refieren al mes de marzo de 2024. Los datos provinciales se organizaron por Región Socioeconómica con el fin de poder calcular luego un promedio regional, el cual luego es asignado a aquellas provincias para las cuales no se dispone de información por escalafón.

---

<sup>60</sup> El sistema de subvenciones al sector educativo privado se reglamentó por primera vez en el país en 1947, bajo la Ley 13.047. De acuerdo con esta legislación, el otorgamiento de la subvención quedaba sujeto en cada caso a la aprobación del Poder Ejecutivo. En 1991, tras sucesivas modificaciones, adquiere su forma actual con el Decreto 2542/1991.



**Tabla 63: Planta Ocupada en provincias con cajas no transferidas según región socioeconómica por escalafón**

Región / Provincia	Periodo	Docentes			Policia	Resto	Total
		CARGOS (a)	HORAS CATEDRA en cargos (b)	TOTAL DOCENTE (a+b)			
<b>Pampeana</b>		<b>114.265</b>	<b>49.086</b>	<b>163.351</b>	<b>67.796</b>	<b>160.926</b>	<b>392.073</b>
Buenos Aires		Sin datos					
Córdoba	dic-23	45.669	18.602	64.270	27.267	42.207	133.744
Entre Ríos	dic-23	22.439	11.926	34.365	11.814	52.741	98.920
La Pampa		Sin datos					
Santa Fe	dic-23	46.157	18.559	64.716	28.715	65.978	159.409
<b>Noreste</b>		<b>53.231</b>	<b>18.468</b>	<b>71.699</b>	<b>17.808</b>	<b>56.830</b>	<b>146.337</b>
Misiones		Sin datos					
Chaco	mar-22	28.730	9.249	37.979	7.185	32.735	77.899
Corrientes	dic-23	24.501	9.219	33.720	10.623	24.095	68.438
Formosa	dic-23	Sin datos por escalafón					<b>14.157</b>
<b>Patagónica</b>		<b>48.335</b>	<b>17.033</b>	<b>65.368</b>	<b>19.831</b>	<b>87.467</b>	<b>172.666</b>
Chubut	mar-24	12.435	6.254	18.689	5.938	27.354	51.981
Neuquén	dic-23	24.925	7.121	32.046	7.616	41.448	81.110
Santa Cruz	dic-23	10.975	3.658	14.633	6.277	18.665	39.574
Tierra del Fuego	dic-23	Sin datos por escalafón					<b>14.588</b>

**Notas:** (a) Cargos docentes en establecimientos de gestión pública. (b) Se toma la equivalencia según criterio de la Nación: 1 Cargo = 30 Horas Cátedra.

**Fuente:** Elaboración propia en base a publicaciones provinciales en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En la Tabla 64 se presenta el peso que tiene para cada provincia la planta ocupada de cada escalafón sobre el total de empleados públicos provinciales. Las filas resaltadas corresponden a provincias para las cuales no se dispone de datos específicos, por lo que se les asignó el promedio de la región correspondiente.

**Tabla 64: Composición sectorial de la Planta Ocupada en provincias con cajas no transferidas según región socioeconómica**

*En % del total*

Región / Provincia	Docentes			Policia	Resto	Total
	CARGOS (a)	HORAS CATEDRA en cargos (b)	TOTAL DOCENTE (a+b)			
<b>Pampeana</b>	<b>29%</b>	<b>13%</b>	<b>42%</b>	<b>17%</b>	<b>41%</b>	<b>100%</b>
Buenos Aires (*)	29%	13%	42%	17%	41%	100%
Córdoba	34%	14%	48%	20%	32%	100%
Entre Ríos	23%	12%	35%	12%	53%	100%
La Pampa (*)	29%	13%	42%	17%	41%	100%
Santa Fe	29%	12%	41%	18%	41%	100%
<b>Noreste</b>	<b>36%</b>	<b>13%</b>	<b>49%</b>	<b>12%</b>	<b>39%</b>	<b>100%</b>
Misiones (*)	36%	13%	49%	12%	39%	100%
Chaco	37%	12%	49%	9%	42%	100%
Corrientes	36%	13%	49%	16%	35%	100%
Formosa (*)	36%	13%	49%	12%	39%	100%
<b>Patagónica</b>	<b>28%</b>	<b>10%</b>	<b>38%</b>	<b>11%</b>	<b>51%</b>	<b>100%</b>
Chubut	24%	12%	36%	11%	53%	100%
Neuquén	31%	9%	40%	9%	51%	100%
Santa Cruz	28%	9%	37%	16%	47%	100%
Tierra del Fuego (*)	28%	10%	38%	11%	51%	100%

**Notas:** (a) Cargos docentes en establecimientos de gestión pública. (b) Se toma la equivalencia según criterio de la Nación: 1 Cargo = 30 Horas Cátedra.

