



CARACTERIZACIÓN DEL  
FINANCIAMIENTO DE ANSES:  
ANÁLISIS SOBRE SU EVOLUCIÓN Y LA  
SUFICIENCIA PARA EL PAGO DE  
PRESTACIONES

Gabriel Esterelles  
Director General

María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont  
Directora de Estudios, Análisis y Evaluación

M. Pía Brugiafreddo - Andrés Kolesnik  
Analistas

Septiembre de 2025

ISSN 2683-9598

## Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo .....	3
Introducción.....	4
Marco institucional, conceptual y normativo .....	4
Evolución institucional y principales hitos normativos.....	5
Marco conceptual .....	5
Marco legal de financiamiento y gasto.....	6
Estructura normativa de los ingresos .....	6
Gasto: componentes legales y esquemas normativos.....	7
Evaluación de la sostenibilidad financiera .....	10
Balance general: superávit o déficit financiero.....	11
Composición y evolución de los recursos de la ANSES.....	14
Ingresos de la seguridad social.....	16
Ingresos tributarios .....	18
Composición y evolución del gasto de ANSES.....	20
Prestaciones previsionales.....	24
Transferencias corrientes .....	27
Gasto de ANSES según su carácter contributivo o no contributivo .....	29
Indicadores de eficiencia de los sistemas previsionales .....	32
Relación masa de cotizaciones y beneficios: Tasa de cobertura (autofinanciamiento) .....	32
Relación cotizaciones-beneficios individuales: Tasa de cotización individual .....	33
Relación activos-pasivos: Tasa de sostenimiento.....	35
Relación remuneración-haber: Tasa de reemplazo.....	36
Comparación de indicadores .....	37
Desafíos estructurales.....	39

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Variación de los ingresos de ANSES en términos del PBI.....	15
Cuadro 2. Variación en la cantidad de aportantes al SIPA .....	18
Cuadro 3. Variación del gasto de ANSES en términos del PIB .....	22
Cuadro 4. Variación en la cantidad de beneficios otorgados por ANSES .....	23
Cuadro 5. Variación del gasto según su carácter contributivo- no contributivo .....	30
Cuadro 6. Variación en cantidad de beneficios según carácter contributivo- no contributivo del gasto .....	32
Cuadro 7. Déficit o superávit y capacidad de cobertura de egresos de los regímenes administrados por ANSES por régimen.....	33
Cuadro 8. Tasa de cotización necesaria, real y su comparación.....	34
Cuadro 9. Tasa de sostenimiento necesaria, real y su comparación.....	35
Cuadro 10. Tasa de reemplazo técnica, real y su comparación .....	36
Cuadro 11. Comparación de tasas.....	38

## Índice de gráficos

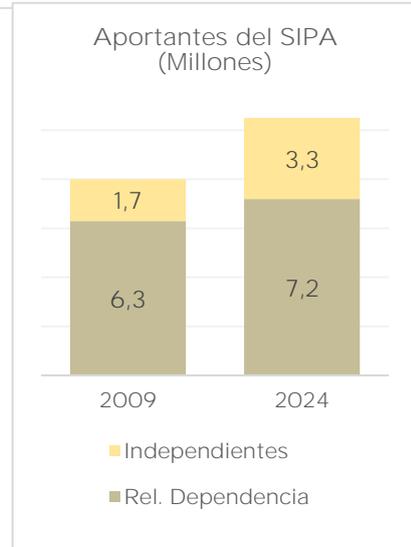
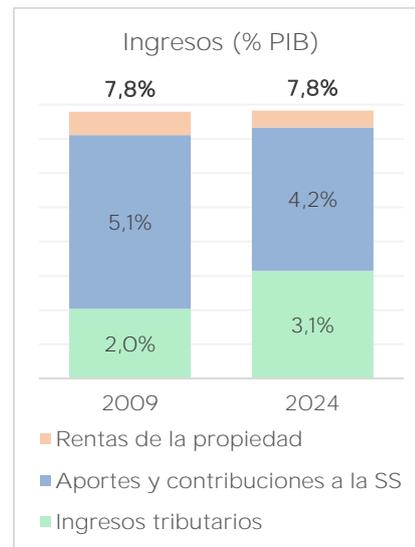
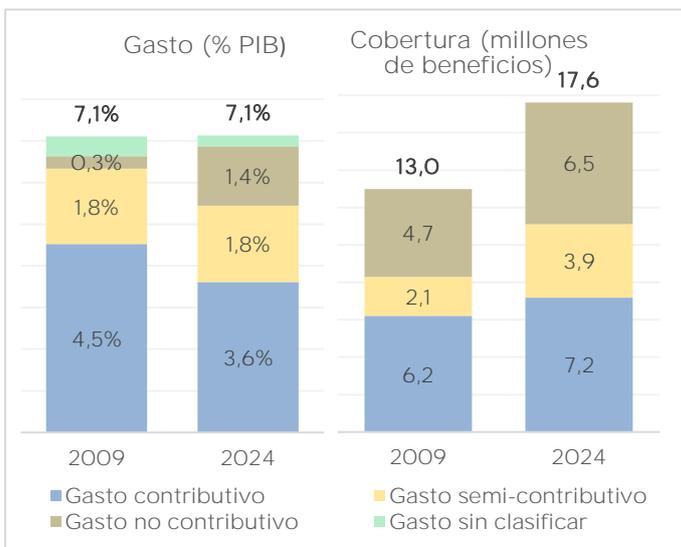
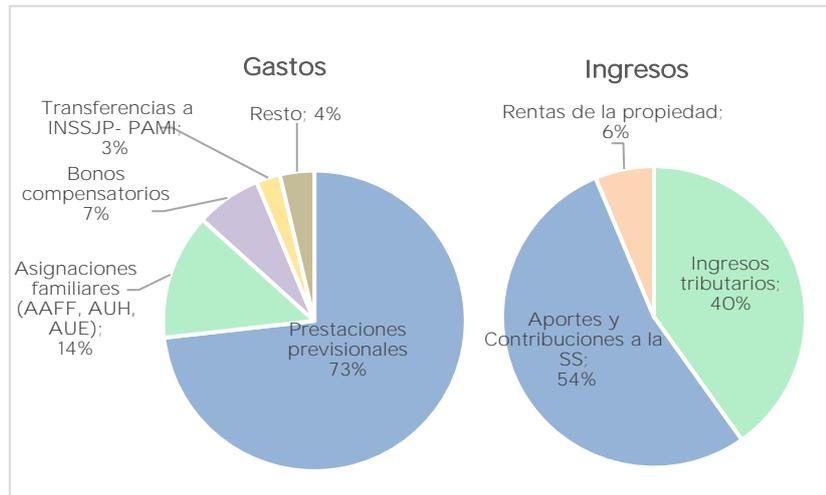
Gráfico 1. Evolución del resultado financiero de la seguridad social contributiva y semicontributiva y sus determinantes.....	11
---	----

Gráfico 2. Cociente entre aportes y contribuciones y prestaciones de la seguridad social contributivas y semicontributivas.....	12
Gráfico 3. Evolución del resultado financiero de ANSES y sus determinantes.....	13
Gráfico 4. Composición de los ingresos.....	14
Gráfico 5. Evolución de los ingresos totales.....	15
Gráfico 6. Evolución de los ingresos de la seguridad social.....	16
Gráfico 7. Evolución de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTÉ).....	17
Gráfico 8. Evolución de cantidad de aportantes al SIPA.....	17
Gráfico 9. Evolución de los ingresos tributarios.....	20
Gráfico 10. Composición de los gastos.....	21
Gráfico 11. Evolución de los gastos totales.....	22
Gráfico 12. Evolución de los beneficios otorgados por ANSES.....	23
Gráfico 13. Evolución de las prestaciones previsionales.....	25
Gráfico 14. Evolución de beneficios previsionales.....	26
Gráfico 15. Evolución del haber mínimo jubilatorio.....	27
Gráfico 16. Evolución de las transferencias corrientes.....	28
Gráfico 17. Evolución de los beneficios otorgados mediante transferencias corrientes.....	29
Gráfico 18. Evolución del gasto según carácter contributivo- no contributivo.....	30
Gráfico 19. Evolución de beneficios según carácter contributivo- no contributivo del gasto.....	31

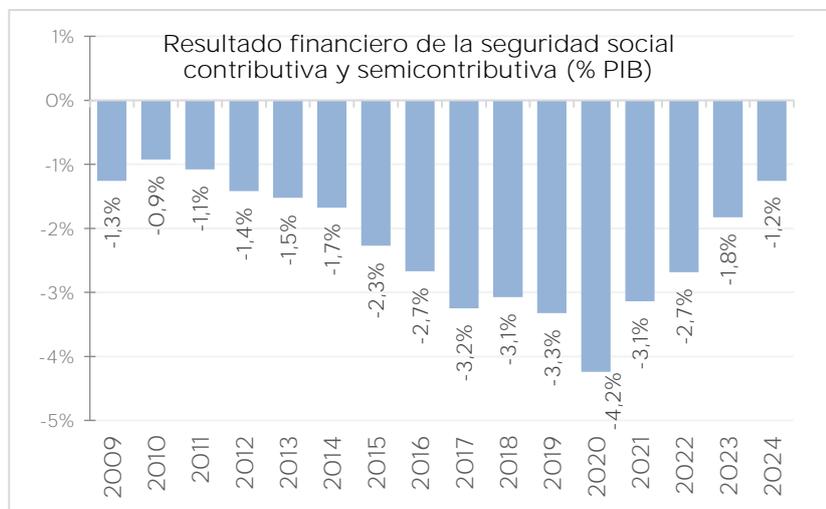
# RESUMEN EJECUTIVO

- Las prestaciones previsionales representan la mayor parte del gasto de ANSES. Los aportes y contribuciones a la Seguridad Social, pese a la pérdida de participación, aún representan la principal fuente de recursos.
- En 2024, ANSES representó el 45,7% de los gastos y el 50,9% de los ingresos de la APN.
- Entre 2009 y 2024, el gasto del componente contributivo se contrajo en términos del PIB.
- El número de jubilados por moratoria (3,9 millones) supera al de beneficiarios del componente contributivo puro (3,2 millones).
- El gasto del componente no contributivo (asignaciones universales, bonos y refuerzo de ingresos), es el de mayor crecimiento relativo, tanto en términos financieros como de cobertura. Pasó de representar el 4% del gasto total en 2009 al 20% en 2024.

Composición de gastos e ingresos de ANSES. Año 2024



- Los recursos tributarios con afectación específica han crecido y cobrado relevancia como fuente de financiamiento de ANSES.
- ANSES presenta un desequilibrio estructural y persistente entre los ingresos por aportes y contribuciones y las erogaciones de la seguridad social de carácter contributivo y semicontributivo.
- La dinámica financiera del período exhibe dos etapas contrapuestas: una primera fase de expansión del gasto que derivó en un deterioro del resultado fiscal, seguida por una segunda fase donde la contracción de las erogaciones fue el principal instrumento para reducir el déficit.
- La caída del déficit se dio junto con una erosión de la base de financiamiento del sistema: caída del salario real, cambio en la composición de los aportantes hacia categorías de menor contribución (independientes) y reformas normativas que redujeron la recaudación.



- Respecto de los indicadores de eficiencia del sistema previsional, la baja tasa de reemplazo del régimen general (38%) es consecuencia de su desequilibrio estructural: con solo 1,5 activos por cada pasivo, el sistema redujo su desbalance a costa de la suficiencia de las prestaciones. La elevada informalidad laboral limita la cantidad de aportantes efectivos y genera una presión adicional sobre el financiamiento, debilitando aún más la sostenibilidad del sistema.

## Introducción

Los sistemas de seguridad social operan como mecanismos de transferencia de ingresos, cuyo propósito es gestionar diversas contingencias sociales como la vejez, las cargas de familia y el desempleo. En Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es el organismo que centraliza estas funciones, administrando componentes clave como el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el régimen de Asignaciones Familiares. Por su magnitud, el conjunto de prestaciones que gestiona constituye uno de los agregados más significativos del presupuesto nacional, y la dinámica de sus flujos financieros impacta directamente en el resultado fiscal, reflejando las tensiones entre la demografía, el mercado laboral y el diseño normativo del sistema.

El objetivo de este informe es realizar un análisis cuantitativo de la estructura de financiamiento y de las obligaciones a cargo de ANSES para el período 2009-2024. La selección de este intervalo responde a criterios técnicos: el año 2009 representa el inicio del régimen de reparto unificado tras la absorción del sistema de capitalización, configurando el marco institucional vigente. El estudio se centra en diagnosticar el balance financiero histórico del organismo y en evaluar el desempeño del sistema mediante indicadores actuariales y económicos estandarizados.

Este documento busca proveer de insumos técnicos y evidencia empírica para el análisis de la arquitectura actual del sistema. La información aquí presentada permite cuantificar sus tensiones estructurales y evaluar el efecto de distintas variables sobre el equilibrio de largo plazo, sirviendo como una base objetiva para el debate sobre eventuales ajustes paramétricos o reformas normativas.

Para cumplir con este propósito, el informe se organiza de la siguiente forma: En primer lugar, se detalla la evolución legal que define las fuentes de recursos y las prestaciones del sistema. En segundo lugar, se examina la composición y evolución de los ingresos y gastos, identificando los factores determinantes del resultado financiero. Seguidamente, se mide el desempeño previsional a través de cuatro indicadores clave: la tasa de cobertura (capacidad de autofinanciamiento de cada régimen en términos financieros totales); la tasa de cotización individual (comparación entre los aportes y contribuciones reales por individuo y los teóricamente necesarios para no depender de fuentes externas de financiamiento); la tasa de sostenimiento (comparación de la relación entre la cantidad de activos y pasivos reales y necesarias por régimen para lograr el financiamiento) y la tasa de reemplazo (relación entre remuneración de activos y haber de pasivos real y su comparación con la relación necesaria para mantener el mismo nivel de vida entre etapas).

Finalmente, a partir de la evidencia recabada, se delinear los principales desafíos técnicos que condicionan la viabilidad futura del sistema.

## Marco institucional, conceptual y normativo

El presente apartado tiene por objeto delinear el marco institucional, conceptual y normativo que rige el funcionamiento de la ANSES, con el fin de contextualizar su estructura operativa y las condiciones legales que determinan tanto sus fuentes de financiamiento como sus obligaciones de gasto.

En este sentido, se presenta una síntesis de su evolución histórica, los principales hitos en materia legislativa, y las reformas que han incidido en su configuración actual. Este abordaje resulta fundamental para comprender las bases jurídicas que sustentan el sistema de seguridad social administrado por ANSES, así como los cambios estructurales que han impactado en su desempeño financiero y operativo a lo largo del tiempo.

## Evolución institucional y principales hitos normativos

La ANSES fue creada mediante el Decreto 2.741 del 26 de diciembre de 1991, en el marco de un proceso de reorganización del sistema previsional nacional luego de la disolución de las Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares y del Instituto Nacional de Previsión Social mediante el Decreto 2284/91. Su función principal era la administración y ejecución de las políticas de la seguridad social bajo jurisdicción nacional, incluyendo el pago de prestaciones del sistema previsional contributivo y de otras asignaciones sociales.

Durante la década de 1990, la creación de ANSES estuvo estrechamente vinculada con la implementación del nuevo régimen previsional mixto introducido por la Ley 24.241, que estableció un sistema integrado tanto por un régimen de reparto público (gestionado por ANSES) como por un régimen de capitalización individual de administración privada (gestionado por las AFJP). Esta dualidad perduró hasta 2008, cuando la Ley 26.425 dispuso la unificación del sistema previsional en un único régimen público de reparto, eliminando las cuentas de capitalización individual y transfiriendo los recursos y beneficiarios a la órbita de ANSES.

Desde su creación, ANSES ha ido ampliando significativamente el alcance de sus funciones. A partir de la década del 2000, se le asignaron nuevas responsabilidades como, por ejemplo, las vinculadas con las moratorias previsionales, las asignaciones familiares, la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación por Embarazo (AUE), la Ley de Reparación Histórica y a la gestión de prestaciones no contributivas como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Además, asumió funciones de administración patrimonial, incluyendo la gestión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), creado por el Decreto 897/2007.

Esta evolución normativa transformó a ANSES desde un administrador de un componente del sistema previsional a ser el gestor central de los tres componentes de la seguridad social en Argentina (contributivo, semicontributivo y no contributivo), con responsabilidades crecientes en la administración de programas de asistencia social financiados con rentas generales.

En términos institucionales, ANSES es un organismo descentralizado que funciona bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, con dependencia actual del Ministerio de Capital Humano. Su estructura y funcionamiento se encuentran definidos por su normativa fundacional y por las leyes específicas que regulan las prestaciones a su cargo.

## Marco conceptual

En la actualidad, ANSES constituye el principal organismo gestor del sistema de seguridad social en Argentina. Su razón de ser se fundamenta en la necesidad de brindar protección frente a contingencias sociales universales, como la vejez, la invalidez, la maternidad, la niñez o el desempleo, mediante mecanismos de transferencia de ingresos.

En términos conceptuales, la operatoria de ANSES puede dividirse en tres grandes componentes:

- Componente contributivo: se asienta en el principio del seguro social. Se financia con los aportes personales de los trabajadores y las contribuciones patronales sobre la nómina salarial. Da lugar a prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones ordinarias), asignaciones familiares para trabajadores registrados y otros beneficios que constituyen derechos adquiridos tras el cumplimiento de requisitos de edad y años de servicio. Su finalidad es garantizar la sustitución de ingresos en la etapa pasiva, manteniendo un nivel de vida proporcional al percibido durante la vida activa.

- Componente semicontributivo: constituye un puente de inclusión para quienes no completaron las condiciones del régimen contributivo. Ejemplo central de este esquema son las moratorias previsionales, que permiten el acceso a la jubilación mediante la regularización de aportes adeudados. Si bien incorporan un mecanismo de repago, generan una presión inmediata sobre el financiamiento. Este componente refleja la tensión entre la sostenibilidad fiscal y la ampliación de la cobertura.
- Componente no contributivo: responde al principio de la asistencia social. Se financia con rentas generales del Estado y está destinado a personas en situación de vulnerabilidad (adultos mayores sin aportes, personas con discapacidad, madres de siete hijos o más, entre otros). Su objetivo es garantizar un piso de protección social y un ingreso mínimo de subsistencia. Programas como la AUH, la AUE o la PUAM, se inscriben en este ámbito.

La coexistencia de estos tres componentes define la especificidad del sistema argentino actual: combina la lógica contributiva del seguro social con la lógica inclusiva y redistributiva de la asistencia.

