

Las jubilaciones en la Argentina

Informe de Pavel Stepchenko del 17/04/26

El régimen de jubilaciones argentino es noticia frecuentemente por los debates que se generan en torno al modo de actualización de los haberes, el ingreso de nuevos beneficiarios, las moratorias, etc. En esta nota contamos sintéticamente **cómo funciona el actual sistema jubilatorio de la Argentina y cuáles son los números más importantes para entender el presente y futuro de las jubilaciones**¹.

Cómo funciona el sistema previsional argentino

Los esquemas de jubilaciones y pensiones brindan cobertura a riesgos asociados a vejez (jubilaciones), discapacidad permanente (pensiones por invalidez) o por defunción de una de las fuentes de ingresos del hogar (pensiones por fallecimiento).

En argentina el sistema público de reparto está muy fragmentado, con muchos subsistemas adentro. Existen varios programas de jubilaciones y pensiones, y están estructurados alrededor de esquemas prestacionales de carácter **contributivo** (se basan en el esfuerzo compartido entre el trabajador y el empleador que realizan aportes o "cotizaciones" durante la vida laboral) y **no contributivo** (son prestaciones de carácter asistencial diseñadas para proteger a personas en situación de vulnerabilidad que no cumplen con los requisitos del sistema contributivo, por ejemplo pensión por invalidez, para la vejez, etc).

Por un lado, se encuentra el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que cubre a la mayoría de los trabajadores registrados, que es administrado por ANSES. Además, por fuera del SIPA, funcionan algunos otros esquemas previsionales con normativa propia, como 1) el del personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad (esquemas previsionales con normativa propia), 2) personal policial, y esquemas especiales para 3) empleados públicos provinciales o municipales, y 4) cajas de previsión social para profesionales (como la de los abogados, contadores, etc). Todos estos brindan prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia, pero difieren en la determinación de su cuantía y en las condiciones de acceso.

En general, para acceder a una jubilación una persona debe contar con 30 años de aportes laborales (descuentos que, en el régimen general, son del 11% del sueldo bruto) y tener 60 años de edad en el caso de las mujeres, y 65 años en los hombres.

Pero no todas las personas se jubilan bajo las mismas condiciones: existen algunas **actividades que cuentan con beneficios especiales**, ya sea por acortar la edad de retiro (en el caso de actividades consideradas insalubres), exigir una menor cantidad de años de aportes (por ejemplo, a trabajadores agrarios y de la construcción se les piden 25 años), el nivel de haberes (las jubilaciones son más altas) o las reglas de movilidad (el tipo de actualización al que están sujetas).

En el SIPA existen 7 tipos de regímenes especiales y 200 excepciones

El SIPA incluye a trabajadores, docentes universitarios, docentes no universitarios, trabajadores de Luz y Fuerza, investigadores científicos, empleados del Poder Judicial, personal del Servicio Exterior, y trabajadores de los Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) de Río Turbio.

Pero, además de ellos, en el sistema general **existen unos 200 regímenes de excepción**. Se trata de subsistemas enrolados dentro del régimen general, pero que otorgan algunos beneficios particulares, como el acceso a un retiro temprano o mayores ingresos. **En números absolutos, son 6.171.262 beneficiarios jubilados y pensionados en 2025**, aunque el sistema previsional nacional en su conjunto alcanza los 7,9 millones.

La distinción entre ambas cifras depende de qué universo se esté analizando dentro de la ANSES:

1) 6.107.262 beneficiarios: Es el número registrado específicamente dentro del SIPA al 30 de septiembre de 2025. Esta cifra incluye únicamente a jubilados y pensionados del sistema contributivo

¹ <https://chequeado.com/el-explicador/las-jubilaciones-de-la-argentina-en-numeros-como-functiona-el-sistema-quien-lo-financia-y-por-que-tiene-deficit/>

(con o sin moratoria).

2) 7.904.435 beneficiarios: Es el total general de personas que reciben jubilaciones y pensiones en Argentina según el reporte del tercer trimestre de 2025. Este número mayor se alcanza al sumar los beneficios no contributivos (como la PUAM y Pensiones No Contributivas) al universo del SIPA.

Además de estos regímenes especiales, otra vía de acceso excepcional a las jubilaciones **son las moratorias**, cuya historia y actualidad está comentada más abajo.

