

NOTA **15**  
TÉCNICA

---

ANÁLISIS SOBRE LA PROPUESTA  
DE MODIFICACIÓN PARA EL CÁLCULO  
DEL CRECIMIENTO DEL VALOR  
DE LAS PENSIONES EN ARGENTINA

---

JORGE TONATIUH  
MARTÍNEZ AVIÑA



**Jorge Tonatiuh  
Martínez Aviña<sup>1</sup>**

---

## **Introducción**

El debate sobre las pensiones está tomando la relevancia que merece en la arena pública. Una de las discusiones más recientes trata sobre el crecimiento anual que éstas deberían tener. En términos sencillos, el problema es que, si las pensiones no aumentasen año con año, la inflación mermaría el nivel de vida de los jubilados; del mismo modo, si hay un crecimiento del valor de las pensiones superior a la inflación anual, la capacidad de compra de los jubilados mejoraría. Así iniciaba la Nota Técnica 5 publicada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (ciss) en 2020, donde abordamos temas relacionados con la inflación y las pensiones en México.<sup>2</sup> El caso de Argentina es similar, en tanto que la inflación es un fenómeno económico que en cualquier lugar puede mermar la capacidad de compra de los individuos. No obstante, podemos ver que, en la región, los contextos macroeconómicos tienen marcadas diferencias cuyas

---

<sup>1</sup> Consejero económico de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Economista por la UNAM con posgrados en economía monetaria y financiera, y microfinanzas, por la misma casa de estudios, y en finanzas por la Universidad Anáhuac. Correo: tonatiuh.martinez@ciss-bienestar.org

<sup>2</sup> Jorge Tonatiuh Martínez Aviña, "La Unidad de Medida y Actualización (UMA) y las pensiones en México", ciss, 2019. Disponible en [https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/04/la\\_unidad\\_de\\_medida\\_y\\_actualizacion\\_uma\\_y\\_las\\_pensiones\\_en\\_mexico\\_.pdf](https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/04/la_unidad_de_medida_y_actualizacion_uma_y_las_pensiones_en_mexico_.pdf)

repercusiones afectan de formas muy diversas a nuestras sociedades.

La forma en que el gobierno argentino determina el crecimiento del valor de las pensiones ha cambiado en varias ocasiones en los últimos quince años. Actualmente se discute en el Poder Legislativo la modificación de la fórmula para calcular el crecimiento de las pensiones. En una reunión reciente entre el secretario general de la CISS, Gibrán Ramírez Reyes, y la directora ejecutiva de ANSES, Fernanda Raverta, se acordó que la Conferencia realizaría una Nota Técnica para analizar dicha propuesta. Es la que el lector tiene en sus manos.

Esta nota se divide en seis apartados. En el primero, explicamos el crecimiento y la volatilidad de la inflación en Argentina en los últimos años. Después, (2) la relación entre las pensiones y la inflación; (3) las reformas recientes del sistema previsional, y (4) la propuesta del gobierno sobre la actualización del valor de las pensiones. Posteriormente, (5) analizamos dicha propuesta y (6) hacemos algunos comentarios finales.

## 1. La inflación en Argentina

La historia inflacionaria en Argentina, como en los demás países de la región, es de marcados contrastes. A comienzos de 1980, y a consecuencia de las crisis económica sufrida principalmente por los efectos de la deuda externa, el país comenzó un proceso de crecimiento inflacionario. El gobierno intentó contenerlo mediante el denominado Plan Austral, cuyos efectos fueron temporales. Posterior-

mente se produjo una aceleración inflacionaria que desembocó en dos episodios hiperinflacionarios en 1989 y 1990.<sup>3</sup>

La respuesta del gobierno fue la Ley de Convertibilidad, acompañada por un serie de políticas de corte neoliberal como la reforma del sector público, que incluyó la privatización de la mayor parte de las empresas paraestatales. El aparente éxito de las políticas de control de la inflación tuvo como contraparte la sobrevaluación del peso, la desindustrialización y destrucción del aparato productivo, y una triplicación de la deuda externa.<sup>4</sup>