## Marco legal de financiamiento y gasto

El financiamiento y el gasto de la ANSES están definidos por un conjunto complejo de normas que regulan tanto la obtención de recursos como la ejecución de prestaciones previsionales, asignaciones sociales y otras obligaciones. Estas disposiciones configuran un régimen mixto que combina recursos de carácter contributivo, tributario y presupuestario, con una estructura de gasto altamente normativizada y condicionada por leyes especiales, decretos y decisiones administrativas.

A continuación, se detalla el marco legal que estructura las principales fuentes de financiamiento y los distintos componentes del gasto, en base a la normativa vigente y a las principales reformas introducidas en las últimas décadas.

### Estructura normativa de los ingresos

El andamiaje normativo que define el financiamiento de ANSES tiene como base legal la Ley 24.241, que instauró el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Dicho sistema fue posteriormente modificado y unificado por la Ley 26.425, dando origen al actual Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Actualmente, la legislación establece que los ingresos del sistema previsional se componen de:

1. Aportes y contribuciones al sistema previsional: Los aportes y contribuciones al sistema previsional provienen de los trabajadores en relación de dependencia, que realizan un aporte personal equivalente al 11% del salario bruto, y de los empleadores, cuyas contribuciones varían según el sector económico y el tamaño del empleador; a su vez, los trabajadores independientes efectúan aportes determinados en función de su nivel de ingreso o de los regímenes simplificados a los que adhieran.
2. Impuestos con afectación específica al financiamiento previsional: Los impuestos con afectación específica al financiamiento previsional constituyen recursos tributarios que, por disposición legal, no ingresan a las rentas generales del Estado sino que se destinan de manera obligatoria y exclusiva a la ANSES; entre ellos se encuentran porcentajes o fracciones de la recaudación del IVA, de los combustibles líquidos, de los débitos y créditos bancarios y, hasta diciembre de 2024, del impuesto PAIS.
3. Rentas del FGS: El FGS, creado para administrar los activos transferidos del sistema de capitalización, genera ingresos para la ANSES a partir de rendimientos de inversiones (bonos,

acciones, fideicomisos) y tiene restricciones normativas para su utilización (Decreto 2103/2008 y modificaciones posteriores).

4. Otros ingresos: Incluyen recuperos judiciales, intereses y penalidades por incumplimientos, así como ingresos derivados de convenios interinstitucionales.

La normativa también regula la distribución de estos recursos entre distintos subsistemas (SIPA, asignaciones familiares, programas no contributivos), y habilita mecanismos de compensación entre ingresos afectados y rentas generales.

### Gasto: componentes legales y esquemas normativos

El gasto de ANSES está compuesto por distintas categorías de prestaciones y servicios, cada uno regulado por su propio marco legal:

1. Prestaciones previsionales contributivas:
  - o Régimen general: Rigen bajo la Ley 24.241 y sus modificatorias, estableciendo:
    - Requisitos de edad y aportes: mínimo 30 años de servicios con aportes, y 65 años cumplidos para varones y 60 para mujeres.
    - Fórmulas para el cálculo del haber inicial: Para el régimen general, existen tres componentes. El primero es la Prestación Básica Universal (PBU), que es una suma fija más un 1% por cada año de servicios computados. El segundo y tercero son la Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que tienen idéntico cálculo, pero difieren en el período de aportes que computan (la primera corresponde a los aportes previos a julio de 1994 y la segunda a los posteriores). Para su cálculo se toma el promedio actualizado del salario de los últimos 10 años, y ese valor es multiplicado por 1,5% por cada año de servicios computados.
    - Mecanismos de actualización: a través de leyes de movilidad:
      - Ley 26.417 (2008): fórmula basada en salarios y recaudación, con ajustes semestrales.
      - Ley 27.426 (2017): fórmula basada en inflación y salarios, con ajustes semestrales.
      - Ley 27.609 (2020): fórmula basada en recaudación y salarios, con ajustes trimestrales.
      - Decreto 274/2024: fórmula basada en inflación.
  - o Regímenes diferenciales: agrupan los regímenes que, en el marco de la normativa del régimen general, presentan diferencias en los requisitos de acceso a beneficios, por lo que se los denomina “diferenciales”. Estos regímenes se estructuran en más de 50 normativas distintas correspondientes a diversos rubros laborales que implican tareas riesgosas para la salud o la vida del trabajador. Se rigen por las mismas disposiciones del régimen ordinario en lo relativo a aportes y beneficios, pero establecen requisitos reducidos para acceder a la jubilación (menor edad y/o menor cantidad de años de servicios) y contemplan contribuciones adicionales a cargo del empleador de hasta un 5%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para más información ver el siguiente informe: <https://opc.gob.ar/empleo-y-prevision-social/caracterizacion-del-sistema-poblacional-del-sistema-previsional-nacional/>

- Prestaciones anticipadas: Las prestaciones previsionales anticipadas son beneficios excepcionales creados para permitir que personas con 30 años de aportes puedan acceder a una jubilación antes de alcanzar la edad legal. Tuvieron distintas implementaciones en el tiempo: la Ley 25.994 de 2004 estableció la “jubilación anticipada” para varones de 60 años y mujeres de 55 años, otorgando un haber equivalente al 50% de la jubilación ordinaria hasta alcanzar la edad requerida, con carácter transitorio y excepcional; mientras que el Decreto 674/2021, creó una nueva prestación anticipada con requisitos similares, destinada en este caso a personas desempleadas que ya habían cumplido con los años de aportes exigidos.
2. Moratorias previsionales: Permiten acceder a jubilaciones sin contar con los 30 años de aportes requeridos, abonando aportes omitidos en cuotas descontadas del haber. Las normas principales (que luego han tenido modificatorias y complementarias) son:
- Ley 24.476 (1995): Estableció la primera moratoria estructural del sistema previsional, permitiendo regularizar aportes no realizados hasta septiembre de 1993.
  - Decreto 1454/2005: Facilitó el acceso operativo al régimen de la Ley 24.476, especialmente para mujeres sin aportes previos.
  - Ley 26.970 (2014): Estableció un régimen especial de moratoria previsional para trabajadores autónomos y monotributistas que hayan alcanzado o estén próximos a la edad jubilatoria, permitiéndoles regularizar aportes impagos hasta diciembre de 2003. Requiere evaluación socioeconómica y permite el pago en hasta 60 cuotas ajustadas por movilidad. Dirigida a personas en situación de vulnerabilidad que no alcanzan los 30 años de aportes.
  - Ley 27.705 (2023): Creó un nuevo Plan de Pago de Deuda Previsional, dirigido a personas que no reúnen los años de aportes necesarios. Incorpora una evaluación socioeconómica para determinar la elegibilidad.
3. Regímenes especiales: Dentro del SIPA se encuentran también una serie de regímenes especiales, que establecen condiciones particulares de acceso, cálculo y financiamiento de las prestaciones. Estos esquemas, definidos por normativa específica, reconocen características propias de determinadas actividades laborales y contemplan requisitos específicos respecto al régimen general. Entre los principales se destacan<sup>2</sup>:
- Docentes no universitarios: regulados por la Ley 24.016, que establece un régimen previsional especial para los docentes de los niveles inicial, primario y medio, con condiciones de edad y servicios distintos al régimen general.
  - Docentes universitarios nacionales: contemplados en la Ley 26.508, que crea un régimen especial para profesores de universidades nacionales, reconociendo la especificidad de la labor docente universitaria.
  - Investigadores científicos y tecnológicos: regulados por la Ley 22.929, que otorga un régimen previsional especial a los investigadores de los organismos científicos y tecnológicos, en atención a la naturaleza de su actividad.
  - Poder Judicial: previsto en la Ley 24.018, que establece un régimen especial de jubilaciones y pensiones para magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación.

<sup>2</sup> Para más información ver el siguiente informe: <https://opc.gob.ar/empleo-y-prevision-social/caracterizacion-del-sistema-poblacional-del-sistema-previsional-nacional/>

- o Servicio Exterior de la Nación: definido en la Ley 22.731, que instituye un régimen particular para los funcionarios del Servicio Exterior, en función de las características de la carrera diplomática.
- o Luz y Fuerza: regulado por la Resolución 268/2009 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que reconoce un régimen especial de carácter profesional para el sector eléctrico.
- o Yacimiento Carbonífero Río Turbio (YCRT): establecido mediante el Decreto 1474/2007, que otorga un régimen previsional particular a los trabajadores de la empresa, en virtud de las condiciones específicas de la actividad minera.

#### 4. Asignaciones familiares y universales:

- o Las asignaciones familiares y universales se organizan en el marco de la Ley 24.714, que instituyó un régimen nacional y obligatorio con subsistemas contributivos (trabajadores en relación de dependencia y monotributistas) y no contributivos (beneficiarios del SIPA, pensiones no contributivas y, posteriormente, la AUH y la Asignación por Embarazo). En 2009, el Decreto 1602 incorporó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinada a niños, niñas y adolescentes de hogares desocupados o de la economía informal, bajo ciertas condiciones de salud y escolaridad. Posteriormente, la Ley 27.160 (2015) introdujo la movilidad de todas las asignaciones, garantizando la actualización periódica de sus montos y rangos de ingresos.

#### 5. Prestaciones no contributivas<sup>3</sup>:

- o Pensión Universal para el Adulto Mayor: Creada por la Ley 27.260 (2016), está dirigida a personas de 65 años o más que no acceden a una jubilación o pensión contributiva. Requiere residencia en el país y está sujeta a condiciones socioeconómicas. El monto es equivalente al 80% del haber mínimo jubilatorio. La ANSES es el organismo responsable de su otorgamiento, liquidación y pago.
- o Pensión no contributiva para madre de 7 hijos/as o más: Establecida originalmente por la Ley 23.746 (1989) y reglamentada por normas complementarias, reconoce un beneficio vitalicio a mujeres que hayan tenido siete o más hijos/as (biológicos o adoptivos), sin importar su situación laboral previa. ANSES administra y paga esta pensión directamente, integrándola a su régimen operativo.
- o Pensión especial para veteranos de la guerra de Malvinas: Creada por la Ley 23.848 (1989), reconoce una pensión mensual a los excombatientes de la guerra de Malvinas que hayan participado en acciones bélicas en el Atlántico Sur entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982. Esta pensión es compatible con otras prestaciones y ANSES es responsable de su liquidación y pago.
- o Pensión no contributiva por vejez: Establecida por el Decreto-Ley 18.910 y actualmente regulada por normativa complementaria, está destinada a personas de 70 años o más que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y no perciban jubilación, pensión ni ingresos suficientes. Su otorgamiento está sujeto a evaluación socioeconómica. Si bien históricamente fue gestionada por el entonces Ministerio de Desarrollo Social, en la actualidad la ANSES interviene en la liquidación y pago del

<sup>3</sup>Existen otras prestaciones no contributivas que escapan al alcance de este informe por no ser administradas por ANSES. Tal es el caso, por ejemplo, de las pensiones no contributivas por invalidez que son administradas por la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), no interviniendo ANSES en su evaluación ni en el otorgamiento de los beneficios.

- beneficio. Cabe señalar que, desde la creación de la PUAM en 2016, la cantidad de beneficiarios de esta prestación se redujo significativamente, quedando en la actualidad un universo residual.
- o Pensiones graciabiles otorgadas por el Congreso Nacional: Regidas por el artículo 75 inciso 20 de la Constitución Nacional y concedidas mediante leyes individuales sancionadas por el Poder Legislativo, estas pensiones tienen carácter excepcional y no contributivo. Si bien el otorgamiento es competencia exclusiva del Congreso, ANSES actúa como organismo pagador, incorporando las pensiones a su circuito de liquidación.
6. Otros programas y bonos extraordinarios:
- o Otorgados por decretos del Poder Ejecutivo. No están regulados en leyes permanentes, pero forman parte significativa del gasto de la ANSES (por ejemplo, bonos compensatorios frente a movilidad insuficiente o pérdida de poder adquisitivo).
7. Gastos operativos y administrativos: Incluyen personal, tecnología, infraestructura, y sistemas operativos necesarios para la gestión de prestaciones. Están sujetos al régimen de la Ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y se establecen en el presupuesto de cada año.

## Evaluación de la sostenibilidad financiera

Evaluar la sostenibilidad financiera de ANSES implica analizar la capacidad del sistema para cumplir con sus obligaciones presentes y futuras a partir de sus fuentes de financiamiento. El indicador más directo para medir esta capacidad es el resultado financiero (la diferencia entre los ingresos y los gastos totales), que revela si el sistema opera con superávit o déficit en un período determinado. Un análisis integral de este resultado, sin embargo, exige ir más allá del balance consolidado y examinar la dinámica de sus componentes de manera interrelacionada.

Con frecuencia, el debate público se concentra en la magnitud del gasto previsional, pero la viabilidad del sistema depende igualmente de la suficiencia y la evolución de sus ingresos. Por este motivo, en este informe no solo se examina el resultado financiero global, sino que se desagrega y analiza en profundidad la composición tanto de los recursos como de las erogaciones. Este doble enfoque permite obtener un diagnóstico más preciso sobre las causas del equilibrio o desequilibrio financiero y los factores que lo determinan. Para realizar esta desagregación correctamente, es fundamental contemplar los tres componentes que el sistema opera: contributivo, semicontributivo y no contributivo, explicados previamente en el marco conceptual.

Para llevar a cabo el análisis financiero de estos componentes, todas las variables monetarias se expresarán en términos del Producto Bruto Interno (PBI). La utilización de esta métrica es un estándar en el análisis fiscal por dos razones fundamentales. En primer lugar, permite anular el efecto distorsivo de la inflación, garantizando que las comparaciones a largo del tiempo sean consistentes y reflejen cambios reales en las variables. En segundo lugar, dimensiona la magnitud de los flujos financieros de ANSES en relación con el tamaño de la economía nacional. De este modo, se obtiene una medida clara de la relevancia económica del sistema y de la presión fiscal que sus componentes representan sobre el total de los recursos generados por el país.

A continuación, se presenta la evolución del resultado financiero de ANSES durante el período 2009-2024 y los factores que explican su dinámica.

## Balance general: superávit o déficit financiero

El enfoque metodológico de este apartado consiste en una desagregación del resultado financiero en dos niveles de análisis para evaluar la sostenibilidad de ANSES. En una primera instancia, se aísla y examina el balance del pilar contributivo-semicontributivo. Este agregado, que consolida todas las prestaciones conceptualmente vinculadas a la nómina salarial, ya sea por aportes efectivos o diferidos (moratorias), permite medir el grado de autofinanciamiento del núcleo del sistema y cuantificar su desequilibrio estructural. Posteriormente, el análisis se extiende al resultado financiero consolidado del organismo. Este segundo nivel incorpora los recursos tributarios afectados a la

*Durante todo el período 2009-2024, los recursos contributivos del sistema fueron insuficientes para cubrir las obligaciones contributivas y semicontributivas, generando un déficit constante en su pilar central*

ANSES y las erogaciones del componente no contributivo, ofreciendo una visión integral del equilibrio y permitiendo determinar la magnitud de los recursos provenientes de la recaudación que es necesaria para cerrar la brecha del pilar central.

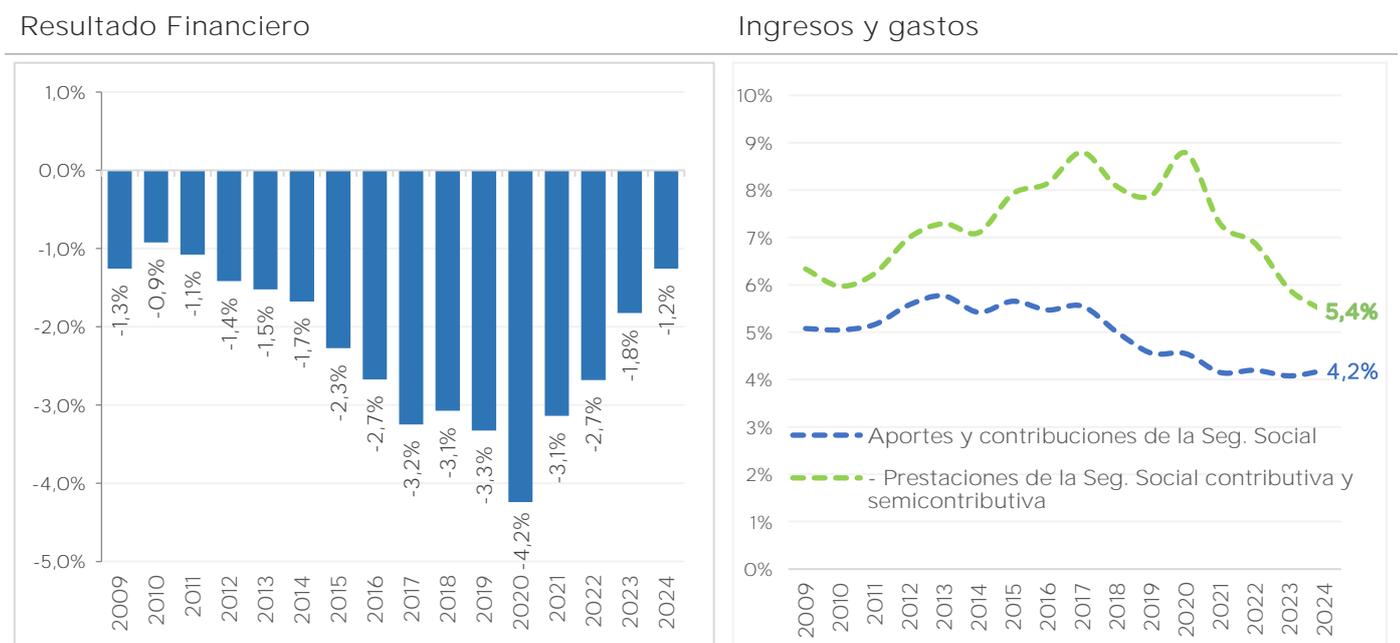
Como se observa en el panel izquierdo del Gráfico 1, el examen financiero del sistema revela la existencia de un desequilibrio estructural y persistente entre los ingresos y

por aportes y contribuciones y las erogaciones de la seguridad social de carácter contributivo y semicontributivo.

Durante todo el período 2009-2024, los recursos contributivos del sistema fueron insuficientes para cubrir las obligaciones contributivas y semicontributivas, generando un déficit constante en su pilar central.