Las diferencias entre los regímenes especiales y el general son claras: mientras que el 90% de los haberes del régimen general (6 millones de beneficios) no supera los \$ 500 mil, el 61% de los 670 jubilados del Servicio Exterior cobra entre \$1 y \$2,5 millones, y el 67% de los casi 7.400 beneficiarios del Poder Judicial percibe entre \$800 mil y \$3,5 millones.

Régimen	Haber Mínimo (aprox.)	Haber Máximo
General	\$ 450.319 (con bono)	\$ 2.559.188
Poder Judicial	Basado en 82% móvil ²	Sin tope general ³
Servicio Exterior	Basado en 82% móvil ²	\$ 2.559.188
Docente Univ.	Basado en 82% móvil ²	\$ 2.559.188
Investigadores	Basado en 85% móvil ²	\$ 2.559.188

En tanto, el 55% de los investigadores científicos, el 40% de los docentes universitarios y el 35% de los trabajadores de Río Turbio cobran entre \$ 650 mil y \$ 1,5 millón.

Al respecto, un especialista Julián Folgar⁴ señaló que, si bien en estos regímenes de excepción los beneficiarios aportan un mayor porcentaje de su salario con respecto a los trabajadores del régimen general, “estos subsistemas son deficitarios y el Tesoro nacional debe transferirles fondos”. Y agregó que “esto provoca una suerte de subsidios cruzados”, por el cual los trabajadores del régimen general terminan financiando las jubilaciones de un sector que comparativamente tiene mayores beneficios.

El sistema previsional en números⁵

En 2025 había más de 6,2 millones de jubilados en el SIPA. Se trata de casi un 100% más que los 3 millones de beneficiarios que se registraban en 2001, el primer año de la serie estadística oficial.

De ese total, el 91% de los beneficios pertenecen al régimen general, el 5% a regímenes anteriores al actual, y el 4% a los 7 regímenes especiales.

Además las disparidades de ingresos entre estos grupos son notorias: mientras que los jubilados y pensionados del régimen general percibían en diciembre último un haber mínimo bruto de \$ 359.254 (sin bono), en el otro extremo, los haberes máximos (en bruto) de los otros sistemas podían alcanzar, e incluso superar, los \$ 2.559.188.

Historia de las moratorias

La historia de las moratorias previsionales en Argentina es la evolución de una herramienta diseñada para incluir en el sistema jubilatorio a personas que, por informalidad laboral o desempleo, no llegaron a los 30 años de aportes requeridos por ley y paguen (con descuentos aplicados en sus haberes) la deuda previsional que mantienen con el Estado.

El 68,6% (4,4 millones) de los actuales jubilados del SIPA tuvieron que adherirse a una moratoria para poder comenzar a cobrar los beneficios, dado que no contaban con los años de aportes necesarios.

Las sucesivas moratorias contribuyeron a un mayor acceso al sistema previsional. Como muestran

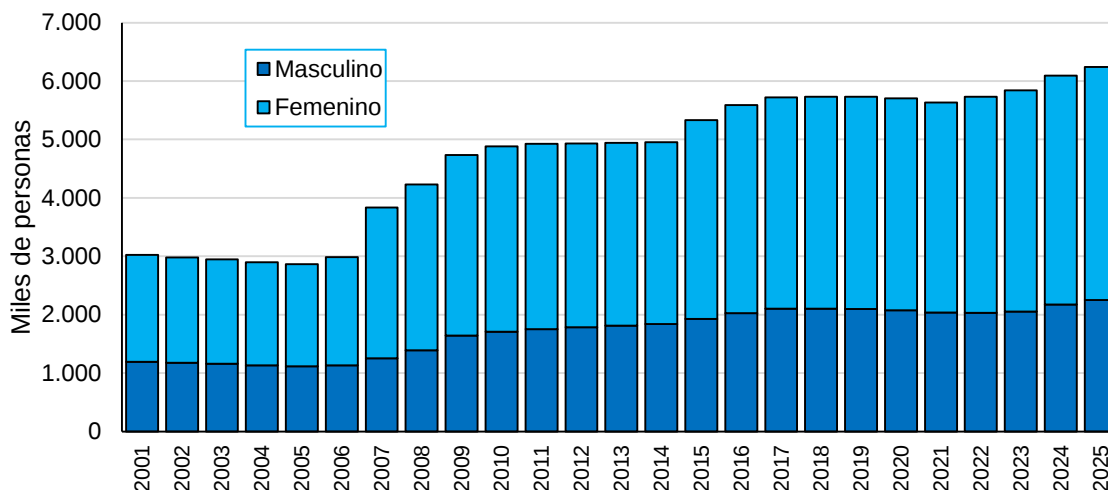
² No existe una "mínima" específica por ley para estos cargos, pero sus haberes están atados a un porcentaje del sueldo activo (82% móvil).