**Fuente:** Elaboración propia en base a publicaciones provinciales en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

### 7.6.3 Alícuota de aportes y contribuciones promedio ponderada

En la Tabla 65 se presentan las alícuotas promedio ponderadas nacionales y provinciales. Allí se aprecia que el costo salarial extra que soportan las provincias que no transfirieron sus cajas oscila entre un mínimo del 4% para las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Formosa, y 5% para Chaco, hasta un máximo de 12% para la provincia de Corrientes. Las restantes provincias soportan diferencias que van del 7% al 9%.

**Tabla 65: Planta Ocupada en provincias con cajas no transferidas según región socioeconómica por escalafón**

Región / Provincia	R. General			R. Docente			R. Policial			Total		
	AyC provincia	AyC nación	Planta Ocupada RG/ Planta total	AyC provincia	AyC nación	Planta Ocupada RD/ Planta total	AyC provincia	AyC nación	Planta Ocupada RP/ Planta total	AyC provincia	AyC nación	Diferencial alícuotas (provincia - nación)
<b>Pampeana</b>												
Buenos Aires	26,0%	21,2%	<b>41%</b>	28,0%	29,0%	<b>42%</b>	37,0%	24,0%	<b>17%</b>	29%	25%	4%
Córdoba	33,7%	21,2%	<b>32%</b>	35,0%	29,0%	<b>48%</b>	37,0%	24,0%	<b>20%</b>	35%	26%	9%
Entre Ríos	32,0%	21,2%	<b>53%</b>	32,0%	29,0%	<b>35%</b>	36,0%	24,0%	<b>12%</b>	32%	24%	8%
La Pampa	24,0%	21,2%	<b>41%</b>	32,0%	29,0%	<b>42%</b>	34,0%	24,0%	<b>17%</b>	29%	25%	4%
Santa Fe	31,7%	21,2%	<b>41%</b>	31,7%	29,0%	<b>41%</b>	37,5%	24,0%	<b>18%</b>	33%	25%	8%
<b>Noreste</b>												
Misiones	27,0%	21,2%	<b>39%</b>	37,0%	29,0%	<b>49%</b>	35,0%	24,0%	<b>12%</b>	33%	25%	8%
Chaco	27,0%	21,2%	<b>42%</b>	32,0%	29,0%	<b>49%</b>	32,0%	24,0%	<b>9%</b>	30%	25%	5%
Corrientes	37,0%	21,2%	<b>35%</b>	37,0%	29,0%	<b>49%</b>	37,0%	24,0%	<b>16%</b>	37%	25%	12%
Formosa	27,0%	21,2%	<b>39%</b>	29,0%	29,0%	<b>49%</b>	36,0%	24,0%	<b>12%</b>	29%	25%	4%
<b>Patagónica</b>												
Chubut	32,0%	21,2%	<b>53%</b>	34,0%	29,0%	<b>36%</b>	32,0%	24,0%	<b>11%</b>	33%	24%	8%
Neuquén	31,0%	21,2%	<b>51%</b>	33,0%	29,0%	<b>40%</b>	44,0%	24,0%	<b>9%</b>	33%	25%	8%
Santa Cruz	30,0%	21,2%	<b>47%</b>	34,0%	29,0%	<b>37%</b>	32,0%	24,0%	<b>16%</b>	32%	25%	7%
Tierra del Fuego	30,0%	21,2%	<b>51%</b>	34,0%	29,0%	<b>38%</b>	29,0%	24,0%	<b>11%</b>	31%	24%	7%

Fuente: Elaboración propia.