**Gráfico 1. Evolución del resultado financiero de la seguridad social contributiva y semicontributiva y sus determinantes.**

Porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES

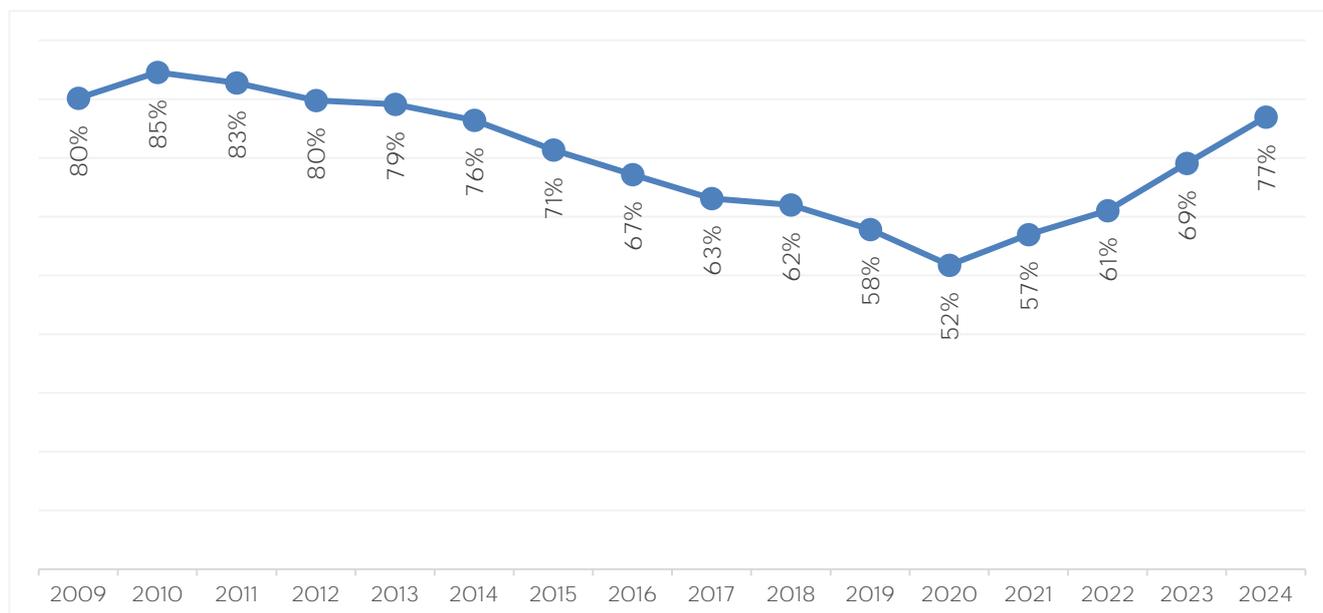
La magnitud de este desequilibrio, medido como porcentaje del PBI, exhibió dos fases bien definidas:

- Un período de expansión del déficit que va desde 2009 a 2020 donde el desbalance mostró una tendencia creciente, ampliándose desde un -1,3% del PBI en 2009 hasta alcanzar su máximo en 2020 con un -4,2% del PBI. Este comportamiento sugiere un deterioro progresivo en la capacidad del pilar contributivo-semicontributivo para financiarse con los recursos provenientes de los aportes y contribuciones.
- Un período de contracción del déficit que va desde 2021 a 2024 donde se observa una reversión de la tendencia, con una contracción significativa del desequilibrio, que se ubicó en -1,2% del PBI al final del período, un nivel equivalente al del inicio de la serie. En este lapso, la caída en el déficit no se produjo por un aumento de los recursos, sino por la caída de las erogaciones en términos del PBI (panel derecho del Gráfico 1).

Otra forma de analizar este desequilibrio es mediante la lectura del cociente entre los recursos contributivos y las erogaciones contributivas y semicontributivas. Este indicador mide qué porción de lo gastado en dichas prestaciones es cubierta por los recursos propios de la seguridad social. Como se observa en el Gráfico 2, este indicador revela un deterioro sostenido durante la mayor parte del período. Mientras que en 2009 los aportes y contribuciones financiaban el 80% del gasto contributivo y semicontributivo, esta capacidad de cobertura cayó hasta un mínimo de 52% en 2020. A partir de 2021, el indicador inició una fase de recuperación, ubicándose en 77% en 2024, un nivel inferior al del inicio de la serie.

Gráfico 2. Cociente entre aportes y contribuciones y prestaciones de la seguridad social contributivas y semicontributivas.

Porcentaje



Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES

El mencionado desequilibrio del pilar contributivo-semicontributivo generó una necesidad estructural de financiamiento que ha sido cubierta por recursos de otra naturaleza, principalmente impuestos de afectación específica. El resultado financiero general de ANSES, por lo tanto, reflejó la necesidad de estos recursos tributarios para compensar dicho desequilibrio y, a la vez, financiar los programas puramente no contributivos.

Como se observa en el panel izquierdo del Gráfico 3, entre 2009 y 2016, los mencionados recursos adicionales fueron suficientes para generar un superávit financiero global. Sin embargo, se observa

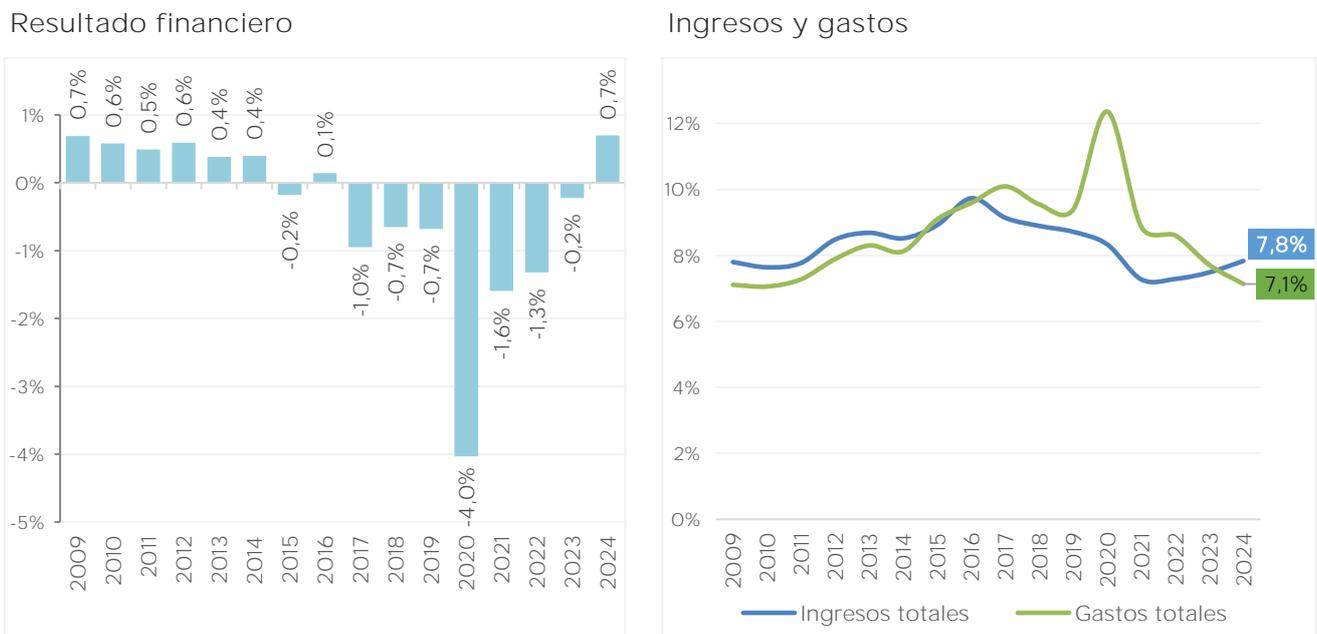
una erosión de este resultado positivo, que pasó de 0,7% del PBI en 2009 a 0,1% en 2016, lo que evidencia la creciente presión que ejerció el déficit del pilar principal.

El período 2017-2022 se caracterizó por un déficit financiero general, indicando que la magnitud del desequilibrio en el pilar contributivo y semicontributivo superó incluso la capacidad de los recursos tributarios para compensarlo. Finalmente, desde 2023, la notable contracción del déficit del pilar contributivo-semicontributivo permitió que el sistema retornara a un superávit consolidado marginal de 0,7% del PBI en 2024.

A grandes rasgos, el análisis sugiere que el sistema de seguridad social no opera bajo un esquema de autofinanciamiento contributivo. Desde una perspectiva económica agregada, su equilibrio financiero ha dependido estructuralmente de los recursos provenientes de la recaudación impositiva general para cerrar la brecha de su pilar central.

Gráfico 3. Evolución del resultado financiero de ANSES y sus determinantes.

Porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES

Desde la perspectiva de los ingresos y gastos totales de la Administración Pública Nacional, ANSES constituye el principal componente del presupuesto. En 2024, el gasto total de la Administración Pública Nacional ascendió a \$90.355.660 millones, de los cuales el 45,7% correspondió a erogaciones de ANSES (\$41.307.220 millones). Dentro de este agregado, las prestaciones previsionales representaron la mayor parte (\$27.891.783 millones), seguidas por las asignaciones familiares (\$5.591.797 millones) y otros programas, transferencias y gastos.

En materia de ingresos, la centralidad de ANSES es aún más marcada: sobre un total de \$89.157.235 millones percibidos por la APN, el organismo concentró el 50,9% (\$45.358.189 millones). De este total, el 53,5% provino de aportes y contribuciones (\$24.272.635 millones), el 40,1% de impuestos con afectación específica (\$18.206.246 millones) y el resto de otras fuentes. Estas cifras evidencian el peso estructural de ANSES dentro de las cuentas públicas nacionales, tanto por el volumen de recursos que administra como por la magnitud de las erogaciones a su cargo.

Para comprender en profundidad la dinámica del resultado financiero y las brechas expuestas, es necesario descomponer aún más el análisis. En las siguientes secciones se examinarán en detalle los dos componentes que determinan dicho resultado: en primer lugar, la estructura y evolución de los recursos de ANSES y, en segundo lugar, la composición y el comportamiento de sus erogaciones.

## Composición y evolución de los recursos de la ANSES

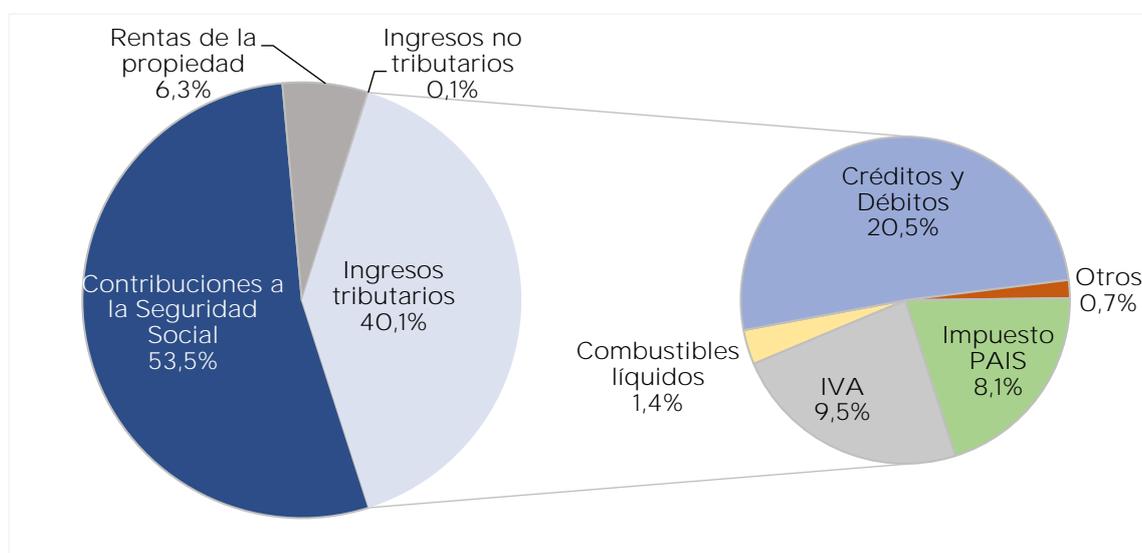
Los recursos obtenidos por ANSES se integran de lo recaudado por aportes y contribuciones de la seguridad social, por recursos tributarios del tesoro nacional afectados específicamente a la seguridad social y por recursos provenientes de diferentes inversiones que realiza ANSES (denominadas rentas de la propiedad), por citar los rubros de ingresos de mayor relevancia<sup>4</sup>.

Históricamente, los recursos de la seguridad social han sido la principal fuente de financiamiento del organismo, superando en magnitud a los ingresos tributarios durante todo el período 2009-2024.

Para el año 2024, esta estructura se mantuvo. Los aportes y contribuciones representaron el componente mayoritario de los ingresos, seguidos por los recursos tributarios, donde destacaron el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (100% de su recaudación afectada a ANSES) y el Impuesto PAIS (60%).

### Gráfico 4. Composición de los ingresos

Participación porcentual. Año 2024.



Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

Si bien la estructura general se mantuvo, la evolución de los ingresos totales de ANSES muestra dos etapas con dinámicas opuestas (Gráfico 5). La primera, de 2009 a 2016, fue una fase de expansión, en la que los recursos totales crecieron 1,9 puntos porcentuales (p.p.) del PBI. La segunda, de 2017 a 2024, fue una fase de contracción, con una caída de 1,3 p.p. del PBI.

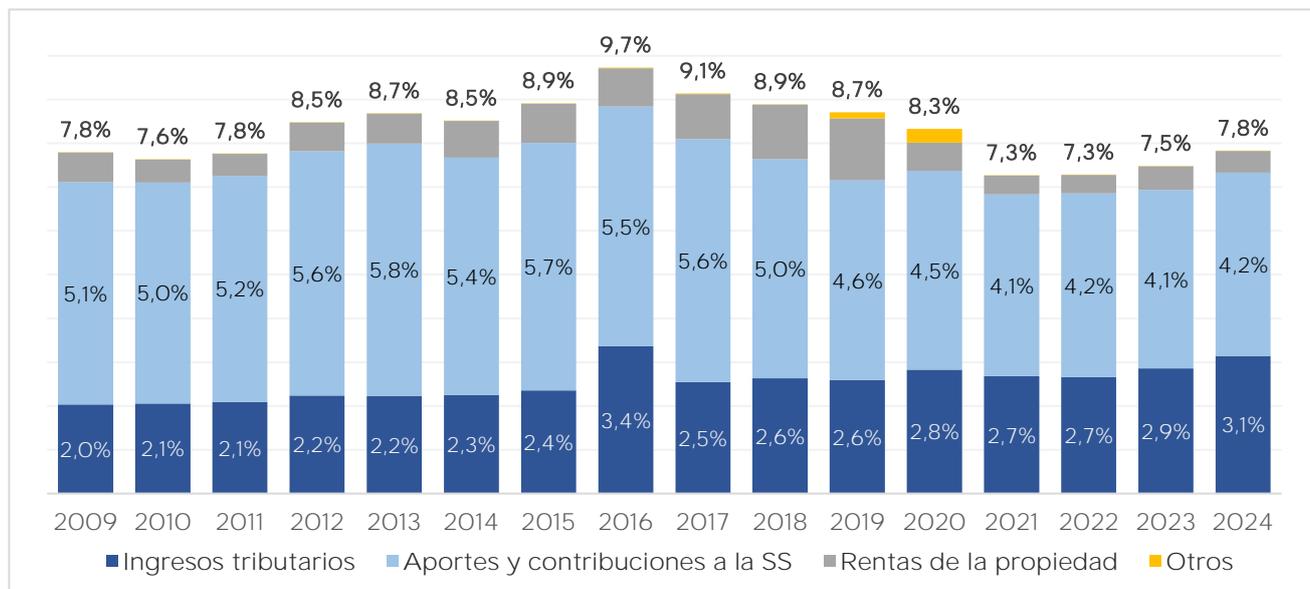
Al comparar los puntos de inicio y fin de la serie 2009-2024, esta dinámica contrapuesta, resultó en que los ingresos totales de ANSES, medidos como porcentaje del PBI, no registraran crecimiento.

<sup>4</sup> Existen otros tipos de ingresos como los obtenidos por venta de bienes y servicios de la Administración pública, transferencias corrientes y recursos de capital, cuya participación es de baja significancia: en 2024 representaron, en conjunto, el 0,00001% del total de recursos de ANSES.

Sin embargo, los aportes y contribuciones evidenciaron una caída de 0,9 p.p. del PIB; y, los ingresos tributarios, exhibieron un crecimiento de 1,1 p.p. del PIB.

### Gráfico 5. Evolución de los ingresos totales

Porcentaje del PIB



Nota: Otros incluye ingresos no tributarios, venta de bienes y servicios de la Administración Pública, transferencias corrientes y recursos de capital.

Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

En la fase de expansión de los ingresos, el avance fue impulsado por el crecimiento sincronizado de sus dos componentes principales: los aportes y contribuciones a la seguridad social y los recursos tributarios, que aumentaron 0,4 p.p. y 1,3 p.p. del PIB, respectivamente.

En la segunda etapa, la caída en los ingresos totales se produjo a pesar del continuo aumento de los ingresos tributarios (+0,6 p.p.), ya que la fuerte contracción de los aportes y contribuciones (-1,4 p.p.) tuvo un impacto negativo mayor que revirtió la tendencia general.

### Cuadro 1. Variación de los ingresos de ANSES en términos del PIB

Puntos porcentuales

	2009-2024	2009-2016	2017-2024
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	-0,9	0,4	-1,4
Ingresos tributarios	1,1	1,3	0,6
Rentas de la propiedad	-0,2	0,2	-0,5
Otros	0,0	0,0	-0,0
<b>Ingresos Totales</b>	<b>0,0</b>	<b>1,9</b>	<b>-1,3</b>

Nota: pueden existir ligeras diferencias por redondeo en los cálculos de variación.

Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

A continuación, se analiza en detalle la dinámica de las dos principales fuentes de recursos mencionadas.