³ El tope general es de \$2.559.188 pero muchos ex funcionarios judiciales han recurrido a la justicia para no ser alcanzados por este tope, logrando en algunos casos haberes superiores mediante fallos específicos

⁴ https://x.com/j_folgar/status/1588275153372614657

⁵ <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

los datos oficiales del cuadro siguiente, entre 2001 y 2005 el número de beneficios previsionales se encontraba en descenso, pero a partir de entonces experimentó fuertes aumentos, con un pico del 35% registrado en 2007, como efecto de la primera moratoria, aprobada en 2005.



Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Hitos principales de la moratoria previsional

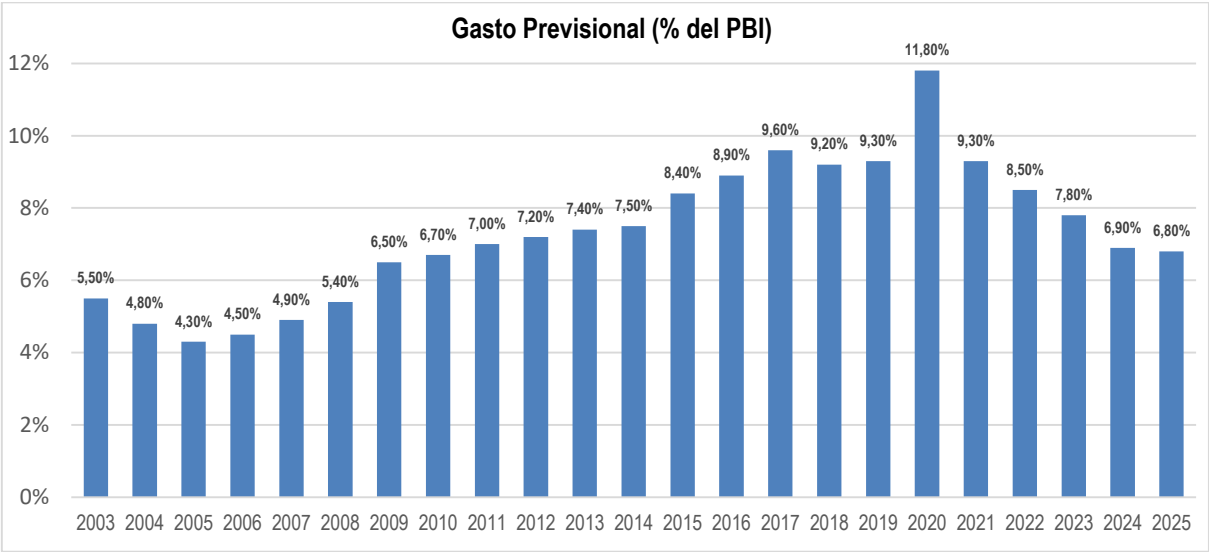
- Origen (1995 - Ley 24.476): Fue la primera moratoria "permanente" sancionada bajo el gobierno de Carlos Menem. Originalmente pensada para autónomos, permitía regularizar deudas de aportes generadas entre 1955 y septiembre de 1993. Sigue vigente hoy, pero por su fecha de corte (1993) ya no alcanza para completar los 30 años necesarios en la mayoría de los casos.
- Plan de Inclusión Jubilatoria (2005 - Ley 25.994): Bajo la presidencia de Néstor Kirchner, se relanzó el uso de la moratoria anterior para que trabajadores en edad de jubilarse pudieran "comprar" los años faltantes mediante un plan de cuotas que se descontaban directamente de su haber. **Fue el inicio de la jubilación masiva de amas de casa y trabajadores informales.** Muy criticada actualmente, incluso por sus ideólogos (CFK) quienes se percataron que el sistema fue usado por muchas personas que cubrían ampliamente sus necesidades básicas con otros ingresos que tenían.
- Segunda Etapa (2014 - Ley 26.970): El gobierno de CFK lanzó una nueva moratoria con una fecha de corte más reciente (diciembre de 2003) para permitir el acceso a quienes no habían podido entrar en el plan de 2005.
- Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016 - PUAM): Durante el gobierno de Mauricio Macri se creó la PUAM (Ley 27.260) como alternativa a las moratorias. Otorga el 80% de una jubilación mínima a mayores de 65 años sin aportes, pero sin derecho a pensión por fallecimiento para el cónyuge.
- Plan de Pago de Deuda Previsional (2023 - Ley 27.705): Esta ley permitió regularizar aportes hasta diciembre de 2008 para quienes ya tenían la edad jubilatoria y hasta marzo de 2012 para quienes aún estaban en actividad.
- Situación actual (2025-2026): La última gran moratoria (Ley 27.705) venció el 23 de marzo de 2025 y el gobierno decidió no prorrogarla. Actualmente, quienes no cuentan con los aportes completos solo pueden optar por la PUAM al cumplir los 65 años o intentar combinar períodos con la vieja Ley 24.476 si los plazos lo permiten.