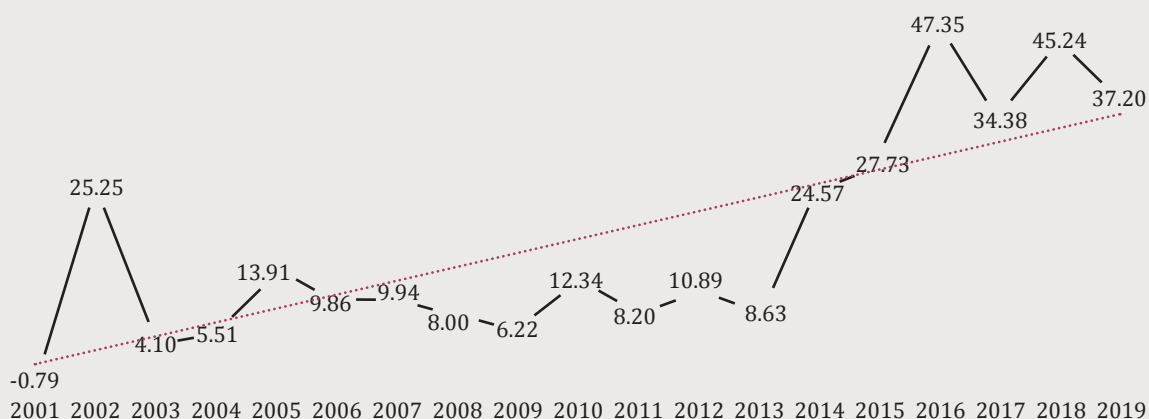
A comienzos de 2000, cuando ya había iniciado la recesión económica en Argentina, el nuevo gobierno de Fernando de la Rúa (Presidente de 1999 a 2001) hizo grandes intentos de reducir el déficit fiscal. La idea era que dicha reducción restablecería la confianza, y los inversionistas extranjeros aportarían los recursos necesarios para el crecimiento. Sin embargo, la economía cayó en una recesión más profunda. Esto generó lo que se conoce como crisis gemelas.<sup>5</sup> Es entonces que en 2001

<sup>3</sup> Laura D'Amato y María Lorena Garegnani, "¿Cuán persistente es la inflación en Argentina?: regímenes inflacionarios y dinámica de precios en los últimos 50 años", CEMLA, 2009, pp. 5-6. Disponible en <https://www.cemla.org/PDF/ic/2013-ic-05.pdf>

<sup>4</sup> Mario Rapoport, "Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas", en J.M. Vázquez Blanco y S. Franchina (comps.), *Aportes de la economía política en el bicentenario*, Prometeo, Buenos Aires, 2011. Disponible en [http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la\\_inflacio\\_n\\_en\\_pdf.pdf](http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la_inflacio_n_en_pdf.pdf)

<sup>5</sup> José María Fanelli, "Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina", *Revista de la CEPAL*, núm. 77, 2002. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10823/077025045\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10823/077025045_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**Gráfica 1.** Tasa de crecimiento anual del índice de precios al consumidor transables: diciembre a diciembre, 2001 - 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=4238&idioma=e>

se desencadenó una crisis financiera y externa que derivó en el abandono del régimen de Convertibilidad, se devaluó el peso argentino y comenzó a acelerarse la inflación, que alcanzó un pico en abril de 2002.<sup>6</sup>

Hacia fines de 2004, cuando la economía empezó a recuperarse de forma sostenida, la inflación también comenzó a acelerarse levemente hasta el final de 2006.<sup>7</sup> En los últimos veinte años se observa una tendencia inflacionaria creciente (véase la Gráfica 1). Entre 2003 y 2013 se observan cambios de entre 4 y 14%, pero en los últimos años se disparó a niveles de 48%, como el observado en 2016.

## 2. La inflación y su relación con las pensiones

Cómo dijimos al inicio, el monto que cada pensionado recibe periódicamente debe aumentar con el tiempo, en la medida necesaria para que la inflación no le haga perder poder adquisitivo.

En Argentina, entonces, como ya puede notarse, es primordial que este monto aumente y se actualice con cierta celeridad y precisión. Esto debido a los posibles cambios de la inflación entre un periodo de actualización y otro. Podría ocurrir, por ejemplo, que las autorida-

<sup>6</sup> Mario Rapport, *op. cit.*

<sup>7</sup> Laura D'Amato y María Lorena Garegnani, *op. cit.*

des actualicen el monto de las pensiones con un factor bajo debido a una inflación reducida en el momento de realizar el cálculo, pero que, en los meses siguientes, ésta crezca bastante, por lo que dicha actualización se quede corta. O al revés. En este sentido, es un problema calcular el crecimiento de las pensiones de acuerdo con la variación de los precios en un momento dado, debido a que estos cambios ocurren rápida y erráticamente.