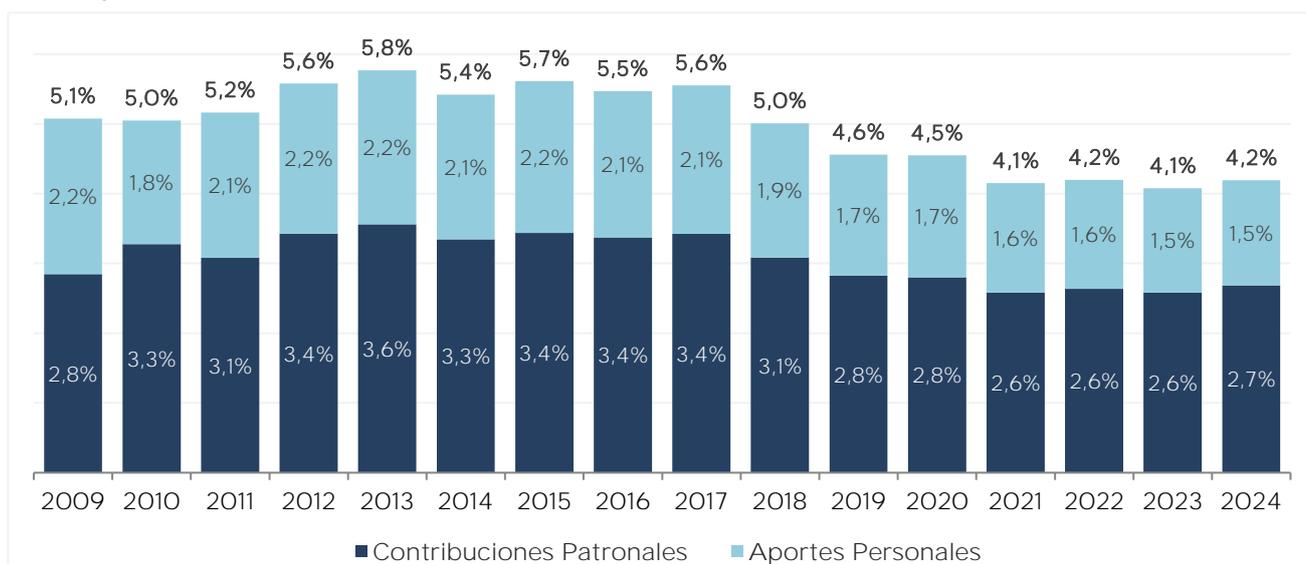
## Ingresos de la seguridad social

Los ingresos de la seguridad social, compuestos por los aportes personales de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores, constituyen la fuente de financiamiento primaria de la ANSES y, en particular, del pilar contributivo y semicontributivo. Su evolución es, por lo tanto, un indicador clave de la realidad financiera del sistema de seguridad social.

El análisis de estos recursos como porcentaje del PBI revela una trayectoria decreciente, aunque con oscilaciones: se observa una fase de crecimiento entre 2009 y 2013, seguida de una fase de estancamiento (entre 2014 y 2017) y posterior caída (Gráfico 6). Esta dinámica se explica por la interacción de tres variables clave: la cantidad y composición de los aportantes, el nivel del salario real y los cambios normativos acontecidos en el período.

Gráfico 6. Evolución de los ingresos de la seguridad social

Porcentaje del PBI

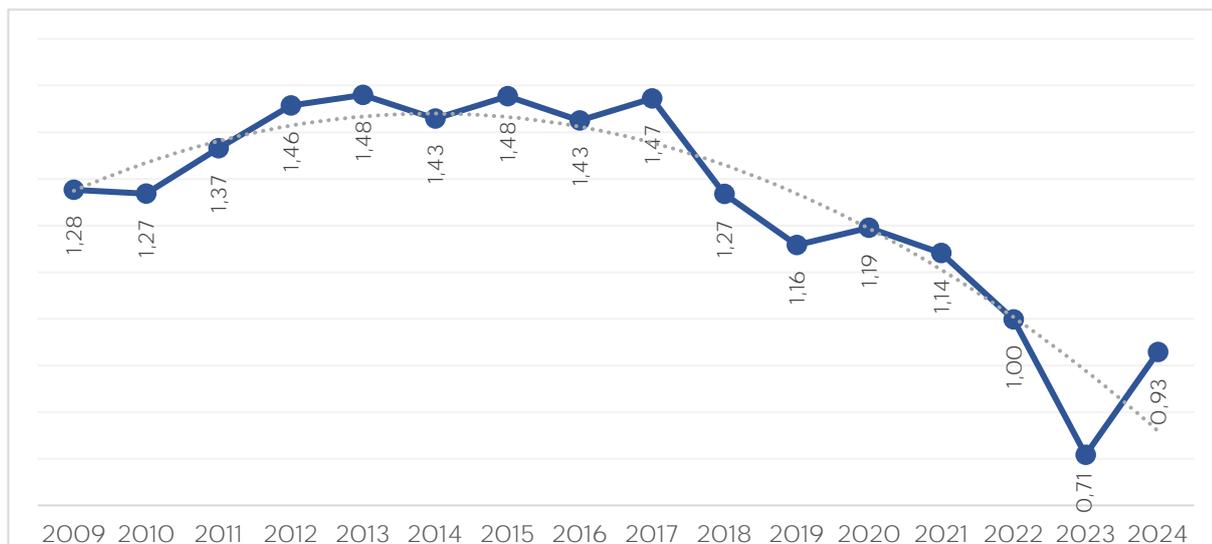


Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

La estatización del sistema de capitalización a finales de 2008 implicó que la totalidad de los aportes del sistema pasaran a ser administrados por ANSES, generando un salto estructural en los recursos. Sobre esta nueva base, el crecimiento posterior de los ingresos contributivos durante el período 2009 a 2013 fue impulsado por la sinergia de salarios reales en alza (Gráfico 7) y un incremento en la cantidad de aportantes en relación de dependencia (Gráfico 8), combinación que expandió la base imponible sobre la cual se calculan los aportes y contribuciones.

### Gráfico 7. Evolución de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPE)

Millones de pesos a valores constantes (Año 2024=100)

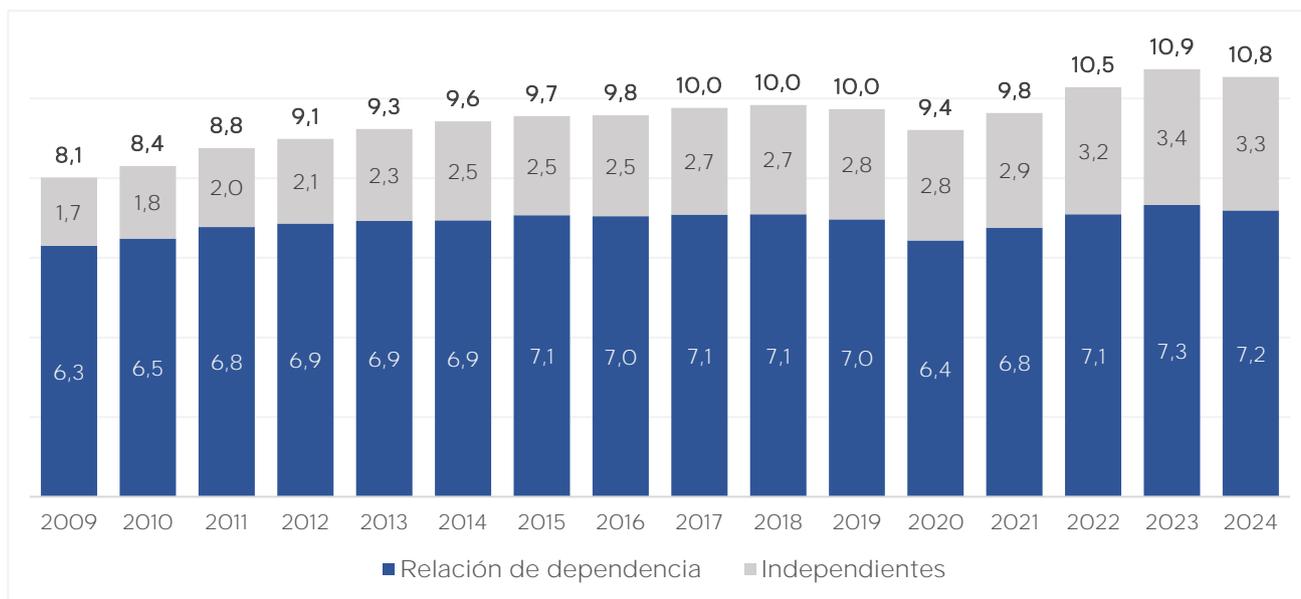


Nota: la línea punteada representa la tendencia de la variable.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

### Gráfico 8. Evolución de cantidad de aportantes al SIPA

Millones de personas



Nota: Aportantes en relación de dependencia incluye a: asalariados del sector público, del sector privado y de casas particulares, mientras que aportantes independientes incluye a autónomos y trabajadores en el marco del Régimen de Monotributo y Monotributo Social.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

El estancamiento y posterior caída en la recaudación de aportes y contribuciones se produjo a pesar de que el número total de aportantes continuó creciendo. Esta aparente paradoja se explica por tres

factores que deterioraron la base de financiamiento: caída del salario real, cambio en la composición de aportantes y reformas normativas.

Desde 2014 se aprecia un estancamiento seguido por una sostenida caída del salario real. Al ser los aportes un porcentaje del salario, la erosión del poder de compra de las remuneraciones se tradujo directamente en una menor recaudación en términos reales y como porcentaje del PIB.

En segundo lugar, el crecimiento del universo de aportantes fue heterogéneo y modificó la composición de la base contributiva. El principal impulso provino de las categorías de monotributistas y autónomos, cuyo número casi se duplicó, mientras que los aportantes en relación de dependencia exhibieron un crecimiento más moderado. Este cambio es fiscalmente relevante, ya que la expansión se concentró en segmentos que realizan aportes de un monto considerablemente inferior al del empleo asalariado, lo que limitó el impacto positivo sobre la recaudación total.

Finalmente, la tendencia a la baja desde el 2018 en la recaudación fue acentuada por reformas que implicaron deducciones sobre la base imponible de las contribuciones patronales y/o reducciones y exenciones en su pago.

*El salario real en declive, la base de aportantes que crece a expensas de categorías de menor contribución y las reformas normativas que reducen la recaudación debilitaron la capacidad de autofinanciamiento del pilar contributivo y semicontributivo*

La evolución de estos ingresos revela una erosión cualitativa de la principal fuente de financiamiento del sistema de seguridad social. La dependencia de un salario real en declive y de una base de aportantes que crece a expensas de categorías de menor contribución, sumado a reformas normativas que reducen la recaudación, debilita estructuralmente la capacidad de autofinanciamiento del pilar contributivo y semicontributivo.

Desde una perspectiva económica, el deterioro de la base de ingresos contributivos analizado en este apartado constituye una vulnerabilidad estructural que agrava el desequilibrio financiero del pilar central. Esta debilidad en su principal fuente de fondeo es lo que consolida la creciente dependencia del sistema de los recursos provenientes de la recaudación impositiva del tesoro nacional para mantener su operatividad a largo plazo.

## Cuadro 2. Variación en la cantidad de aportantes al SIPA

Millones de personas

	2009-2024	2009-2017	2017-2024
Relación de dependencia	0,9	0,8	0,1
Independiente	1,6	1	0,6
Total de aportantes	2,7	1,7	0,8

Nota: pueden existir ligeras diferencias por redondeo en los cálculos de variación.

Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

## Ingresos tributarios

Como se ha mencionado previamente, los ingresos tributarios de afectación específica se han convertido en un componente cada vez más relevante para el financiamiento de ANSES, compensando parcialmente la caída de los recursos contributivos. Asimismo, un análisis detallado

de composición de estos recursos revela una transformación estructural a lo largo del período, con importantes implicancias para la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

En el período 2009-2017, el financiamiento de la ANSES se apoyaba en impuestos de base amplia como el Impuesto a las Ganancias y el IVA, que en conjunto representaban la mayor parte de los recursos tributarios afectados. El pico de ingresos observado en 2016 (3,4% del PBI) respondió al ingreso extraordinario y no recurrente del Régimen de Sinceramiento Fiscal, que aportó 1,3 p.p. del PBI ese año (Gráfico 9).

*El sistema de seguridad social depende cada vez más de la recaudación impositiva general para cubrir su déficit alejándose del principio de autofinanciamiento*

A partir de 2018 se produjo un cambio fundamental en la arquitectura tributaria del sistema. La afectación del Impuesto a las Ganancias se redujo a cero, y su rol fue reemplazado por una asignación del 100% de la recaudación del Impuesto a los Créditos y Débitos, que se convirtió en el principal pilar del financiamiento tributario con un aporte estable de 1,6% del PBI. Adicionalmente, desde 2020, el Impuesto PAIS se

consolidó como una nueva y creciente fuente de recursos, explicando el impulso de los ingresos en 2024.

Esta evolución tiene dos implicancias centrales para el análisis de la sostenibilidad del sistema.

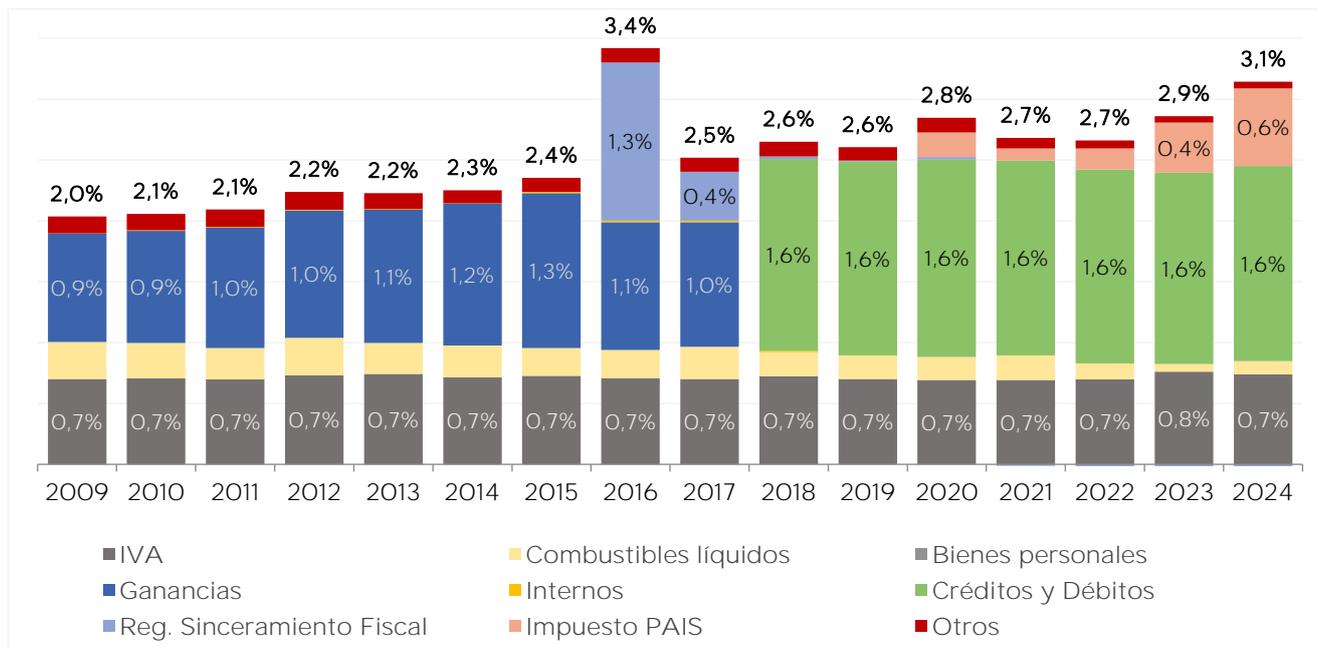
Por un lado, el aumento de los ingresos tributarios como porcentaje del PBI dentro de la estructura financiera de ANSES (de 2,0% en 2009 a 3,1% del PBI en 2024) confirma que el sistema de seguridad social depende cada vez más de la recaudación impositiva general para cubrir su déficit contributivo. Esto evidencia un alejamiento del principio de autofinanciamiento y una mayor integración de la seguridad social en el presupuesto general del Estado.

La actual estructura de financiamiento, si bien mayor en volumen, podría ser cualitativamente menos estable. Tanto créditos y débitos como el impuesto PAIS son considerados distorsivos y su recaudación puede ser más volátil, ya que depende de regulaciones específicas (como los controles de cambio) y del grado de formalidad de las transacciones, lo que representa una potencial vulnerabilidad para la previsibilidad de los flujos de fondos del sistema a largo plazo. El Impuesto PAIS, por ejemplo, está sujeto a una política explícita de reducción gradual por parte del Poder Ejecutivo.

La eventual reducción de estos impuestos de afectación específica pone a prueba la capacidad del pilar contributivo y semicontributivo para fortalecerse y reducir su déficit. Para mantener el equilibrio financiero, cualquier disminución de estos recursos tributarios debería ser compensada por un crecimiento de los ingresos derivados de la nómina salarial o mediante una nueva contracción del gasto previsional en términos reales.

## Gráfico 9. Evolución de los ingresos tributarios

Porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

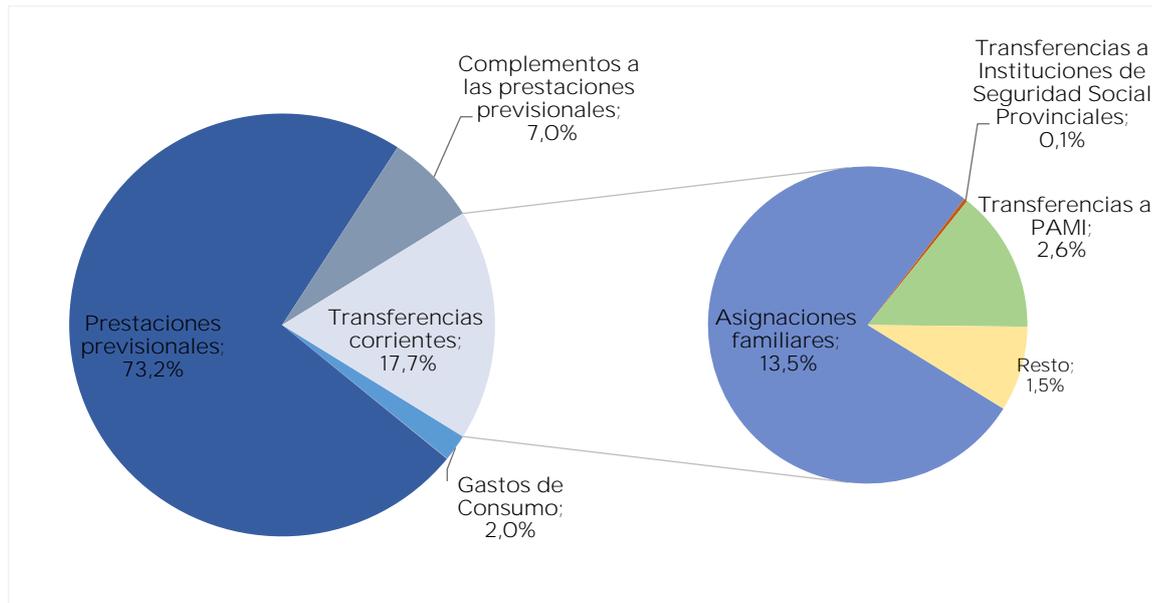
## Composición y evolución del gasto de ANSES

Desde una perspectiva funcional, el gasto de ANSES puede clasificarse en tres grandes agregados. El primero y principal son las prestaciones previsionales, que atienden las pasividades de naturaleza contributiva, semicontributiva y no contributiva. El segundo son los complementos a las prestaciones previsionales, que corresponden a bonos y refuerzos extraordinarios. El tercero son las transferencias corrientes, un rótulo que agrupa las asignaciones familiares (contributivas y no contributivas), el financiamiento al INSSJP- PAMI y las transferencias a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Existen otras erogaciones como rentas de la propiedad y gastos de capital, cuya participación es de baja significancia: en 2024 representaron, en conjunto, el 0,03% del gasto total.