### 7.6.4 Ahorro Gasto en Personal

La mayoría de las legislaciones provinciales aplica alícuotas de aportes personales más elevadas que las que rigen en el sistema nacional. Por lo tanto, el ejercicio de simulación, donde se supone la transferencia de las cajas previsionales públicas provinciales a la Nación, implica una reducción de la alícuota de aporte personal, y, por consiguiente, una suba del sueldo neto para el afiliado. En este escenario, la reducción de alícuotas de aportes personales no puede ser considerada como un “ahorro” para la administración pública provincial, ya que la masa salarial bruta no se reduce y quienes se apropian del beneficio de la reducción de alícuotas serían los afiliados.

No obstante, en el escenario que se adopta en la presente simulación se supone que, como parte de las negociaciones asociadas al traspaso de la caja previsional provincial a la nación, se acuerda que el incremento del salario neto producido por la rebaja de aportes personales será computado como un concepto salarial “anticipo a cuenta de futuros aumentos”, es decir que

inicialmente, al momento del traspaso no se produce un ahorro para el fisco provincial, pero a medida que se va utilizando ese “crédito” del “anticipo a cuenta de futuros aumentos” para compensar subas salariales, la Provincia va absorbiendo la ganancia asociada a la rebaja de aportes personales.

En la Fórmula 2 se presenta la fórmula utilizada en la sección 4.2.4 para estimar el ahorro en el gasto en personal en el escenario contrafáctico de traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la nación.

**Fórmula 2: Cálculo del ahorro en gasto en personal en el escenario de traspaso de las Cajas Públicas Provinciales a la nación**

$$\text{Ahorro Gasto en Personal}_{ij} = \frac{\text{Gasto en Personal}_{ij}}{(1 + \text{AyC}_{\text{prov}_i})} \times (\text{AyC}_{\text{prov}_i} - \text{AyC}_{\text{nac}})$$

Donde:

$\text{Ahorro Gasto en Personal}_{ij}$  = Ahorro en la partida Gasto en Personal de la provincia i en el periodo j

$\text{Gasto en Personal}_{ij}$  = Gasto en Personal de la provincia i en el periodo j

$\text{AyC}_{\text{prov}_i}$  = Alícuota promedio ponderada de aportes y contribuciones de la provincia i

$\text{AyC}_{\text{nac}}$  = Alícuota promedio ponderada de aportes y contribuciones nacional

## **7.7. ANEXO VII: METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE CÁLCULO DEL RESIDUO FISCAL NETO PREVISIONAL (RFN previsional)**

Se exponen en este anexo la metodología y los coeficientes utilizados para estimar la distribución de los recursos aportados por cada provincia al sistema previsional nacional y el gasto en jubilaciones y pensiones que cada provincia recibe como pago por parte de dicho sistema. La diferencia entre ambos recursos (aportados y recibidos por parte del sistema previsional nacional) arroja el Residuo Fiscal Neto Previsional para cada una de las provincias argentinas (incluida la C.A.B.A.).

En el caso de los recursos “aportados” al sistema, se tienen dos tipos de recursos previsionales. Por un lado, los recursos propiamente dichos de los sistemas previsionales de reparto, esto es, la masa de aportes personales y contribuciones patronales, que resulta de aplicar las alícuotas nacionales (del SIPA) sobre la masa salarial de los trabajadores registrados. Y, por otro lado, los recursos tributarios con asignación específica a la seguridad social del sistema

nacional, entre los que se encuentran impuestos como IVA, Combustibles, Monotributo, Adicional Cigarrillos, Débitos y créditos bancarios, entre otros.

En ninguno de los dos tipos de recursos “aportados” se dispone de la distribución por jurisdicciones subnacionales del origen de esos recursos. En el caso de la masa de aportes y contribuciones, si bien un insumo de distribución entre provincias podría ser la masa salarial del empleo registrado (empleo por provincias multiplicado por la remuneración de dicho empleo), la problemática de asignación del empleo<sup>61</sup> en las estadísticas del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) de la Dirección Nacional de Estudios y Estadísticas Laborales, sobredimensiona, básicamente, el aporte de CABA, reduciendo, por ejemplo, el de la provincia de Buenos Aires, dado que muchos trabajadores de Buenos Aires (principalmente de los Partidos del Conurbano Bonaerense) se trasladan a empresas localizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lo mismo ocurriría en empresas localizadas en límites interprovinciales, las que captan trabajadores con residencia en provincias de diferente localización que la de las empresas en las que trabajan.