La sustentabilidad del sistema

1. Gasto previsional respecto del PBI

El incremento en la cantidad de beneficiarios también se ve reflejado en los recursos destinados al gasto previsional, que pasaron de representar el 5,5% del PBI en 2003, con un pico del 11,8% en 2020, hasta 6,8% en 2025 (incluyendo los gastos nacionales y las cajas provinciales).

A continuación, en el gráfico, se detalla la serie histórica del gasto en jubilaciones y pensiones como porcentaje del PBI argentino. La serie refleja tres etapas claras: el piso post-crisis de 2003-2005, una década de expansión (2006-2017) y un proceso de ajuste desde 2020 hasta la fecha.



Puntos de reflexión:

- Mínimo y Máximo: El gasto pasó de un mínimo del 4,3% (2005) a un máximo estructural de 9,6% (2017), sin contar el salto estadístico de la pandemia en 2020 (11,8%).
- Factores de suba: El 70% del incremento entre 2005 y 2015 se debió a las moratorias, *que sumaron millones de beneficiarios al sistema y comprometieron una suma importante del gasto público.*

2. Gasto previsional respecto Gasto Total

En 2025, las jubilaciones explicaron casi la mitad del recorte del gasto público nacional para lograr el superávit financiero.

Esta situación también se evidencia en el sostenido déficit previsional de la ANSES: es decir, la diferencia entre los ingresos tributarios (los aportes de los trabajadores en actividad) y el costo de las jubilaciones y pensiones.

De acuerdo con datos oficiales, el déficit se mantiene ininterrumpidamente al menos desde 1998. La siguiente tabla muestra el peso de las prestaciones de Seguridad Social dentro de la Administración Pública Nacional:

Año	% sobre GT	Contexto del Presupuesto
2003	~28%	Gasto diversificado post-crisis
2008	33,10%	Estatización de AFJP; mayor peso estatal
2015	38,50%	Expansión por moratorias previsionales
2017	41,20%	Pico de participación en la década pasada
2.020	~60%*	Incluye jubilaciones, planes y subsidios
2.023	36,6%	Inicio del proceso de licuación inflacionaria
2.024	45,4%	Consolidación como gasto principal tras ajuste
2025 (P)	52,50%	Proyección oficial del Presupuesto

*Nota: El dato de 2020 suele agruparse con otros gastos sociales extraordinarios por la pandemia.

Puntos de reflexión:

- Concentración del Gasto: A fines de 2024, el gasto en jubilaciones y pensiones pasó de representar el 36,6% al 45,4% del gasto primario total, convirtiéndose en el destino de casi la mitad de los fondos nacionales. El dato provisorio del 2025 es de 52,5% del gasto total reflejando la rigidez de este gasto frente a otras áreas del Estado que sufrieron mayores recortes.

- Ajuste y "Motosierra": Aunque su peso porcentual sube, esto ocurre porque otros gastos (como energía y obra pública) cayeron hasta un 40% interanual, mientras que las jubilaciones se ajustan ahora por inflación con rezago.
- En síntesis, **el gasto previsional es el componente individual más importante del Presupuesto Nacional argentino. Históricamente ha representado cerca de 4 de cada 10 pesos del gasto primario**, aunque en 2024 y 2025 su peso relativo ha aumentado (5 cada 10) debido al recorte más profundo en otras áreas (como obra pública y subsidios).