## Gráfico 10. Composición de los gastos

Participación porcentual. Año 2024.



Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

Un análisis de la estructura del gasto a lo largo del período 2009-2024 revela que las prestaciones previsionales constituyen el componente de mayor peso, representando más del 75% del gasto total del organismo. Por este motivo, la dinámica del gasto consolidado de ANSES está determinada fundamentalmente por el comportamiento de este agregado.

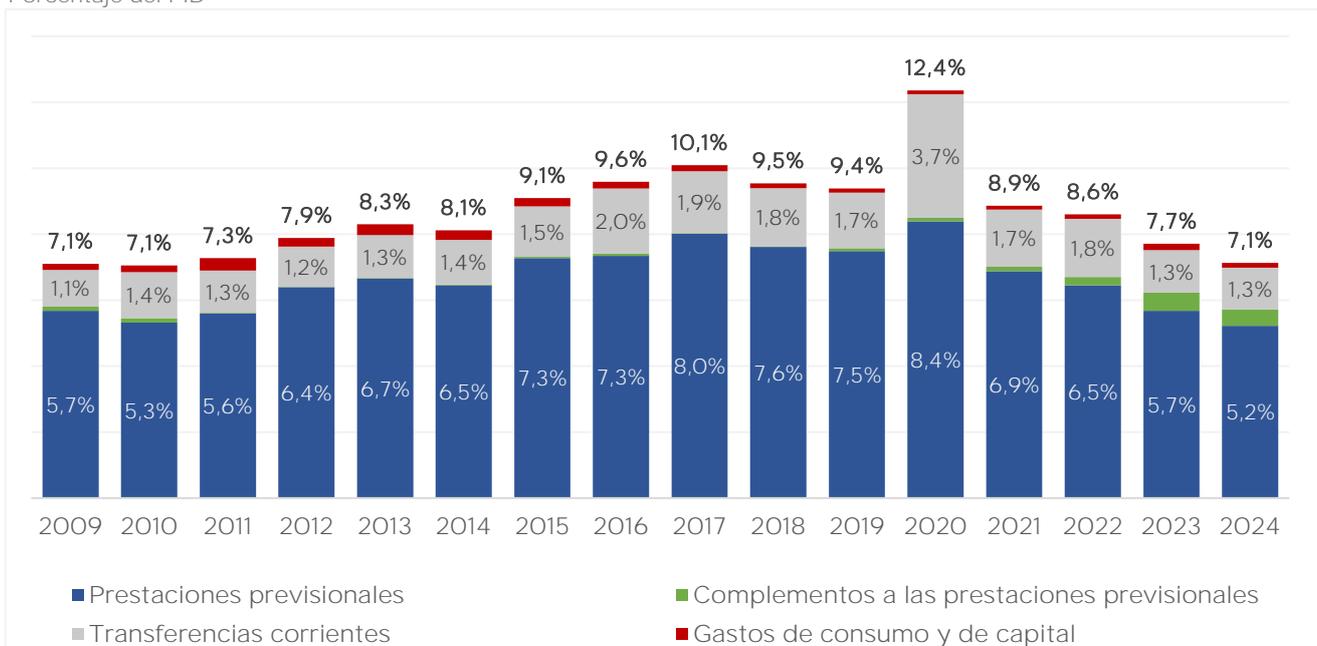
Al igual que para los ingresos, es posible identificar dos subperiodos caracterizados por diferentes sendas de evolución:

- Una fase de expansión del gasto, que va desde 2009 a 2017, en la que el gasto total mostró una tendencia creciente, expandiéndose desde un 7,1% del PBI en 2009 hasta alcanzar un 10,1% en 2017. Este crecimiento de 3 p.p. del PBI fue impulsado principalmente por el aumento en las prestaciones previsionales (+2,3 p.p.) y acompañado por una mayor participación de las transferencias corrientes (+0,8 p.p.).
- Una fase de contracción del gasto, que va desde 2017 a 2024, en la que se observa una contracción sostenida del gasto total, que se redujo de 10,1% a 7,1% del PBI. Nuevamente, la causa principal de esta dinámica fue la caída en términos del producto de las prestaciones previsionales (-2,8 p.p. desde el pico de 2017). Un dato relevante de esta fase es el crecimiento de los complementos a las prestaciones previsionales, que pasaron de ser prácticamente nulos a representar un 0,5% del PBI. Esto sugiere un cambio en la composición de la erogación previsional, con una pérdida de participación del haber ajustado por movilidad y una mayor incidencia de los bonos discrecionales.

El año 2020 constituye una marcada excepción dentro de la fase de contracción del gasto de la ANSES, ya que registró un pico de 12,4% del PBI impulsado por el extraordinario aumento de las transferencias corrientes destinadas a la asistencia por la pandemia (3,7% del PBI).

### Gráfico 11. Evolución de los gastos totales

Porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

Como se aprecia en el Cuadro 3, al analizar el período completo 2009-2024, se observa que el gasto total de ANSES no registró variación. Ello consecuencia de las dos fases contrapuestas previamente mencionadas. En otras palabras, la fuerte expansión del gasto observada en el primer subperíodo (2009-2017) fue completamente neutralizada por la contracción registrada en el segundo (2017-2024).

### Cuadro 3. Variación del gasto de ANSES en términos del PIB

Puntos porcentuales

	2009-2024	2009-2017	2017-2024
Prestaciones previsionales	-0,5	2,3	-2,8
Transferencias corrientes	0,1	0,8	-0,6
Complementos a las prestaciones previsionales	0,4	-0,1	0,5
Gastos de consumo y de capital	0,0	0,0	0,0
Gasto Total	0,0	3,0	-3,0

Nota: pueden existir ligeras diferencias por redondeo en los cálculos de variación.

Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

No obstante, el hecho de que la comparación entre el punto de inicio y el final del período arroje una variación nula en el gasto, oculta una profunda transformación en la cobertura del sistema de seguridad social.

Mientras la participación del gasto total en el PBI terminaba en el mismo nivel que al comienzo, la cantidad de beneficiarios experimentó una notable expansión. Considerando las altas y bajas de

beneficios, el sistema experimentó un crecimiento neto de 4,6 millones de prestaciones activas durante este período. Este saldo se compuso de un aumento de 1,8 millones en jubilaciones y pensiones y 2,8 millones en beneficiarios de asignaciones familiares.

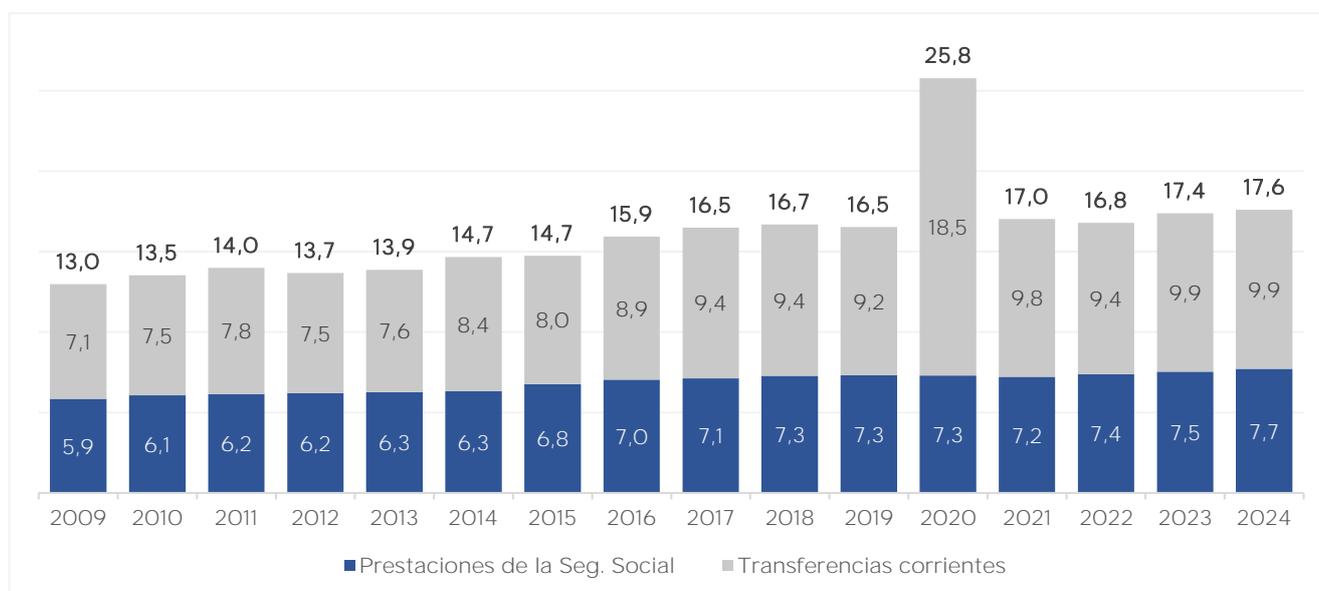
*La coexistencia de un gasto que no crece punta a punta con beneficiarios expandiéndose implica que la ampliación de la cobertura se financió a través de la disminución del valor real de las prestaciones*

La coexistencia de un gasto total que, pese a su variabilidad, no creció en términos netos como porcentaje del PIB, con una base de beneficiarios en plena expansión, conduce a una conclusión ineludible desde una perspectiva económica: la ampliación de la cobertura del sistema se financió a través de una disminución del valor real promedio de las prestaciones.

Esto es reflejo de la tensión entre los objetivos de inclusión (alcanzar a más personas) y de suficiencia (mantener el poder de compra de los haberes), donde el sistema priorizó el primero a expensas del segundo.

### Gráfico 12. Evolución de los beneficios otorgados por ANSES

Millones de beneficios



Nota: El número que se expone en el gráfico corresponde al de beneficios, y no de beneficiarios, debido a la falta de disponibilidad de bases nominativas que permitan identificar al destinatario de las transferencias, sin incurrir en doble contabilización en caso de recibir una persona más de una prestación social.

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión de cada año.

### Cuadro 4. Variación en la cantidad de beneficios otorgados por ANSES

Millones de beneficios

	2009-2024	2009-2017	2017-2024
Prestaciones previsionales	1,8	1,2	0,6
Transferencias corrientes	2,8	2,3	0,5
Gasto Total	4,6	3,5	1,1

Nota: pueden existir ligeras diferencias por redondeo en los cálculos de variación.

Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

Este análisis de los grandes agregados del gasto, si bien permite identificar las tendencias generales, resulta insuficiente para comprender las causas subyacentes de su evolución. Esto se debe a que sus principales componentes (las prestaciones previsionales y las transferencias corrientes) agrupan en su interior erogaciones de distinta naturaleza (contributivas, semicontributivas y no contributivas). Por ello, en el apartado siguiente se procederá a descomponer cada uno de estos rubros para examinar en detalle la dinámica de sus partes.

### Prestaciones previsionales

El gasto en prestaciones previsionales es el principal componente de las erogaciones de ANSES. Este agregado se compone de cuatro categorías:

- Prestaciones del régimen de reparto: Jubilaciones y pensiones de carácter puramente contributivo.
- Prestaciones por moratorias: Jubilaciones y pensiones de carácter semicontributivo a los que se accede mediante un plan de pago de aportes.
- Atención ex-cajas provinciales: Prestaciones de regímenes provinciales transferidos a la Nación<sup>6</sup>.
- Pensiones No Contributivas (PNC): Beneficios asistenciales a personas en estado de vulnerabilidad social o con escasos recursos para su subsistencia. Se componen de las PNC a ex-combatientes, las prestaciones del régimen reparatorio para ex presos políticos (Ley 26.913), la PUAM, la PNC por vejez, la PNC a madres de 7 o más hijos, las PNC otorgadas por leyes especiales y las graciabiles, otorgadas por legisladores<sup>7</sup>.

En sintonía con el gasto total de ANSES, el gasto previsional, medido como porcentaje del PBI (Gráfico 13), exhibió una trayectoria en forma de arco. Durante 2009-2017, el gasto se expandió de 5,7% a 8,0% del PIB. Este crecimiento fue impulsado tanto por las prestaciones de reparto (+1,1 p.p.) como por las prestaciones por moratorias (+1,1 p.p.).

Entre 2017 y 2024 esta tendencia se revirtió por completo. El gasto previsional se contrajo significativamente hasta ubicarse en 5,2% del PIB, un nivel inferior al del inicio del período. Esta caída fue consecuencia de la fuerte reducción de las prestaciones de reparto (-1,6 p.p. desde el pico de 2017) y, en menor medida, de las moratorias (-1,1 p.p.).

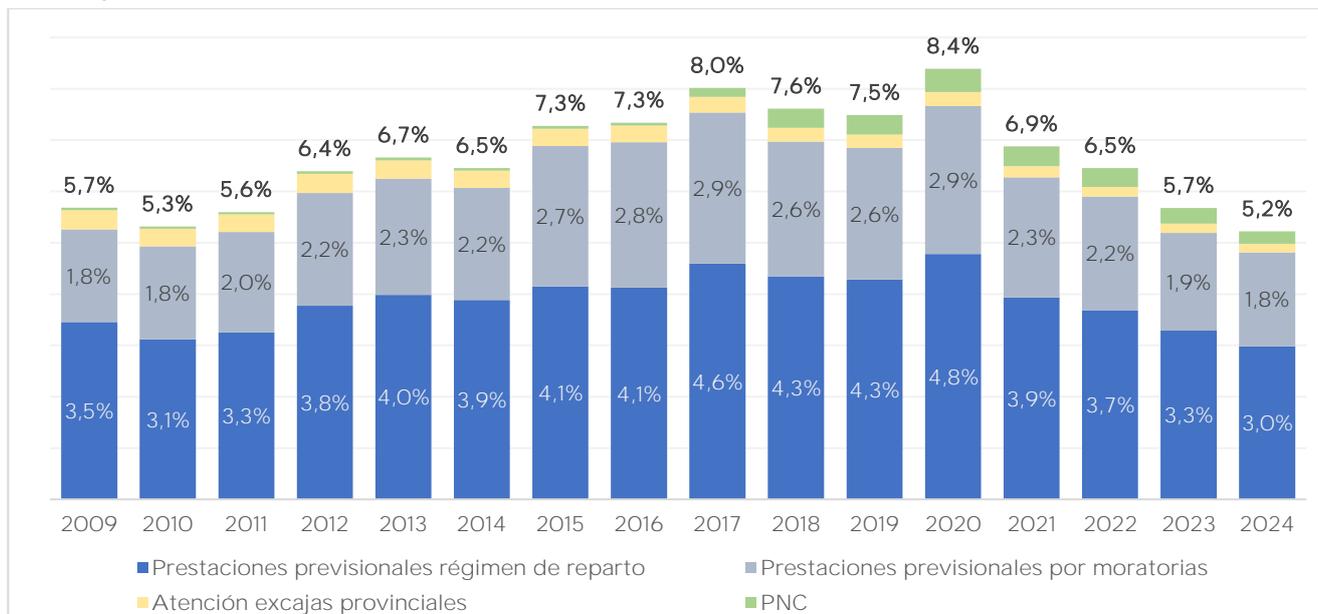
Por su parte, los componentes de menor peso relativo tuvieron un comportamiento dispar. Las erogaciones por Atención ex-cajas provinciales mostraron una relativa estabilidad, representando entre el 0,2% y el 0,4% del PBI a lo largo de todo el período. En contraste, las PNC, si bien minoritarias, exhibieron una mayor dinámica: su participación en el producto fue creciente hasta alcanzar un máximo del 0,5% en 2020, para luego reducirse y finalizar el período en 0,2% del PIB.

<sup>6</sup> Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

<sup>7</sup> No se incluyen en este grupo de prestaciones a la PNC por invalidez puesto que su gestión y liquidación se encuentra a cargo de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS),

### Gráfico 13. Evolución de las prestaciones previsionales.

Porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

Esta trayectoria financiera del gasto previsional contrasta con la evolución de la población cubierta. A diferencia del gasto, el número total de beneficios previsionales mostró un crecimiento constante y significativo a lo largo de todo el período, pasando de 5,9 millones en 2009 a 7,7 millones en 2024 (Gráfico 14).

*Desde 2015, los beneficios previsionales por moratorias superan al número de beneficios otorgados por el régimen contributivo puro, revelando un cambio en la naturaleza de la cobertura*

El análisis de la composición de este crecimiento revela una notable heterogeneidad. Mientras que el stock de pasividades del régimen contributivo se mantuvo sin variaciones significativas en torno a los 3,1 millones de beneficios, el componente semicontributivo (prestaciones por moratorias) fue el principal motor de la expansión. En efecto, el número de beneficios originados en moratorias se duplicó, pasando 2,1 a 3,9 millones y

explicando la casi totalidad del crecimiento neto del universo de pasivos. Desde 2015 los beneficios previsionales otorgados en el marco de moratorias superan al número de beneficios otorgados por el régimen contributivo puro.

El crecimiento de la cobertura previsional impulsado por moratorias, en lugar de hacerlo por la maduración de la base de aportantes, revela un mercado laboral con alta informalidad que impide a los ciudadanos completar los 30 años de servicios requeridos. Según las estadísticas que registra ANSES, solo el 17% de los varones y el 10% de las mujeres que se encuentran próximos a cumplir la edad teórica jubilatoria (64 años en el caso de los varones y 59 en el de las mujeres) poseen la cantidad de años de aportes necesarios para acceder a la jubilación en el momento de alcanzar dicha edad.