Dada esta problemática, se decidió realizar la distribución del total de masa de aportes y contribuciones del año 2023 (\$7.805.686 millones - Fuente: Estado Financiero de ANSES) según el aporte provincial al PBI, a precios básicos, del año 2023 (Fuente: CEPAL<sup>62</sup>), dejando de lado la parte no distribuida entre jurisdicciones (0,07% el total). Los coeficientes resultantes se exponen en la columna [1] de la Tabla XX.

Un pequeño ajuste se efectuó para el caso de las jurisdicciones con CT, dado que en el AIF del Estado Financiero de ANSES viene desagregado cuánto del total de la masa de aportes y contribuciones de ANSES proviene de trabajadores de las ex cajas provinciales (excluyendo CABA).

Para el caso de CABA se estimó la masa de AyC aplicando alícuotas nacionales al gasto en personal. Dicho total se detrajo del total de “Contribuciones a la Seg. Social” de la AIF de ANSES, para distribuir el resto de las “Contribuciones a la Seg. Social” según aporte al PBI (2023). Por su parte, el total de aportes y contribuciones de las ex cajas provinciales se distribuyó por provincias según la participación de cada provincia en el gasto en personal del conjunto de provincias con CT. Estos coeficientes se exponen en la columna [2] de la Tabla XX.

<sup>61</sup> El empleo se encuentra clasificado por provincia según las zonas donde las empresas declaran que trabajan las personas.

<sup>62</sup> Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004 (<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>).

En el caso de los recursos tributarios con asignación específica a la seguridad social nacional (ANSES), dado que se busca determinar cuánto de esta recaudación tributaria aportan los habitantes y empresas de cada jurisdicción argentina (provincias + CABA), por actividades desarrolladas en ellas, se consideró para la distribución del total de estos recursos tributarios entre las distintas jurisdicciones argentinas, la participación de cada una de ellas en el PIB Nacional del año 2003 (coeficientes de la columna [1] de la Tabla 66).

Por su parte, en el caso de los recursos “recibidos” del sistema previsional nacional (pago de jubilaciones y pensiones) se tuvieron en cuenta los beneficios en vigor y haberes previsionales de ANSES, según tipo de beneficio (jubilaciones y pensiones), condición de obtención del beneficio (con moratoria y sin moratoria) y jurisdicción, información que viene desagregada de esa forma en los Boletines Estadísticos de Seguridad Social (BESS) de pasivos, publicados desde el año 2019. Con esos insumos se estimó para el año 2023 el gasto prestacional (beneficios x haber medio) para cada condición de obtención del beneficio. A partir de dicha estimación se obtuvieron los coeficientes de distribución del gasto previsional de ANSES, por provincias + CABA, para ser aplicados a los distintos tipos de prestaciones de la seguridad social del sistema nacional (gasto en JyP sin moratoria, gasto en JyP con moratoria), coeficientes que se exponen en las columnas [3] y [4] de la Tabla XX.

Por último, se hizo lo mismo con información de las Pensiones No Contributivas por vejez e invalidez y las Pensiones Universales para el Adulto Mayor (PUAM), considerando cantidad de beneficios por provincia y el haber medio de cada PNC y PUAM, para estimar el gasto por tipo de beneficio. A partir de este gasto, se obtuvieron los coeficientes de distribución por jurisdicciones argentinas que se exponen en las columnas [5], [6] y [7] de la Tabla 66, los que luego se aplicaron a los datos de gasto correspondiente de cada tipo de prestación del AIF de ANSES del año 2023.