### 3. Reformas recientes al sistema previsional argentino

Entre 2000 y 2005 la cobertura de pasivos<sup>8</sup> se redujo alrededor de seis puntos porcentuales, al pasar de 62.7 a 56.7%, debido a que se estableció una serie de requisitos adicionales y más estrictos para acceder a la jubilación, así como por el aumento de los niveles de desempleo e informalidad.<sup>9</sup>

En 2005 se implementó una reforma paramétrica conocida como instauración de la moratoria previsional. Consistió en la creación de una modalidad de jubilación para quienes no cumplieran con el requisito de 30 años de aportes. Con este cambio, el sistema de pasivos del sistema aumentó del 70% al 90% entre 2006 y 2014, y entre 2005 y 2011 cerca

del 40% de las prestaciones por jubilaciones y pensiones correspondieron a personas acogidas a la moratoria.<sup>10</sup> Con ello, fue uno de los programas más exitosos de la región.

En 2007 hubo una modificación sumamente trascendental, no únicamente por lo que significó para las personas trabajadoras del país y que serían jubiladas, sino una lección de política para los países del continente. Y es que en este año se comenzó con el retorno al modelo de beneficio definido, pues se permitió la libre elección entre dicho sistema y el de capitalización individual, todavía vigente en ese año. Además, se estableció que, en los casos en que el trabajador o trabajadora no hiciera una elección explícita, la opción por defecto sería el sistema de beneficio definido.<sup>11</sup> También en 2007, se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) debido a los potenciales traspasos de afiliados del esquema de capitalización individual al sistema recién instaurado. En un estudio actuarial realizado por la ANSES en 2005 se proyectó una disminución de la cobertura de pasivos al 50% en 2015 y al 44% en 2025 si no se tomaban medidas contundentes.<sup>12</sup>

Para enfrentar la potencial reducción de la cobertura de pasivos y resolver algunos déficits del sistema de pensiones, se implementaron distintas reformas; entre ellas destacamos la ya mencionada Ley de Moratoria Previsional, y también la Ley de Movilidad Previsional. Es-

<sup>8</sup> Pensionados (con cobertura contributiva o no contributiva) sobre el total de la población adulta mayor.

<sup>9</sup> Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2019

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> La reforma estructural del sistema de pensiones de diciembre 2008, en la que se substituyó completamente el esquema de capitalización individual por un sistema de reparto administrado por el sector público.

<sup>12</sup> Instituto de Trabajo y Economía, "La sostenibilidad de la ANSES en el centro del debate", *Notas de Economía*, núm. 16, Fundación Germán Abdala, Buenos Aires, 2017.

tos cambios normativos beneficiaron altamente a la población, dado que en virtud de la ley las pensiones se ajustaban automáticamente dos veces al año mediante una fórmula que incorporaba la variación de recursos tributarios de la ANSES y la variación del índice general de salarios.<sup>13</sup>

A partir de 2009, gracias a la Ley de Movilidad Previsional, el aumento del valor de las pensiones se dio de forma homogénea a todos los beneficiarios previsionales. Antes de estos cambios legislativos, la pirámide de ingresos del sistema previsional redujo la brecha entre los beneficiarios de menores y mayores ingresos, por decisiones aplicadas por decreto, donde se beneficiaba a las personas que tuvieran pensiones menores. Esto generó también controversias legales, principalmente de quienes tenían pensiones más cuantiosas.<sup>14</sup>

Durante el gobierno del ex presidente Mauricio Macri se llevaron a cabo modificaciones que incidieron en la vida de las personas de mayor edad en Argentina. A fines de 2018, la Ley 27.467 de Presupuesto estableció que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) dispondría criterios socioeconómicos para el otorgamiento de la prestación, que finalmente fueron determinados mediante la Resolución 17/2019 de ANSES. Como conse-

cuencia inmediata, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) dejó de ser universal y pasó a ser regida por un criterio de focalización.<sup>15</sup>

En 2017, bajo la Ley 27.426, se modificaron aspectos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); principalmente, se estableció que los haberes previsionales<sup>16</sup> se actualizarían de forma trimestral a partir de la evolución del índice de precios al consumidor (IPC) y de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE).<sup>17</sup> Estas modificaciones son la causa directa de las modificaciones propuestas por la ANSES recientemente y de las que daremos cuenta en el siguiente apartado.

#### 4. Resultados de las leyes de movilidad en Argentina y la propuesta actual

Derivado de los incrementos inflacionarios y la pérdida del poder adquisitivo de las personas de mayor edad en Argentina, se comenzó un fuerte debate sobre la forma en la que se actualizan estas prestaciones. Este apartado se basa en el documento titulado *Ley de Movilidad de la Seguridad Social: hacia un esquema óptimo de actualización de las prestaciones*,

<sup>13</sup> Alberto Arenas, *op. cit.*

<sup>14</sup> Sergio Rottenschweiler, "Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019)", *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, núm. 34, p. 73. Disponible en [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2074-47062020000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2074-47062020000200004&lng=es&nrm=iso)

<sup>15</sup> Sergio Rottenschweiler, *op. cit.*, p. 76.