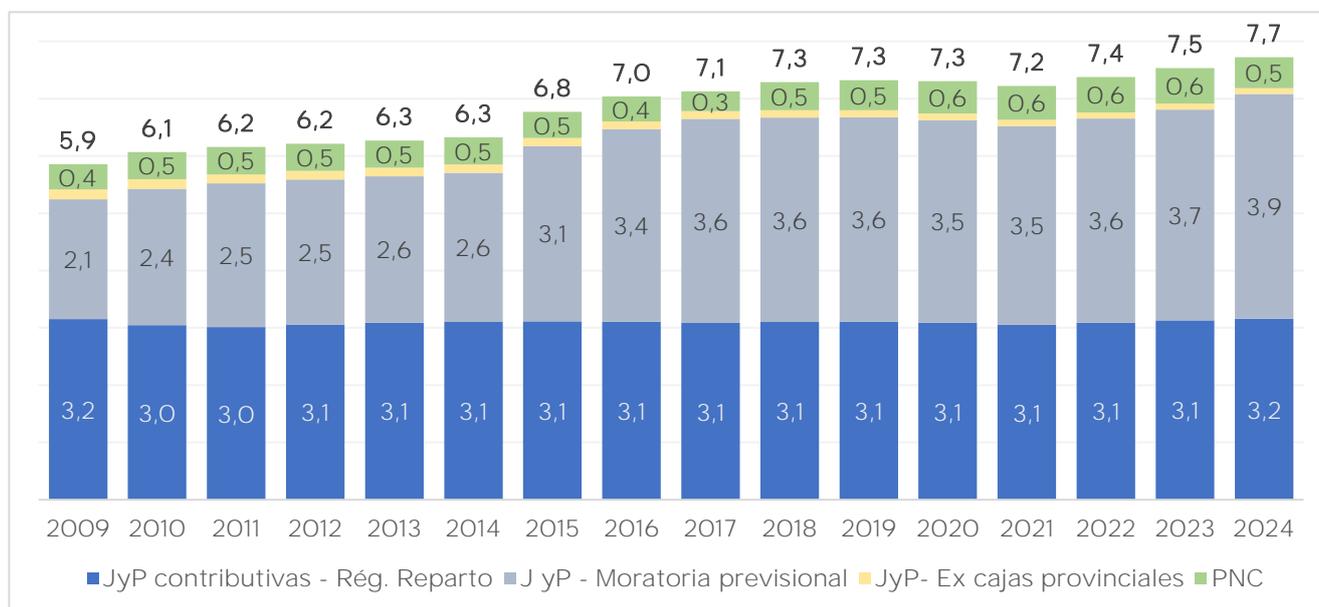
Desde una perspectiva económica, este fenómeno traslada la carga del financiamiento desde los aportes y contribuciones hacia otros recursos del Estado, aumentando la dependencia fiscal del sistema. Los beneficios por moratoria generan una obligación de pago inmediata para el Estado, mientras que la devolución de los aportes por parte del beneficiario es diferida, parcial y se extiende

a lo largo de muchos años. Esto crea un descalce financiero que no puede ser cubierto por los aportes de los trabajadores activos (que ya son insuficientes según se constató previamente).

Al expandir el universo de beneficiarios sin un correlato en los ingresos del sistema, la variable de ajuste para mantener el equilibrio financiero pasa a ser el valor real de las prestaciones, afectando por igual a la totalidad de los pasivos.

### Gráfico 14. Evolución de beneficios previsionales

Millones de beneficios



Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión de cada año.

El Gráfico 15 ilustra la evolución del poder adquisitivo del haber mínimo jubilatorio (HMJ), con y sin bonos compensatorios, desde 2009. Este análisis empírico permite contextualizar la afirmación sobre la caída en el valor real de las prestaciones, mostrando que esta fue la fase final de un ciclo que comenzó con un período de crecimiento real. La trayectoria del haber estuvo directamente influenciada por el mecanismo de actualización vigente en cada etapa.

Durante los primeros nueve años del período, la fórmula de movilidad basada en la evolución de los salarios y la recaudación produjo un aumento sostenido del poder adquisitivo de la jubilación mínima. Como se observa en el gráfico, el haber real creció hasta 2013 y se mantuvo en valores elevados hasta finales de 2017.

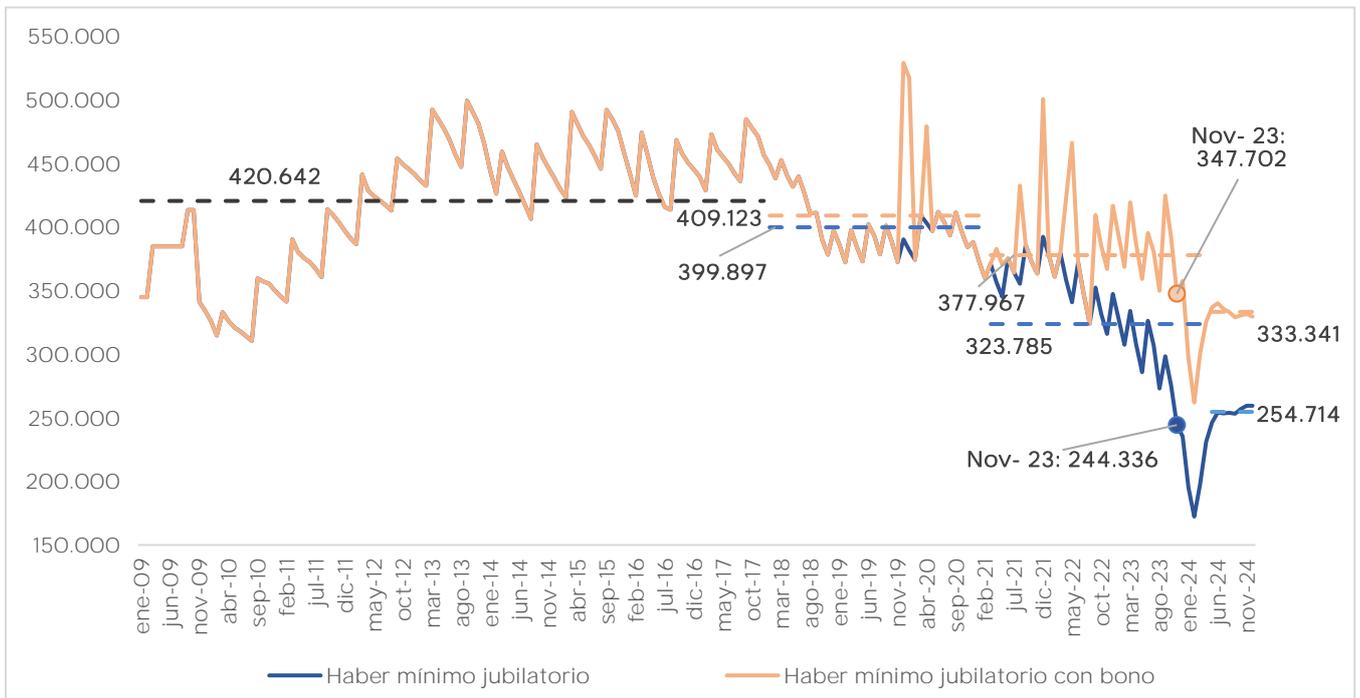
El cambio de fórmula a finales de 2017 marca el comienzo de la erosión del poder de compra. El nuevo mecanismo de ajuste, basado en un promedio de la inflación y los salarios pasados, en un contexto de aceleración inflacionaria y caída del salario real, generó la pérdida de valor del haber previsional que lo colocó en un piso inferior al promedio previo.

Con la suspensión de la fórmula anterior y la posterior implementación de la Ley 27.609 (sin componente inflacionario), el deterioro del haber por fórmula (línea azul) se aceleró drásticamente, alcanzando su mínimo histórico en 2023. La característica principal de esta etapa fue el uso intensivo y sistemático de bonos discrecionales para intentar compensar la pérdida, lo que se evidencia en la creciente brecha entre el haber total (línea naranja) y el haber por fórmula.

El cambio a un ajuste mensual por el IPC a partir de abril de 2024 logró una cierta recuperación en el valor real del haber. La indexación a la inflación es un mecanismo efectivo para preservar el poder de compra. No obstante, esta estabilización cristalizó la pérdida acumulada durante los seis años previos, consolidando el haber en un nivel real inferior, no solo al del inicio de la caída en 2018, sino también a los valores promedio de todo el período.

### Gráfico 15. Evolución del haber mínimo jubilatorio

Millones de pesos a valores constantes (diciembre 2024=100)



Fuente: elaboración propia en base a ANSES y Ministerio de Economía.

### Transferencias corrientes

Bajo este agregado de gasto se incluyen las diferentes transferencias que realiza ANSES, ya sean destinadas a cubrir necesidades económicas de los hogares (asignaciones familiares), garantizar las prestaciones en salud para beneficiarios del régimen previsional (transferencias a PAMI) o para el financiamiento de prestaciones previsionales a las cajas provinciales no transferidas a nación.

Las Asignaciones Familiares (AAFF), la AUH y la AUE constituyen el principal componente de este rubro de gasto de ANSES.

El gasto total en transferencias corrientes, medido como porcentaje del PBI, describe una trayectoria en forma de arco; tras una fase de expansión en el esfuerzo fiscal destinado a estos programas, siguió una fase de contracción relativa de los mismos.

La fase de expansión (2009-2016), donde el gasto creció de 1,1% a un pico de 2,0% del PBI, fue impulsada casi en su totalidad por la creación y ampliación de la AUH y AUE, programa no contributivo que se consolidó como una de las principales políticas sociales del período.

Posteriormente, en la fase de contracción (2017-2024), el gasto total se redujo hasta el 1,3% del PBI. Esta caída se explica fundamentalmente por la disminución de las AAFF que pasaron de 0,8% a 0,4% del PBI en esta etapa. Este fenómeno está directamente vinculado a la sanción de la Ley 27.160 en

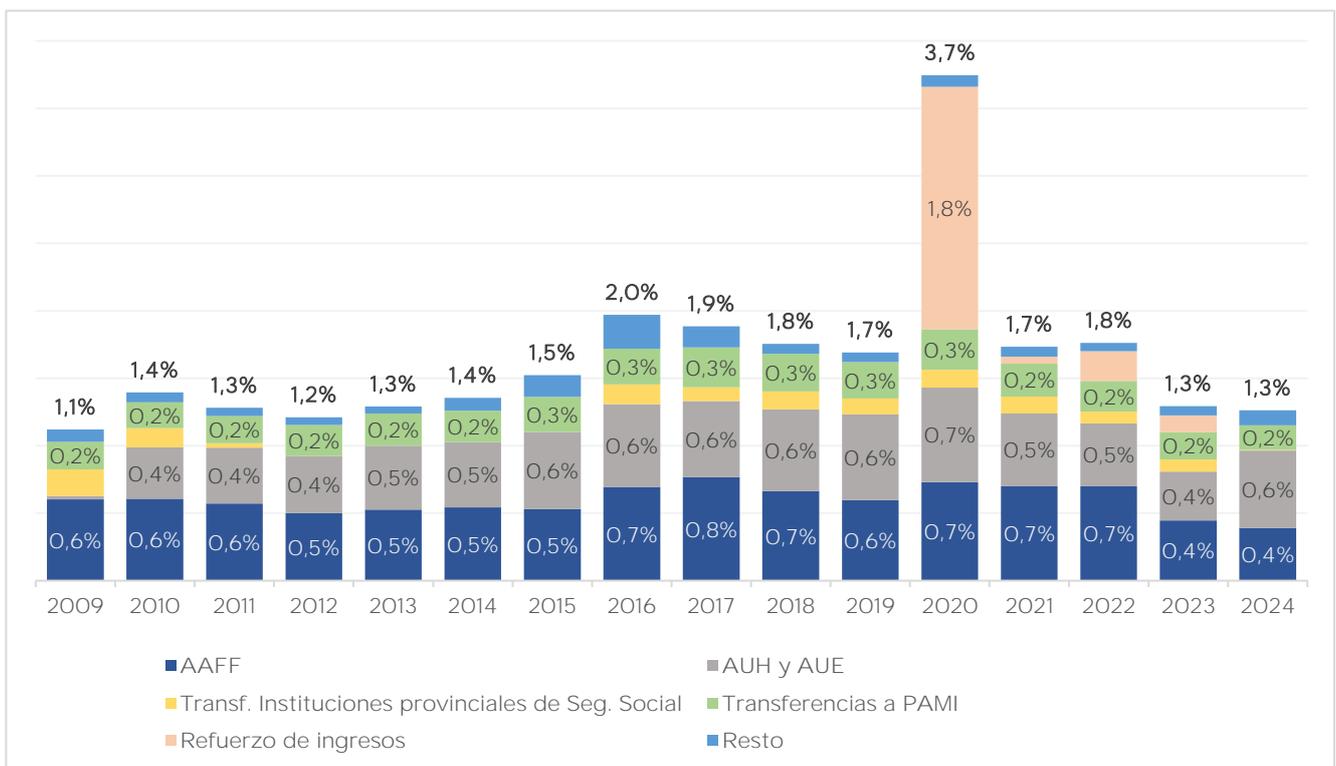
2015, que ató la actualización de las AAFP a la fórmula de movilidad jubilatoria. A partir de entonces, las AAFP comenzaron a sufrir la misma erosión en su poder adquisitivo que las prestaciones previsionales durante los períodos de alta inflación.

La gestión diferenciada de las prestaciones se hizo evidente en 2024. Mientras el gasto en AAFP continuó su tendencia decreciente, el de la AUH y AUE presentó un repunte, producto de un aumento del 100% dispuesto por el Poder Ejecutivo.

Cabe destacar el dato atípico de 2020, cuyo pico de gasto (3,7% del PIB) se debió al programa IFE, que por sí solo representó 1,8% del PIB ese año.

### Gráfico 16. Evolución de las transferencias corrientes

Porcentaje del PIB



Nota: Resto incluye en el 2024 a las transferencias a la Administración Federal de Ingresos Públicos, seguro de desempleo y el programa Acciones de nutrición- Mil Días. Refuerzo de ingresos incluye las medidas dispuestas en los Decretos 310/2020, 216/2022 y 493/2023.

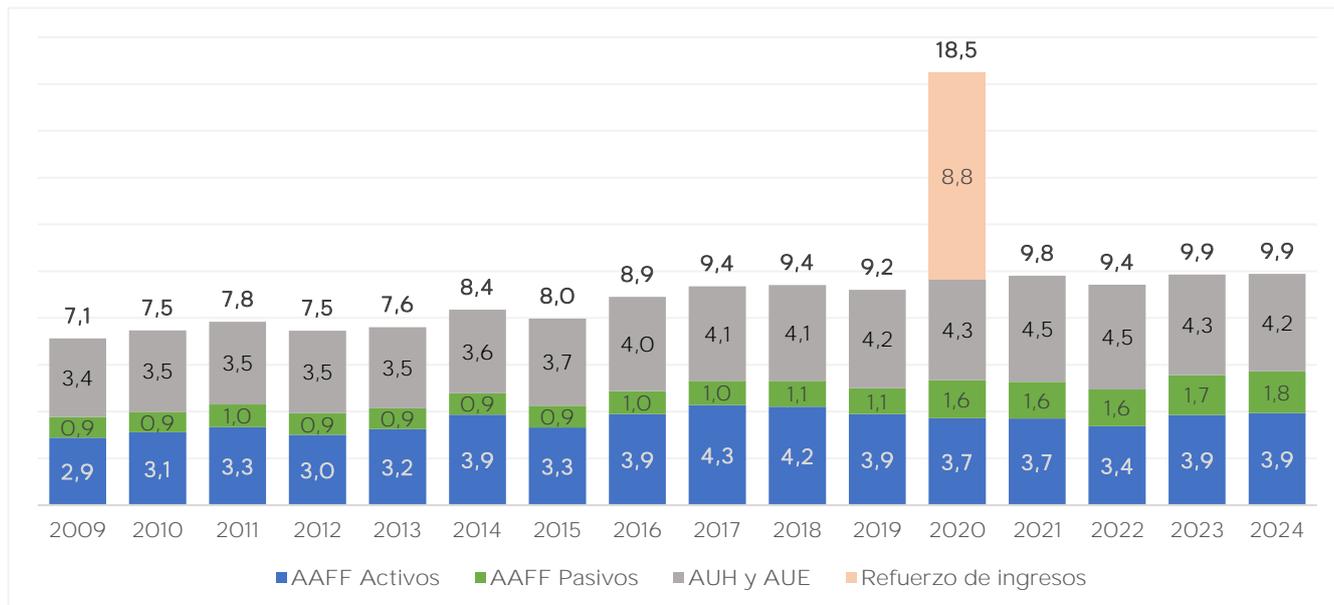
Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

Esta trayectoria financiera en forma de arco contrasta, al igual que en el caso previsional, con la expansión sostenida de la población beneficiaria de estos programas, particularmente de la AUH. La coexistencia de un universo de cobertura creciente con un gasto que, en la segunda mitad del período, se contrae en términos del producto, conduce a la misma conclusión.

Desde una perspectiva económica, la suficiencia de las transferencias también actuó como variable de ajuste fiscal. La ampliación de la cobertura se financió, en parte, a través de la licuación del valor real promedio de las prestaciones, tanto contributivas como no contributivas. Este hallazgo refuerza la tesis de que la erosión del poder adquisitivo de los beneficios fue una característica en la gestión del gasto de ANSES, tendiente a compatibilizar la expansión en la cobertura con la restricción presupuestaria.

### Gráfico 17. Evolución de los beneficios otorgados mediante transferencias corrientes

Millones de beneficios



Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión de cada año.

### Gasto de ANSES según su carácter contributivo o no contributivo

Una clasificación del gasto según su naturaleza permite analizar la evolución del perfil de las obligaciones de ANSES, distinguiendo entre aquellas basadas en el principio de seguro social (contributivas), las de inclusión (semicontributivas) y las de asistencia social (no contributivas). Este enfoque revela una profunda transformación en la composición del gasto a lo largo del período.

El Gráfico 18 muestra las siguientes dinámicas:

- El gasto contributivo, que agrupa las prestaciones de reparto y las asignaciones familiares contributivas, describió una trayectoria en forma de arco. Creció desde un 4,5% del PBI en 2009 hasta un pico de 5,9% en 2017, para luego contraerse significativamente hasta un 3,6% en 2024, un nivel inferior al del inicio del período.
- El gasto semicontributivo, compuesto principalmente por las moratorias previsionales no mostró variación entre las puntas de la serie, pero describe también una trayectoria de expansión seguida de una contracción en su participación en el PBI.
- El gasto no contributivo, es el de mayor crecimiento relativo. Impulsado por la creación de la AUH, la AUE, los refuerzos de ingresos extraordinarios y la utilización de bonos compensatorios, este agregado pasó de representar el 0,3% del PBI en 2009 a 1,4% en 2024.