3. El "Bache" del Sistema: Relación Activos/Pasivos

El "bache" del sistema previsional, medido por la relación entre trabajadores activos y jubilados (pasivos), ha sufrido un deterioro sostenido en las últimas dos décadas. Mientras que en 2003 el sistema contaba con una base más sólida de aportantes por cada beneficio, la expansión de la cobertura mediante moratorias y el estancamiento del empleo formal redujeron este indicador a niveles críticos. La sustentabilidad teórica de un sistema de reparto requiere 3 aportantes activos por cada jubilado. **La realidad actual (2024-2025) registra aproximadamente 1,8 aportantes por cada pasivo.**

Periodo	Relación Activo / Pasivo	Observaciones Clave
2003 - 2005	~2,4	Periodo de mayor equilibrio relativo previo a las moratorias masivas.
2006 - 2010	~2,0	Caída por el ingreso de los primeros 2,5 millones de jubilados por moratoria.
2015 - 2019	~1,8	Estancamiento del empleo privado formal y aumento del stock de beneficios.
2023	1,82	Registrado en marzo de 2023: 10,5 millones de aportantes vs 5,6 millones de beneficios.
2024	2	Deterioro por caída del empleo registrado en el primer semestre.
2025 (Marzo)	1,8	Mínimo histórico reciente: Solo 1,8 trabajadores por cada beneficiario.

Puntos de reflexión:

- Esta merma en la relación entre el número de aportantes y los beneficiarios del sistema se agrava al considerar la calidad de los aportes: en los últimos años, la expansión del mercado laboral estuvo sostenida mayormente por la creación de puestos de trabajo precarizados, en los que las contribuciones son escasas (en el caso de que el trabajador pague el monotributo) o nulas (44% en el caso de los trabajadores informales).
- También hay que tener en cuenta la composición de beneficiarios. De los 6,1 millones de beneficiarios en 2025, el 67% accedió mediante moratorias (sin completar los 30 años de aportes), lo que eleva la presión sobre el financiamiento no contributivo.
- Según los datos de la ANSES, en marzo último había una relación de 1,8 trabajadores por cada persona que cobra un haber previsional: se registraron 10 millones de aportantes al sistema (es decir, trabajadores a quienes se le efectúa un descuento previsional) y 6,1 millones de jubilados y pensionados. Como antes señalamos, se considera que se deben tener 3 trabajadores activos por cada pasivo para que el sistema se autofinancie.

4. Aportes del tesoro

A continuación, se detalla la proporción aproximada de cómo se cubre cada peso destinado a jubilaciones y pensiones.

Año	Aportes y contribuciones %	Impuestos y tesoro %	Contexto financiero
2003-2007	~60%	~40%	Sistema con baja cobertura y pocos beneficiarios
2008	~65%	~35%	Estatización de AFJP: ingreso masivo de aportantes
2015	~55%	~45%	Impacto de moratorias; mayor presión sobre el Tesoro
2021	~52%	~48%	El déficit previsional alcanzó el 2,8% del PBI
2.023	~50%	~50%	Empate técnico entre recursos propios e impuestos
2024 Dic	~30	~70%	Solo el 30% se cubrió con aportes genuinos
2025 (P)	~35	~65%	Proyección basada en mejora de recaudación impositiva

El sistema previsional se financia hoy casi en partes iguales por aportes de trabajadores y por impuestos generales. En 2024, debido a la caída del empleo formal y la recaudación, la dependencia

de los impuestos se profundizó para cubrir el bache financiero del sistema.

Puntos de reflexión:

- Los aportes del Estado son el "pulmón" que permite pagar las jubilaciones ante una relación de activos/pasivos insuficiente, pero a costa de una altísima dependencia de la recaudación de impuestos generales.
- El Estado Nacional también realiza aportes para financiar los déficits de las cajas previsionales provinciales no transferidas (como las de Córdoba o Santa Fe). En mayo de 2025, por ejemplo, las transferencias de Nación cubrieron solo el 5,4% del déficit proyectado de estas cajas, lo que genera tensiones financieras entre el Gobierno Central y las provincias.
- En este punto debemos detenernos en el **Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)** que es el fondo soberano de inversión que respalda al sistema previsional argentino. A fines de 2025, su valor ascendió a casi US\$ 70.000 millones. Administrado por ANSES, funciona como un fondo de reserva compuesto por acciones y títulos públicos heredados de las AFJP. En años de crisis extrema, se ha debatido su liquidación o transferencia al Tesoro para cancelar deudas con jubilados y provincias.