<sup>16</sup> El haber jubilatorio es la suma de todas las prestaciones monetarias que se entregan a los jubilados.

<sup>17</sup> Sergio Rottenschweiler, *op. cit.*, p. 76.

publicado por la ANSES,<sup>18</sup> y que fue enviado a la CISS para su análisis.

En diciembre de 2017 se sancionó la Ley 27.426, a partir de la cual se actualizarán los valores trimestralmente. La fórmula es compuesta en un 70% por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y en un 30% por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), como a continuación se muestra:

$$Movilidad_{trim(t)} = 0.70 \left\{ \frac{IPC_{trim(t-1)}}{IPC_{trim(t-2)}} \right\} - 1 + 0.30 \left\{ \frac{RIPTE_{trim(t-1)}}{RIPTE_{trim(t-2)}} \right\} - 1$$

De acuerdo con la información estadística disponible, mientras estuvo vigente esta fórmula, es decir, entre septiembre de 2017 y diciembre de 2019, el monto medio de las prestaciones cayó 19.5% en términos reales. Por ello, a fines de diciembre de 2019, mediante la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, se suspendió la movilidad de la Ley 27.426 y se estableció que el Poder Ejecutivo debería otorgar aumentos por decreto atendiendo prioritariamente a las personas de ingresos más bajos.

Durante las presidencias de Carlos Menem y Fernando De la Rúa, y hasta los primeros meses de la de Eduardo Duhalde, los haberes sufrieron una caída, en términos reales, superior al 20%, como consecuencia de la aceleración de la inflación producto de la crisis socioeconómica por la que transitaba el país. A partir

de entonces, comienza un período de casi siete años de aumentos por decreto: la segunda mitad de la presidencia de Eduardo Duhalde, la totalidad de la presidencia de Néstor Kirchner y el primer año de la de Cristina Fernández, priorizando a las y los beneficiarios de ingresos más bajos. Esto permitió que el haber mínimo no solo recuperara el 20% perdido en el primer semestre de 2002, sino que en diciembre de 2008 fuera ya 69% más elevado en términos reales que en diciembre de 1995.

En el bienio 2018-2019, los últimos dos años de la presidencia de Mauricio Macri, junto con el cambio de la fórmula de movilidad, los haberes sufrieron de nuevo una caída, en torno al 20%. El haber mínimo de diciembre de 2019 se encontraba en un 1.3% por encima del de diciembre de 2008. Hasta el momento de la publicación del documento en cuestión, se habían otorgado cuatro aumentos por decreto que permitieron que el haber mínimo, que perciben más del 65% de las personas beneficiarias, obtenga en 2020 un incremento del 35.3%.

La fórmula de la Ley 26.417 (2008), al igual que la que se propone actualmente, está atada a dos variables relacionadas con la financiación del sistema de seguridad social. Por un lado, la RIPTE, vinculada a los aportes y contribuciones, y que brinda la mayor parte de los recursos del sistema de seguridad social. Por otro, los recursos tributarios de la ANSES, que siguen la evolución de la recaudación que no proviene de aportes y contribuciones, y complementa los recursos del sistema.

<sup>18</sup> ANSES, publicado el 2 de diciembre de 2020. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/noticia/ley-de-movilidad-de-la-seguridad-social-hacia-un-esquema-optimo-de-actualizacion-de-las-prestaciones-357>

La fórmula presentada por la ANSES es la siguiente:<sup>19</sup>

Marzo:

$$0.5 RT + 0.5 W$$

Septiembre:

a)  $0.5 R + 0.5 W$

Si  $a \leq b$

b)  $\{(1 + (1.03 \times R)) / (1 + mm_t)\} - 1$

Si  $a > b$

Donde:

- W: Variación semestral del valor de RIPTE
- RT, Recaudación Tributaria: Es la variación interanual del semestre y se encuentra ajustada (dividida) por la cantidad de beneficios.
- R: Recaudación Total. Es la variación interanual de la recaudación acumulada de los últimos 12 meses y se encuentra ajustada (dividida) por la cantidad de beneficios.
- *mm*: movilidad del período.

Los periodos mencionados tienen un reza-  
go de tres meses respecto a la movilidad apli-  
cada.