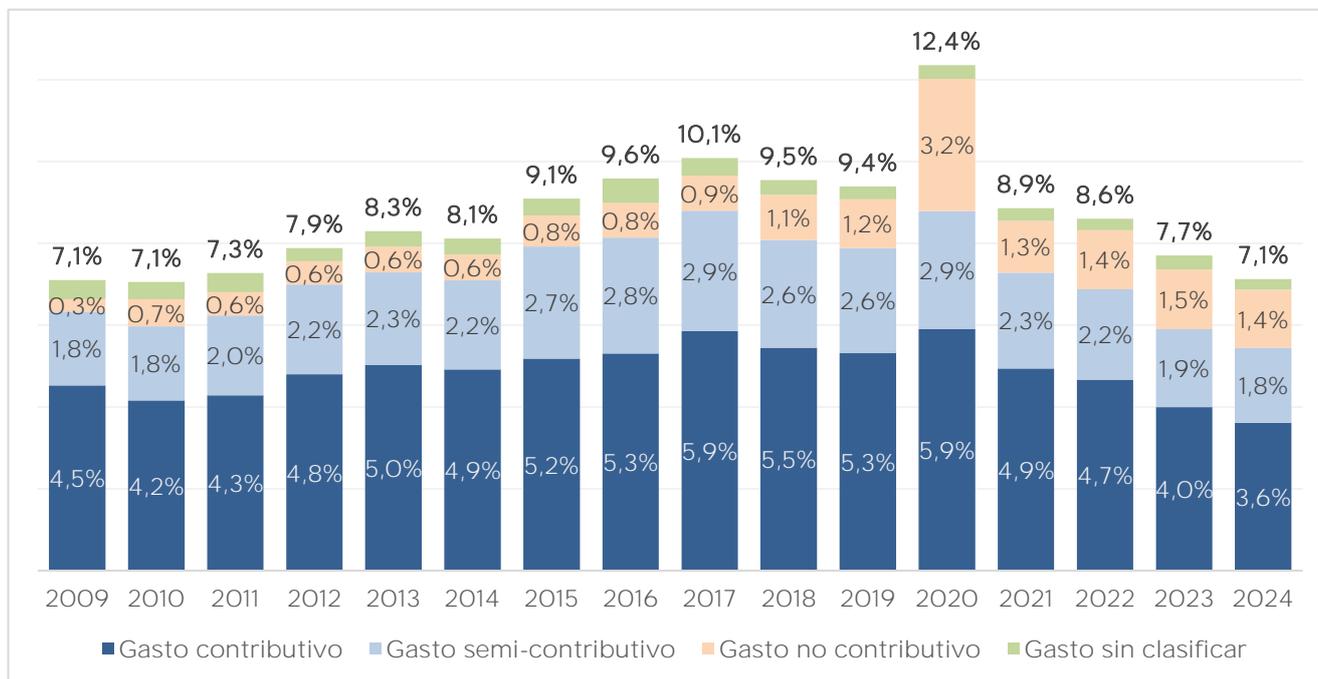
*En 2009 el gasto contributivo era el 63% del gasto total de ANSES, en 2024 esa participación se redujo al 50%; en contrapartida, los gastos de naturaleza no contributiva pasaron de representar un 4% a un 20% del total*

Como consecuencia de estas dinámicas se aprecia una transformación estructural del gasto de ANSES. Mientras que en 2009 el gasto puramente contributivo representaba cerca del 63% del total, en 2024 esa participación se redujo al 50%. En contrapartida, los gastos de naturaleza no contributiva pasaron de representar un 4% a un 20% del total en el mismo período.

Esta transformación del gasto se corrobora en el Cuadro 5, donde se observa que, durante el período 2009-2024, el gasto contributivo se contrajo 0,9 puntos porcentuales del PIB, mientras que el no contributivo se expandió en 1,1 p.p.

### Gráfico 18. Evolución del gasto según carácter contributivo- no contributivo

Porcentaje del PIB



Nota: Gasto sin clasificar incluye gastos de consumo, rentas de la propiedad, transferencias a instituciones de seguridad social provinciales, otros gastos corrientes y gastos de capital.

Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

La menor participación del gasto contributivo en el total sugiere una pérdida de preponderancia del pilar de seguro social, conceptualmente ligado al empleo formal y la contribución. La mayor relevancia del gasto no contributivo tiene un correlato directo en el financiamiento, ya que incrementa la dependencia estructural del sistema de los recursos provenientes de la recaudación.

### Cuadro 5. Variación del gasto según su carácter contributivo- no contributivo

Puntos porcentuales

	2009-2024	2009-2017	2017-2024
Gasto contributivo	-0,9	1,3	-2,2
Gasto semi contributivo	0,0	0,8	-1,1
Gasto no contributivo	1,1	0,8	0,6
Gasto sin clasificar	-0,2	0,0	-0,2
Gasto Total	0,0	3,0	-3,0

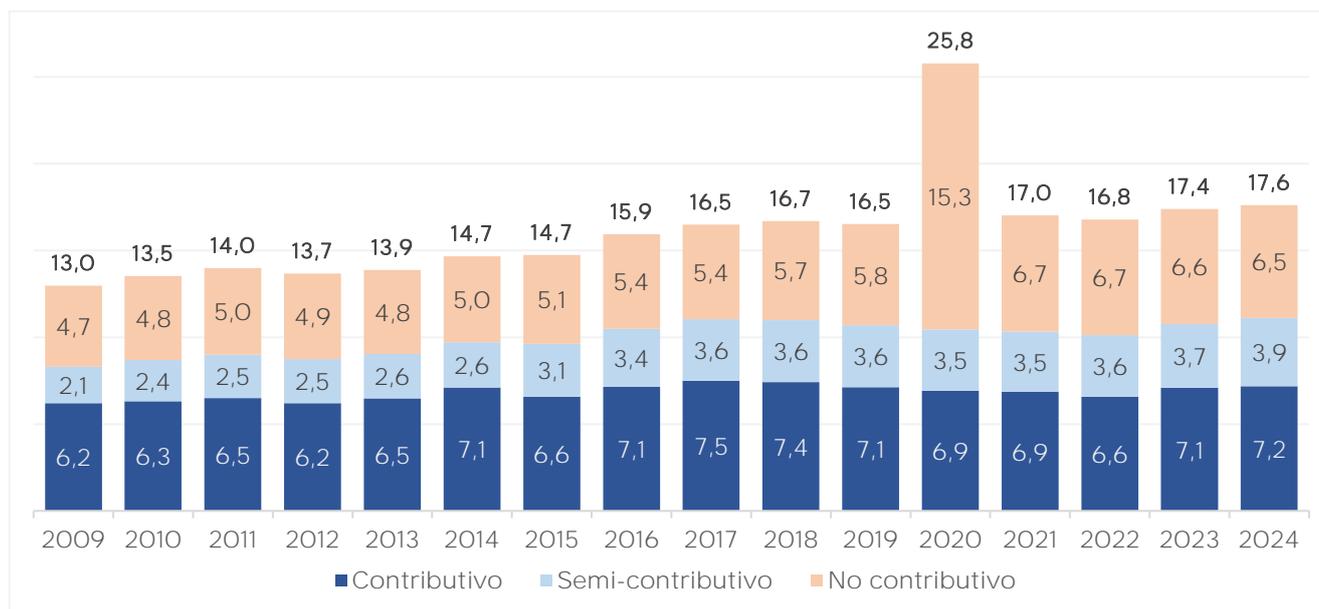
Nota: pueden existir ligeras diferencias por redondeo en los cálculos de variación.

Fuente: elaboración propia en base a e-Sidif y ANSES.

El análisis de la cantidad de beneficios otorgados por el sistema de seguridad social muestra una expansión neta de 4,6 millones de prestaciones entre 2009 y 2024. Sin embargo, la dinámica de esta expansión no fue homogénea y revela una transformación en la composición de la cobertura, como se observa en el Gráfico 19.

### Gráfico 19. Evolución de beneficios según carácter contributivo- no contributivo del gasto

Millones de beneficios



Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión de cada año.

El crecimiento de la cobertura fue impulsado exclusivamente por los componentes de asistencia social e inclusión, mientras que el componente contributivo puro mostró signos de estancamiento.

Los principales motores de la expansión fueron los beneficios del componente semicontributivo (principalmente moratorias) y el gasto no contributivo que sumaron 1,8 millones de beneficios netos cada uno durante el período completo.

El notable crecimiento de las prestaciones no contributivas aceleró su expansión en la segunda mitad del período (2017-2024), sumando 1,1 millones de beneficios, más que en la primera etapa.

En marcado contraste, las prestaciones contributivas si bien sumaron 1,3 millones de beneficios en la primera fase, revirtió su tendencia y registró una pérdida neta de 300.000 beneficios entre 2017 y 2024.

Este análisis de la cobertura refuerza la conclusión obtenida en el plano financiero: la expansión del sistema de seguridad social se ha sostenido sobre sus componentes de carácter asistencial, mientras que el pilar contributivo, que responde a la lógica del seguro social, ha mostrado estancamiento e incluso una contracción en su alcance durante los últimos años.

## Cuadro 6. Variación en cantidad de beneficios según carácter contributivo- no contributivo del gasto

Millones de beneficios

	2009-2024	2009-2016	2017-2024
Gasto contributivo	1,0	1,3	-0,3
Gasto semi contributivo	1,8	1,5	0,4
Gasto no contributivo	1,8	0,7	1,1
Gasto Total	4,6	3,5	1,1

Nota: pueden existir ligeras diferencias por redondeo en los cálculos de variación.

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión de cada año.

## Indicadores de eficiencia de los sistemas previsionales

Dado que las prestaciones previsionales constituyen el componente de mayor peso dentro del gasto total de ANSES, el análisis de eficiencia presentado en este apartado se centrará en dicho universo. Se evaluarán los distintos regímenes previsionales que administra el organismo mediante un conjunto de indicadores clave. El análisis se centra en presentar una fotografía de la situación en 2024 para diagnosticar con precisión el estado de cada régimen al final del período estudiado.

La eficiencia se analizará desde tres dimensiones principales: la capacidad de autofinanciamiento (que los recursos provenientes de aportes y contribuciones sean suficientes para cubrir las erogaciones del sistema), el equilibrio entre aportantes y beneficiarios, y la suficiencia de las prestaciones para reemplazar los ingresos de la etapa activa. Para ello, se examinarán cuatro indicadores específicos:

- Tasa de cobertura (autofinanciamiento)
- Tasa de cotización individual
- Tasa de sostenimiento (activos por pasivo)
- Tasa de reemplazo (remuneración-haber)

Cabe señalar que estos indicadores deben ser analizados de forma conjunta. Cada uno ilumina una faceta distinta de la eficiencia de un régimen y un análisis aislado de cualquiera de ellos conduciría a una conclusión parcial. Solo su lectura integrada permite comprender las interrelaciones y tensiones existentes para obtener un diagnóstico completo de la situación.

Finalmente, los distintos regímenes previsionales administrados por ANSES presentan características, requisitos de acceso y condiciones de cálculo de haberes diferenciadas, por lo que el análisis se presentará desagregado por régimen. Esta apertura permite captar con mayor precisión las particularidades de cada uno de ellos y, al mismo tiempo, ofrecer una visión integral de la sostenibilidad y suficiencia del sistema en su conjunto.

### Relación masa de cotizaciones y beneficios: Tasa de cobertura (autofinanciamiento)

Con el propósito de medir el grado de autosuficiencia de cada régimen, puede observarse la relación existente entre los aportes y contribuciones que recauda y los beneficios que debe afrontar. Esta relación permite expresar la capacidad de financiamiento tanto en términos de superávit o déficit

como en función del nivel de cobertura, es decir, el porcentaje de los egresos que logra ser cubierto con recursos propios.

### Cuadro 7. Déficit o superávit y capacidad de cobertura de egresos de los regímenes administrados por ANSES por régimen

En millones de pesos y porcentaje. 2024.

Régimen	Masa de aportes	Masa de beneficios	Déficit / Superávit	% de egresos cubierto con recursos propios
General (Relación de dependencia + independientes)	\$ 2.083.294,89	\$ 2.298.041,47	-\$ 214.746,58	90,7%
Especiales	\$ 203.919,43	\$ 257.008,51	-\$ 53.089,09	79,3%
<i>Docentes no universitarios</i>	\$ 88.010,46	\$ 167.866,87	-\$ 79.856,41	52,4%
<i>Docentes universitarios nacionales</i>	\$ 19.790,08	\$ 15.225,32	\$ 4.564,76	130,0%
<i>Investigadores científicos y tecnológicos</i>	\$ 17.720,81	\$ 17.245,87	\$ 474,94	102,8%
<i>Poder Judicial</i>	\$ 43.380,46	\$ 30.656,62	\$ 12.723,84	141,5%
<i>Servicio Exterior de la Nación</i>	\$ 3.097,02	\$ 3.762,48	-\$ 665,46	82,3%
<i>Luz y Fuerza</i>	\$ 30.727,52	\$ 21.489,95	\$ 9.237,57	143,0%
<i>YCRT</i>	\$ 1.193,08	\$ 761,41	\$ 431,67	156,7%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	\$ 24.911,99	\$ 36.559,42	-\$ 11.647,42	68,1%
<b>Total</b>	<b>\$ 2.312.126,31</b>	<b>\$ 2.591.609,40</b>	<b>-\$ 279.483,09</b>	<b>89,2%</b>

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

Del análisis del cuadro se desprende que, salvo los regímenes de docentes universitarios nacionales, investigadores científicos y tecnológicos, Poder Judicial, Luz y Fuerza y YCRT, el resto de los regímenes administrados por ANSES presentan déficit, es decir, que los beneficios pagados superan a los ingresos provenientes de aportes y contribuciones.

En términos de cobertura financiera, se observa una marcada heterogeneidad: mientras algunos regímenes alcanzan niveles superiores al 100% (como el Poder Judicial con 141,5% o YCRT con 156,7%), otros muestran déficits significativos. El caso más crítico es el de los docentes no universitarios, cuyos ingresos cubren apenas el 52,4% de los beneficios.

*La recaudación específica de aportes y contribuciones del régimen general permite cubrir sólo el 90,7% de los beneficios que debe pagar*

En lo que respecta al régimen general, que concentra alrededor del 90% de los ingresos y egresos del SIPA, las cotizaciones permiten cubrir el 90,7% de las erogaciones. Esto implica que, si bien se trata del régimen con mayor peso en términos absolutos, la diferencia monetaria entre ingresos y pagos sigue siendo la más relevante dentro del sistema.

### Relación cotizaciones-beneficios individuales: Tasa de cotización individual

La denominada “tasa de cotización individual” es un indicador que permite calcular el nivel de aportes y contribuciones que debería aplicarse para que cada régimen previsional logre autofinanciarse en un momento determinado, manteniendo constantes las demás variables. Para su estimación, se divide la masa de beneficios pagados (producto entre la cantidad de beneficiarios y el haber medio de cada régimen) por la masa de remuneraciones (resultado de multiplicar la cantidad de aportantes por la remuneración promedio).

El valor obtenido refleja el porcentaje que sería necesario detraer de los salarios para cubrir íntegramente los beneficios vigentes. Posteriormente, este valor teórico se contrasta con la tasa de cotización efectiva, con el fin de medir la brecha entre lo requerido y lo realmente existente.

### Cuadro 8. Tasa de cotización necesaria, real y su comparación

En millones de pesos y porcentaje. 2024.

Régimen	Masa de remuneraciones	Masa de beneficios	Tasa de cotización necesaria	Cotización efectiva	Faltante / Excedente
General (1)	\$ 9.146.129,14	\$ 2.298.041,47	25,1%	22,3% (2)	-2,8%
Especiales	-	-	-	-	-
<i>Docentes no universitarios</i>	\$ 419.097,42	\$ 167.866,87	40,1%	21,0%	-19,1%
<i>Docentes universitarios nacionales</i>	\$ 89.954,89	\$ 15.225,32	16,9%	22,0%	5,1%
<i>Investigadores científicos y tecnológicos</i>	\$ 70.883,23	\$ 17.245,87	24,3%	25,0%	0,7%
<i>Poder Judicial</i>	\$ 135.563,95	\$ 30.656,62	22,6%	32,0%	9,4%
<i>Servicio Exterior de la Nación</i>	\$ 9.108,87	\$ 3.762,48	41,3%	34,0%	-7,3%
<i>Luz y Fuerza</i>	\$ 113.805,63	\$ 21.489,95	18,9%	27,0%	8,1%
YCRT	\$ 5.187,32	\$ 761,41	14,7%	23,0%	8,3%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	\$ 92.266,64	\$ 36.559,42	39,6%	27,0%	-12,6%

(1) No se consideran a los trabajadores independientes en la masa de remuneraciones del régimen general ya que sus cotizaciones son sólo entre 2% y 3% del estimado de ingresos.

(2) La cotización efectiva refleja la suma de los aportes personales del 11% más el valor promedio de las diversas alícuotas de contribuciones patronales que varían según características y rubro económico del empleador.

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

Del análisis surge que, con excepción de los regímenes de docentes universitarios nacionales, investigadores científicos y tecnológicos, Poder Judicial, Luz y Fuerza y YCRT, los niveles actuales de aportes y contribuciones resultan insuficientes para cubrir los beneficios vigentes en cada régimen.

En los casos deficitarios, la tasa de cotización necesaria supera ampliamente la efectiva, lo que implicaría que, de buscar el autofinanciamiento únicamente a través de esta variable, sería indispensable incrementar significativamente los aportes y contribuciones, generando una presión excesiva sobre los salarios.

Por el contrario, algunos regímenes específicos presentan un excedente, ya que la cotización actual supera a la requerida para alcanzar el equilibrio financiero. No obstante, al considerar el conjunto del sistema, predomina una brecha negativa que refleja la dificultad estructural de lograr la autosuficiencia contributiva de los regímenes administrados por ANSES.

### Cotizaciones de trabajadores independientes y de casas particulares

En lo que respecta a los regímenes de trabajadores independientes, los niveles de cotización presentan una marcada diferencia respecto de los trabajadores en relación de dependencia. En el caso de los autónomos, el alícuota promedio destinada a aportes previsionales apenas alcanza el 3% de sus ingresos estimados, mientras que para los monotributistas es aún menor, en torno al 2%. Por su parte, los monotributistas sociales directamente no realizan aportes con destino a la seguridad social. Esta situación explica por qué, aun cuando en conjunto representan el 2,5% de la masa de

cotizaciones, su contribución resulta muy reducida en comparación con su peso en la estructura ocupacional.

Una problemática similar se presenta con las trabajadoras de casas particulares, quienes, pese a registrar una remuneración imponible promedio de \$90.664,49, destinan apenas un aporte medio de \$457, lo que equivale a menos del 1% de dicho ingreso. El bajo nivel de contribuciones de este colectivo impacta de manera directa en la capacidad de financiamiento del sistema previsional, incrementando su dependencia de otros recursos tributarios.

La consecuencia de estos bajos porcentajes de cotización es doble. Por un lado, generan un desequilibrio estructural en el SIPA, ya que se incorporan beneficiarios que durante su vida activa no realizaron aportes proporcionales al valor de los haberes que percibirán en la etapa pasiva. Por otro, afectan directamente a los propios trabajadores independientes y de casas particulares, quienes, al no acumular un historial contributivo suficiente, enfrentan un fuerte deterioro de ingresos al momento de jubilarse, con altas probabilidades de percibir prestaciones mínimas o depender de moratorias previsionales para acceder a la cobertura.