**Tabla 66: Coeficientes de distribución de recursos tributarios y gasto previsional de ANSES por jurisdicciones argentinas**

*En porcentajes*

Jurisdicción	[1] VALOR AGREGADO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS POR JURISDICCIÓN (2023) - Millones de \$ 2004	[2] Participación en el gasto en personal de las provincias con CT	[3] Gasto en jubilaciones y pensiones ANSES sin moratoria	[4] Gasto en jubilaciones y pensiones ANSES con moratoria	[5] Gasto en PNC por invalidez	[6] Gasto en PNC por vejez	[7] Gasto en PUAM
CABA	20,1%		17,9%	8,2%	2,2%	7,3%	5,7%
Buenos Aires	32,4%		33,8%	39,9%	25,0%	20,2%	34,4%
Catamarca	0,7%	7,4%	1,4%	0,6%	1,5%	1,4%	0,8%
Córdoba	8,0%		6,3%	9,2%	7,1%	4,4%	8,5%
Corrientes	1,3%		1,0%	2,3%	5,8%	3,3%	3,5%
Chaco	1,6%		0,8%	2,2%	8,0%	0,6%	3,9%
Chubut	1,9%		1,8%	1,4%	0,8%	2,8%	1,3%
Entre Ríos	2,7%		1,9%	3,1%	3,7%	1,9%	2,8%
Formosa	0,6%		0,2%	1,1%	3,4%	2,7%	2,0%
Jujuy	1,1%	8,9%	1,9%	1,1%	2,0%	6,2%	1,5%
La Pampa	1,0%		0,9%	1,2%	0,7%	0,2%	0,9%
La Rioja	0,6%	4,8%	1,0%	0,5%	1,4%	0,6%	0,7%
Mendoza	3,3%	14,4%	5,3%	4,8%	3,9%	0,9%	4,5%
Misiones	1,3%		1,0%	2,3%	6,7%	5,3%	3,6%
Neuquén	3,9%		1,4%	1,5%	1,0%	2,3%	1,9%
Río Negro	1,4%	11,0%	3,4%	2,2%	1,5%	3,1%	2,2%
Salta	1,9%	15,4%	3,0%	2,3%	4,8%	4,2%	3,5%
San Juan	1,3%	9,5%	2,2%	1,6%	2,1%	1,1%	1,7%
San Luis	1,0%	6,7%	1,2%	1,0%	1,4%	0,1%	1,3%
Santa Cruz	1,4%		0,7%	0,5%	0,4%	2,0%	0,5%
Santa Fe	7,8%		6,8%	8,1%	4,1%	1,7%	6,5%
Santiago del Estero	1,6%	5,0%	1,7%	1,7%	6,9%	20,8%	3,3%

## IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES

Tucumán	2,0%	17,0%	4,0%	3,1%	5,7%	6,0%	4,5%
Tierra del Fuego	0,9%		0,4%	0,3%	0,1%	0,8%	0,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: En base a datos de Valor Agregado Bruto por jurisdicción de CEPAL, AIF de provincias de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) y datos del BESS del Ministerio de Capital Humano.*





CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

“IMPACTO DE LAS CAJAS PREVISIONALES SOBRE LAS  
FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES”

# BIBLIOGRAFÍA

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL ARGENTINO

## BIBLIOGRAFÍA

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (2023). *Marco Conceptual del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)*. [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2023-11/Marco%20Conceptual%20del%20SIPA\\_Edici%C3%B3n%202023\\_V%20Digital.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2023-11/Marco%20Conceptual%20del%20SIPA_Edici%C3%B3n%202023_V%20Digital.pdf)

Apella I. (2022). *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado*. Banco Mundial, Buenos Aires

Apella, I. (2014). *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*. Rofman. R (ed.). Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina.

Apella I. y Basavilbaso E. (2021). *La relación Nación-provincias en el financiamiento del sistema previsional argentino*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/926451623943655594/pdf/La-Relaci%C3%B3n-Naci%C3%B3n-provincias-en-el-Financiamiento-del-Sistema-Previsional-Argentino.pdf>

Argañaraz, N.; Barraud, A.; Galassi, G. (2008). *El financiamiento de la Seguridad Social en Argentina. Su vínculo con el Federalismo*. Documento de Trabajo, Año 14 – Edición N° 75. IERAL.

Barassi, M.; Bertín, H.; Musalem, A. (2009). *Modalidades previsionales en los regímenes de capitalización de América Latina: renta vitalicia, retiro programado, retiro fraccionario, renta financiera*. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). Ciudad de México.