## 5. Análisis de la nueva propuesta de movilidad<sup>20</sup>

El documento preparado por la ANSES detalla la evolución de los ingresos de los jubilados a partir de ambas fórmulas, y los datos que extrae de esa labor son contundentes: con la fórmula de movilidad que actualizaba semestralmente de acuerdo con la evolución de los salarios y la recaudación (de 2008), los haberes crecieron en términos reales 25.8%. Por el contrario, en los dos años que las prestaciones se actualizaron de forma trimestral mediante una fórmula que contemplaba mayormente la inflación (2018), los haberes cayeron 19.5%. Además, también se asumen escenarios de comparación; es decir, qué habría sucedido si la fórmula de la legislación de 2018 hubiera estado vigente desde 2008. Los resultados indican que, en este escenario hipotético, apenas se hubiese logrado mantener el poder adquisitivo de las prestaciones, con un decrecimiento de 0.2%.

Es evidente que la propuesta remitida al Poder Legislativo, y que es la que no considera el factor inflacionario, genera mejores resultados que la fórmula recién suspendida. Lo que la propuesta busca es relacionar el incremento de las pensiones con los salarios, no sólo que mantengan su poder adquisitivo.

Después de realizar diferentes escenarios, se llegó a las conclusiones siguientes:

<sup>19</sup> ANSES noticias, "Raverta: 'La nueva fórmula mejorará la vida de millones de jubilados y jubiladas'". Disponible en <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/raverta-la-nueva-formula-mejorara-la-vida-de-millones-de-jubilados-y-jubiladas-3737>

<sup>20</sup> Este apartado contó con el desarrollo analítico de Andres Salazar Ruiz, parte del equipo de actuaría de la CISS, y con la supervisión de Carlos Contreras Cruz, actuario de la CISS.



- 1 Introducir el límite superior denominado “b” es un mecanismo para impedir que la movilidad sea excesivamente alta. El argumento que respalda este límite superior es la sostenibilidad financiera
- 2 El factor más importante en la fórmula es el índice de movilidad de marzo, ya que éste determina en gran parte el índice de movilidad para el mes de septiembre.
- 3 No existe un tope para la movilidad en marzo, lo que ocasiona que, aunque exista un incremento considerable en lo que denominamos “a”, no habrá un incremento considerable en la movilidad en septiembre.
- 4 Existe un beneficio mayor si tenemos un índice de movilidad mayor en marzo que en septiembre.

## 6. Comentarios finales

Cuando las pensiones pierden poder adquisitivo, fallan en su objetivo primordial, que es brindar seguridad económica en la última etapa de vida.

Hay que entender que los países de la región son diferentes en muchos sentidos, por lo que no existe una única receta para todos los problemas que vivimos. Por ejemplo, cuando la CISS publicó la Nota Técnica 5, se pronunció porque en México se mantuviera el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), factor que reemplazó al salario mínimo como variable para acrecentar el valor de las pen-

siones. Dicha unidad sigue el comportamiento de la inflación registrada en el periodo anual inmediato anterior.<sup>21</sup> De lo contrario se hubiera puesto en riesgo la política de recuperación de los salarios del actual gobierno. Sin embargo, se señaló que una vez que estos salarios recuperaran el poder adquisitivo que habían perdido durante los duros años del neoliberalismo, se debía analizar nuevamente la posibilidad de desechar la UMA en la valuación de las pensiones.

En este sentido, el contexto macroeconómico de Argentina es diferente: la inflación galopante de los últimos años, aunada a políticas públicas que llevaron a la modificación de la legislación, generó un deterioro evidente en la vida de los jubilados. También se considera que es indispensable establecer un mecanismo de actualización que no dependa directamente de decretos presidenciales, a fin de asegurar la programación y sostenibilidad financiera de la institución.

Finalmente, es indispensable dar certidumbre a la población de jubilados sobre la suficiencia de los recursos con los que contarán en el tiempo, lo que es imposible si éstos se ponderan mayormente a un indicador inflacionario que no está controlado. Por ende, se considera que la propuesta de ANSES es viable en los términos planteados, y que sólo deberá replantearse una vez que se recupere el poder adquisitivo de las pensiones o que la inflación presente un comportamiento estable.

<sup>21</sup> Recordando que México tiene sus expectativas de inflación ancladas, y que el objetivo de inflación de  $3\% \pm 1$  ha funcionado en los últimos años.



**CISS**  
SEGURIDAD SOCIAL  
PARA EL BIENESTAR

Secretario general  
Gibrán Ramírez Reyes

Las Notas Técnicas (año 2, número 15) son una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10100, Ciudad de México. Tel. (55) 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

Diciembre de 2020.