En síntesis, la brecha entre los niveles de cotización de los trabajadores en relación de dependencia y los de los regímenes independientes y de casas particulares de baja aportación no solo afecta la equidad contributiva, sino que también constituye un factor central en las tensiones de sostenibilidad financiera que enfrenta el sistema previsional argentino.

### Relación activos-pasivos: Tasa de sostenimiento

Dado que un aumento en los aportes y contribuciones no debería implicar detraer porcentajes excesivos de los salarios, resulta útil considerar otro indicador para evaluar el sistema previsional: la denominada “tasa de sostenimiento”. Este indicador mide la cantidad de trabajadores activos que respaldan a cada beneficiario pasivo dentro de un régimen, y la compara con la relación teórica que sería necesaria entre activos y pasivos para alcanzar un equilibrio financiero, manteniendo constantes otras variables relevantes, como el nivel promedio de cotizaciones asociado a las remuneraciones del mercado, los salarios promedio y los haberes previsionales actuales.

#### Cuadro 9. Tasa de sostenimiento necesaria, real y su comparación

En millones de pesos y relación. 2024.

Régimen	Activos	Pasivos	Tasa de sostenimiento real	Tasa de sostenimiento necesaria	Diferencia
General *	10.234.846	6.862.030	1,5	1,7	0,2
Especiales					
<i>Doc. no Universitarios</i>	409.596	186.999	2,2	4,2	2,0
<i>Doc. Universitarios</i>	117.422	11.930	9,8	7,6	-2,3
<i>Investigadores CyT</i>	34.457	10.567	3,3	3,2	-0,1
<i>Poder Judicial</i>	23.651	7.867	3,0	2,1	-0,9
<i>Servicio Exterior</i>	956	683	1,4	1,7	0,3
<i>Luz y Fuerza</i>	39.305	33.987	1,2	0,8	-0,3
<i>YCRT</i>	2.083	720	2,9	1,8	-1,0
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	92.110	50.677	1,8	2,7	0,8

\* Incluye a trabajadores en relación de dependencia e independientes para los activos y a jubilados y pensionados para los pasivos.

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

Del análisis se desprende que, en la mayoría de los regímenes, la cantidad de trabajadores activos no alcanza para sostener los beneficios vigentes, ya que sería necesario contar con un número mayor de aportantes para lograr el equilibrio financiero. En promedio, el SIPA necesitaría aproximadamente un 50% más de activos que los registrados actualmente para cubrir las erogaciones sin déficit, manteniendo constantes los niveles de remuneración y haberes.

*Las relaciones activos-pasivos más críticas son las de docentes no universitarios y las de policías provinciales*

El caso más crítico es el de los docentes no universitarios: cuentan con 2,2 activos por cada pasivo, cuando se requerirían 4,2, lo que representa una brecha considerable. Situación similar se observa en los regímenes provinciales de policías y servicios penitenciarios transferidos, donde la relación actual es de

1,8 frente a los 2,7 necesarios.

En contraste, algunos regímenes muestran una relación más favorable que la exigida. Tal es el caso de los docentes universitarios (9,8 activos por pasivo frente a los 7,6 requeridos), los investigadores científicos y tecnológicos (3,3 frente a 3,2), el Poder Judicial (3,0 frente a 2,1), Luz y Fuerza (1,2 frente a 0,8) y YCRT (2,9 frente a 1,8). Estos resultados indican que, bajo las condiciones actuales, tales regímenes presentan un equilibrio o incluso superávit contributivo.

Cabe advertir que algunos de estos regímenes, como el de docentes universitarios, exigen una tasa de sostenimiento muy elevada en comparación con el resto. Esto implica que, a medida que se incremente la cantidad de pasivos en el futuro, podrían derivar en situaciones deficitarias si no se amplía de manera proporcional la base de aportantes.

Para el régimen general, la tasa de sostenimiento real se ubicó en 1,5 aportantes por cada pasivo en 2024. Este valor se encuentra por debajo de la tasa necesaria de 1,7, que es el nivel requerido para que el sistema alcance el equilibrio financiero con los niveles actuales de aportes y haberes. Si bien la brecha puede parecer reducida, está calculada sobre el nivel de haberes de 2024, los cuales, como se analizó previamente, han sufrido una fuerte contracción en términos reales. Sin embargo, una tasa de sostenimiento real de 1,5 es, en sí misma, estructuralmente baja para un sistema de reparto y evidencia la fragilidad del equilibrio demográfico que enfrenta el régimen general.

## Relación remuneración-haber: Tasa de reemplazo

Finalmente, se analiza la tasa de reemplazo, indicador que mide la capacidad de los haberes previsionales para sustituir el ingreso de la etapa activa.

Dada la indisponibilidad de datos longitudinales individuales, este indicador se estima comparando la remuneración promedio de los activos con el haber jubilatorio promedio de los pasivos para cada régimen. Es importante señalar que la remuneración promedio utilizada no corresponde exclusivamente a la de los trabajadores próximos a jubilarse, lo que constituye una limitación metodológica.

El resultado se contrasta con una tasa de reemplazo técnica de referencia del 82%, calculada a partir de la metodología de consumo por adulto equivalente del INDEC<sup>8</sup>.

## Cuadro 10. Tasa de reemplazo técnica, real y su comparación

En millones de pesos y porcentaje. 2024.

<sup>8</sup> Surge del promedio simple del consumo de una persona en edad pasiva equivalente a un valor entre el 74% y el 83% de lo que consume un activo si es varón y entre el 83% y el 88% de un activo si es mujer.

Régimen	Remuneración media	Haber jubilatorio medio	Tasa de reemplazo técnica	Tasa de reemplazo promedio	Diferencia
General	\$ 1.102.749,82	\$ 417.429,67	82,0%	37,9%	-44,1%
Especiales	-	-	-	-	-
<i>Docentes no Universitarios</i>	\$ 1.023.197,06	\$ 933.603,00	82,0%	91,2%	9,2%
<i>Docentes Universitarios Nacionales</i>	\$ 766.082,07	\$ 1.341.742,00	82,0%	175,1%	93,1%
<i>Investigadores Científicos y Tecnológicos</i>	\$ 2.057.150,44	\$ 1.716.052,00	82,0%	83,4%	1,4%
<i>Poder Judicial</i>	\$ 5.731.848,36	\$ 4.163.006,00	82,0%	72,6%	-9,4%
<i>Servicio Exterior</i>	\$ 9.528.105,85	\$ 6.606.669,00	82,0%	69,3%	-12,7%
<i>Luz y Fuerza</i>	\$ 2.895.449,27	\$ 753.770,00	82,0%	26,0%	-56,0%
YCRT	\$ 2.490.313,43	\$ 1.134.523,00	82,0%	45,6%	-36,4%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	\$ 1.001.700,63	\$ 806.744,00	82,0%	80,5%	-1,5%

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

Del análisis del cuadro se observa que, en el régimen general, la tasa de reemplazo promedio alcanza apenas al 37,9%, valor sensiblemente inferior al 82% estimado como referencia técnica para mantener el nivel de consumo en la etapa pasiva. Esto implica que los haberes previsionales resultan insuficientes para garantizar la continuidad del nivel de vida durante la jubilación, profundizando las dificultades en materia de redistribución intergeneracional del ingreso.

En contraste, varios regímenes especiales exhiben tasas de reemplazo superiores a la referencia técnica. Entre ellos se destacan los docentes universitarios nacionales, con una tasa de reemplazo de 175,1%, y los docentes no universitarios, con 91,2%. También los investigadores científicos y tecnológicos (83,4%) y los regímenes de policías y penitenciarios (80,5%) se sitúan por encima o próximos al umbral técnico, lo que muestra una mayor capacidad para sostener el ingreso de sus beneficiarios.

Otros regímenes, en cambio, presentan tasas por debajo de la referencia: Poder Judicial (72,6%), Servicio Exterior (69,3%), Luz y Fuerza (26,0%) y YCRT (45,6%). En estos casos, los haberes jubilatorios no logran compensar la caída de ingresos respecto de la etapa activa, aunque con una magnitud variable según cada régimen.

Cabe señalar que las elevadas tasas de reemplazo observadas en algunos regímenes se explican, en parte, por la metodología aplicada, ya que la remuneración media utilizada incluye a la totalidad de los trabajadores y no sólo a quienes se encuentran en los últimos años de su carrera laboral, etapa en la que suelen percibir salarios más altos debido a la antigüedad y la jerarquía alcanzada.

En síntesis, mientras el régimen general exhibe un marcado desfasaje negativo entre remuneraciones y haberes, varios regímenes especiales, particularmente los universitarios e investigadores, presentan tasas de reemplazo que superan holgadamente la referencia técnica, lo que refuerza la heterogeneidad del sistema previsional administrado por ANSES.

## Comparación de indicadores

La comparación integrada de los principales indicadores previsionales permite evaluar la eficiencia del sistema previsional administrado por ANSES. Si bien cada indicador (cobertura financiera, tasa de cotización, tasa de sostenimiento y tasa de reemplazo) arroja información valiosa por separado,

es en su análisis conjunto donde se visibilizan mejor las dinámicas, tensiones y compensaciones entre las distintas dimensiones.

El Cuadro 11 sintetiza dichos resultados en un mismo marco de análisis, lo que permite visualizar patrones comunes y contrastes marcados entre regímenes. De este modo, se ofrece una mirada integral que va más allá del detalle de cada indicador aislado y pone en evidencia la heterogeneidad estructural del sistema. Esta lectura cruzada constituye una herramienta clave para identificar los puntos críticos en términos de sostenibilidad y suficiencia, y al mismo tiempo para orientar eventuales debates sobre reformas o medidas de política previsional.

### Cuadro 11. Comparación de tasas

En porcentaje y relación. 2024.

Régimen	Tasa de cobertura financiera	Tasa de cotización			Tasa de sostenimiento			Tasa de reemplazo		
		Nec.	Real	Dif.	Nec.	Real	Dif.	Técnica	Real	Diferencia
General (Relación de dependencia + independientes)	90,7%	25,1%	22,3%	-2,8%	1,7	1,5	0,2	82,0%	37,9%	-44,1%
Especiales	79,3%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Docentes no universitarios</i>	52,4%	40,1%	21,0%	-19,1%	4,2	2,2	2,0	82,0%	91,2%	9,2%
<i>Docentes universitarios nacionales</i>	130,0%	16,9%	22,0%	5,1%	7,6	9,8	-2,3	82,0%	175,1%	93,1%
<i>Investigadores científicos y tecnológicos</i>	102,8%	24,3%	25,0%	0,7%	3,2	3,3	-0,1	82,0%	83,4%	1,4%
<i>Poder Judicial</i>	141,5%	22,6%	32,0%	9,4%	2,1	3,0	-0,9	82,0%	72,6%	-9,4%
<i>Servicio Exterior de la Nación</i>	82,3%	41,3%	34,0%	-7,3%	1,7	1,4	0,3	82,0%	69,3%	-12,7%
<i>Luz y Fuerza</i>	143,0%	18,9%	27,0%	8,1%	0,8	1,2	-0,3	82,0%	26,0%	-56,0%
<i>YCRT</i>	156,7%	14,7%	23,0%	8,3%	1,8	2,9	-1,0	82,0%	45,6%	-36,4%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	68,1%	39,6%	27,0%	-12,6%	2,7	1,8	0,8	82,0%	80,5%	-1,5%

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

*La baja tasa de reemplazo del régimen general (38%) es consecuencia de su desequilibrio estructural: con solo 1,5 activos por cada pasivo, el sistema se equilibra financieramente a costa de la suficiencia de las prestaciones*

El régimen general, que concentra la mayor parte de los beneficiarios del SIPA, presenta un cuadro relativamente equilibrado en términos de cobertura y sostenimiento, aunque con un déficit marcado en lo que respecta a la suficiencia de los haberes. La tasa de cobertura alcanza el 90,7%, y la cotización real (22,3%) se sitúa apenas por debajo de la necesaria (25,1%), mientras que la relación activos-pasivos (1,5 frente a 1,7

requeridos) refleja una brecha pequeña. Estos valores muestran que el esquema general, aun sin alcanzar el autofinanciamiento pleno, se sostiene en niveles relativamente cercanos a lo exigido por los parámetros técnicos. Sin embargo, este equilibrio se logra a expensas de una tasa de reemplazo muy reducida: los haberes promedio cubren apenas el 37,9% de las remuneraciones, cuando la referencia técnica se ubica en el 82%. Es decir, el régimen general equilibra financieramente el sistema sacrificando la capacidad de las jubilaciones para garantizar un nivel de vida similar al de la etapa activa.

En cuanto al resto de los regímenes, el análisis comparativo evidencia una fuerte heterogeneidad. Existen casos donde la cobertura financiera supera el 100% y las cotizaciones efectivas son mayores a las necesarias (como en el Poder Judicial, Luz y Fuerza o YCRT), aunque la tasa de reemplazo muestra grandes disparidades: desde valores muy altos, como los de docentes universitarios (175,1%), hasta niveles muy bajos, como en Luz y Fuerza (26,0%). En otros regímenes, como docentes no universitarios o policías y penitenciarios provinciales, se observa el escenario inverso: baja

cobertura y un déficit de cotizaciones, pero con tasas de reemplazo elevadas o cercanas a la referencia técnica. Estas diferencias ilustran que cada régimen logra su sostenimiento a partir de combinaciones distintas entre financiamiento, demografía y suficiencia de haberes, lo que refuerza la conclusión de que el sistema previsional argentino está atravesado por profundas asimetrías estructurales.

## Desafíos estructurales

El análisis cuantitativo de los ingresos y gastos de ANSES durante el período 2009-2024 revela un sistema de seguridad social tensionado por una serie de desequilibrios interconectados. Estos configuran los desafíos estructurales que cualquier iniciativa de reforma deberá abordar para garantizar la sostenibilidad financiera, la equidad y la suficiencia de las prestaciones en el largo plazo.

A continuación, se detallan los principales desafíos que surgen del presente informe.

El desafío más importante es el déficit estructural del pilar contributivo y semicontributivo. En ningún momento del período analizado los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial fueron suficientes para cubrir las prestaciones de naturaleza contributiva y semicontributiva.

Este desequilibrio no es coyuntural, sino que responde a una erosión profunda de la base de financiamiento junto con una expansión sostenida de la cobertura. Dicha erosión es producto de la combinación de una caída sostenida del salario real, un cambio en la composición de los aportantes hacia categorías de menor contribución (monotributo, autónomos) y reformas normativas que redujeron las alícuotas.

El desafío para una reforma consiste en definir cómo se cerrará esta brecha a largo plazo: ¿es posible implementar políticas que fortalezcan la base contributiva hasta alcanzar la autosuficiencia, o debe asumirse que el sistema requerirá un subsidio permanente de las rentas generales?

Por su parte, el sistema ha logrado una expansión masiva de la cobertura, principalmente a través de mecanismos semicontributivos como las moratorias, al punto que el número de beneficios de este tipo supera a los del componente contributivo puro.

Sin embargo, esta inclusión se ha logrado con un gasto que, en términos del PBI, no ha crecido en la comparación punta a punta. La coexistencia de una base de beneficiarios en expansión con un financiamiento relativo estancado tuvo como contrapartida una drástica caída del poder adquisitivo de las prestaciones. La tasa de reemplazo del régimen general, que apenas alcanza el 38%, evidencia que el sistema ha perdido su capacidad de sustituir los ingresos de la etapa activa.

*El desafío es resolver la tensión entre inclusión y suficiencia garantizando que toda expansión de la cobertura esté previamente respaldada por fuentes de financiamiento sostenibles evitando que la licuación del haber sea la variable de ajuste.*

Tomando en cuenta lo anterior, el desafío es resolver la tensión estructural entre los objetivos de inclusión y suficiencia, garantizando que toda expansión de la cobertura esté previamente respaldada por fuentes de financiamiento sostenibles evitando que la variable de ajuste sea la licuación del haber promedio para todos los beneficiarios.

Los déficits del sistema han sido cubiertos con una creciente participación de impuestos de afectación específica. Esto no solo aleja al sistema del principio de autofinanciamiento, sino que genera una nueva vulnerabilidad. La estructura tributaria actual depende de impuestos considerados distorsivos y volátiles, como por ejemplo el impuesto a los créditos y débitos.

El desafío en este punto es diseñar un esquema de financiamiento estable y previsible para el déficit estructural. Esto implica un debate sobre qué impuestos deben sostener a la seguridad social y si el modelo de afectación específica es sostenible a largo plazo.

Un elemento adicional a considerar es la centralidad de ANSES dentro de las cuentas públicas nacionales. El organismo concentra la mayor parte de los ingresos y de los egresos de la APN, lo que lo convierte en un factor determinante del equilibrio fiscal agregado. Esta magnitud, a su vez, incrementa la exposición del sistema previsional a los vaivenes macroeconómicos y a las restricciones presupuestarias generales del Estado. La creciente dependencia de impuestos de afectación específica como fuente de financiamiento refuerza esa vulnerabilidad, en tanto se trata de tributos con grados de volatilidad y permanencia dispares. De este modo, los desafíos de sostenibilidad de ANSES no solo se circunscriben a su equilibrio interno, sino que también condicionan el margen de maniobra de la política fiscal en su conjunto.

En cuanto a la heterogeneidad y equidad del sistema, el informe evidencia la existencia de una marcada fragmentación y heterogeneidad entre el régimen general y los diversos regímenes especiales administrados por ANSES. Existen profundas disparidades en los requisitos de acceso, las tasas de cotización, la capacidad de autofinanciamiento y, fundamentalmente, en la suficiencia de las prestaciones (tasa de reemplazo).

Mientras algunos regímenes especiales son superavitarios y otorgan haberes superiores a los ingresos de la etapa activa, el régimen general es deficitario y sus prestaciones son insuficientes.

Al respecto, el desafío es avanzar hacia un sistema más equitativo y transparente donde exista una relación más clara entre el esfuerzo contributivo realizado y el beneficio percibido.

Finalmente, el análisis demuestra que la sostenibilidad del sistema no puede resolverse exclusivamente con reformas paramétricas internas. La alta informalidad laboral es la causa fundamental que impide la maduración de la base de aportantes y alimenta la necesidad de moratorias. Asimismo, la baja tasa de sostenimiento (sólo 1,5 activos por cada pasivo) en el régimen general es un reflejo directo de esta realidad.

En este sentido, el desafío es reconocer que la viabilidad del sistema de seguridad social es indisociable de las políticas de empleo. Sin una estrategia de largo plazo que fomente la formalización laboral y el crecimiento del salario real, cualquier reforma previsional tendrá un impacto limitado.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

[www.opc.gob.ar](http://www.opc.gob.ar)