Bertín, H. (2017). *Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales y del SIPA*. Blog de Economía del Sector Público. <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/2017/06/08/tasas-internas-de-retorno-de-los-regimenes-previsionales/>

Bertín, H. (2019). *Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y del SIPA*. En *Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2019 (Capítulo IV: Políticas sociales y medio ambiente, pp. 181–186)*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/117861/Documento\\_completo..2019-DISTRIBUCION-WEB.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/117861/Documento_completo..2019-DISTRIBUCION-WEB.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Bertín, Hugo Darío. (2019). *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas.

Bertín, Hugo Darío. (2022). *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.

Bertín, Hugo Darío. (2024). *Manual de economía de la previsión social*. Universidad Nacional de La Plata.

Bertranou F., Cetrángolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. 1ra. ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.

Capello, Caullo y Alvarado. (2020). *Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación*. Monitor Fiscal Año 13 - Edición N° 31.

Capello, Grion y Gallasi. (2012). *Veinte años de detracciones a la coparticipación federal para financiar a la seguridad social nacional. Estimación para 2012*. Monitor Fiscal Año 7 - Edición N.º 21. IERAL.

Cetrángolo O. y Curcio J. (2005) *Sistemas provinciales de pensiones en Argentina Diagnóstico y alternativas*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma*. Serie Financiamiento del Desarrollo N°151, CEPAL.

Cetrángolo O. y Grushka C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 208 (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cetrángolo, O. y Machinea, J.L. (1992). *El sistema previsional argentino: Crisis, reforma y transición*. Estudios del Trabajo N° 4, Buenos Aires.

Damill, Mario y Frenkel, Roberto (1990). *Malos Tiempos: La Economía Argentina en la Década de los Ochenta*. Documento CEDES/46. Buenos Aires, 1990.

Ferreres, Orlando J. (2005). *Dos Siglos de Economía Argentina*. Fundación Norte y Sur; <https://dossiglos.fundacionnorteysur.org.ar/series>.

Garriga M. y Rosales W. (2020). *Puja federal en el financiamiento de los regímenes previsionales*. Documento de Trabajo Nro. 39, CEFIP, FCE, UNLP.

Giordano O., Seggiaro C. y Colina J. (2022). *Una vacuna contra la decadencia. Cuestionando consensos en torno al funcionamiento del Estado*. Babel Editorial.

Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) (2018). *Cada nuevo empleado público cuesta a largo plazo \$40 millones*. <https://idesa.org/segun-idesa-cada-nuevo-empleado-publico-cuesta-a-largo-plazo-40-millones/>

La Ruffa G.; Gaya R. (2024). *Asistencia financiera a provincias en el marco de la previsión social en Argentina*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). [https://asap.org.ar/img\\_informes/05041334\\_Asistenciafinancieraaprovinciasenelmarcode laprevisinsocialenArgentina.pdf](https://asap.org.ar/img_informes/05041334_Asistenciafinancieraaprovinciasenelmarcode laprevisinsocialenArgentina.pdf)

La Ruffa G.; Martínez C. (2023). *Diagnóstico sobre las cajas previsionales provinciales en el marco de la Seguridad Social Argentina*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

Melinsky, E. y García Rapp, J. (2000). *Estudio Técnico Argentina: El Sistema Previsional: Situación Actual y Perspectivas*. BID. Buenos Aires

Ministerio de Capital Humano. *Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)*. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Montbrun, A. (2019). *Distribución de competencias entre Nación y Provincias*. Texto para cursantes de Derecho Público Provincial. Universidad Nacional de La Rioja (UNLAR).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.

OIT. (2018). *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19*.

OIT. (2021). *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads—In Pursuit of a Better Future*.

Schulthess, Walter y Demarco, Gustavo (1993). *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*. CEPAL y PNUD. Santiago de Chile, junio de 1993.

Secretaría de Seguridad Social. *Panorama de la Seguridad Social, Series Históricas 1971-2000*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Somoza, Jorge (1971): *La mortalidad en la Argentina entre 1869 y 1960*. Centro de Investigaciones Sociales Instituto Torcuato Di Tella. Centro Latinoamericano de Demografía. Buenos Aires, 1971.

Subsecretaría de Previsión Social de Chile. (2022). *Sistema de Pensiones: Estructura y tipos de esquemas*. Nota Técnica N° 13.