5. Detalle de Impuestos que financian a ANSES

Cuando los aportes salariales (11% del empleado y ~16% del empleador) no alcanzan, el Estado deriva una parte de lo que pagas en los impuestos directamente a la seguridad social.

Impuesto	% que va a la Seguridad Social	Impacto en el Financiamiento
IVA	11% de la recaudación neta	Es la mayor fuente tributaria de ANSES.
Ganancias	20% de lo recaudado	Se destina íntegramente a cubrir el déficit previsional.
Combustibles	~28% del impuesto	Financia directamente cajas previsionales y ANSES.
Cheque	100% (Débitos y Créditos)	Todo lo recaudado por este impuesto va a la seguridad social.
Monotributo	Componente previsional	El pago mensual incluye una cuota destinada a la futura jubilación.

Puntos de reflexión

- Recuperación salarial: Se esperaba que la mejora en la remuneración bruta promedio empuje la recaudación de aportes. La realidad ha jugado en contra ya que la remuneración ha caído en términos reales en los últimos años.
- Peso impositivo: El IVA y el Impuesto a los Débitos y Créditos seguirán siendo los pilares que eviten el colapso del sistema ante la baja relación de activos/pasivos

6. Caja de jubilaciones provinciales

Actualmente, los esquemas provinciales de protección social para adultos mayores dan cobertura a cerca del 50% de los empleados públicos de Argentina, los cuales representan aproximadamente un 12% del total de asalariados.

Estas cajas funcionan bajo un sistema de beneficio definido, con reparto administrado y financiado por cada Estado Provincial. En el presente, 13 provincias continúan con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas: Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

En resumen, es posible distinguir por lo menos los siguientes tipos de situaciones entre los regímenes previsionales provinciales y el nacional:

- 1) Once provincias transfirieron sus Cajas previsionales a la Nación: las de la región de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis), las del Noroeste (La Rioja, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), la CABA y la patagónica Río Negro.
- 2) Diez provincias acordaron con la Nación la armonización (total o parcial) de sus sistemas con el sistema nacional y, en consecuencia, están recibiendo transferencias de fondos desde el Estado nacional: provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa), del

Noreste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) y de la Patagonia (Santa Cruz).

3) Tres provincias patagónicas no reciben transferencias desde la Nación para atender los gastos de sus Cajas: Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego.

Conclusión

Dada la actual configuración y las tendencias demográficas futuras, el sistema previsional argentino presenta 2 grandes dificultades relacionadas con la equidad y la sustentabilidad de mediano y largo plazo.

Por un lado, debe afrontar problemas de equidad horizontal y vertical muy rígido, generando una diferenciación social que se profundiza sobre la ya existente en los sectores de trabajo de origen y que hacen al sistema de reparto muy inequitativo con su consecuente presión sobre el equilibrio actuarial y fiscal.

Por otro lado, el envejecimiento poblacional impone una tendencia decreciente de la tasa de soporte del sistema (medida a través de la relación entre cantidad de activos cotizantes y beneficiarios) que inevitablemente obliga a replantearse el espíritu bismarckiano del sistema y la necesidad de diseñar esquemas de transferencias a la Beveridge⁶ con pilares complementarios no contributivos⁷.

⁶ El Informe Beveridge fue presentado por su autor, Sir William Beveridge, al Parlamento británico en noviembre de 1942. En él se resumían los principios necesarios para erradicar la pobreza y la miseria en Gran Bretaña; el lema de Beveridge a lo largo del informe era «Abolición de la miseria»

⁷ Un **sistema bismarckiano** (1889) se basa en la afiliación obligatoria de trabajadores y empleadores, financiándose mediante cotizaciones sociales ("impuestos al trabajo"). Opera bajo un sistema de reparto, donde las cotizaciones de los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados. En tanto, un sistema de **jubilaciones beveridgiano** es un modelo de seguridad social basado en la universalidad, financiado a través de impuestos generales y gestionado por el Estado. Busca garantizar una prestación básica uniforme para todos los ciudadanos para evitar la pobreza, independientemente de su historial laboral. Las jubilaciones suelen ser de un monto básico igual para todos, con el objetivo de cubrir necesidades básicas (garantía de un nivel de vida mínimo). Este sistema apunta a la justicia social y reducir la desigualdad, en contraste con el sistema bismarckiano, que se basa en la contribución y proporcionalidad al salario.