LAS REFORMAS DE PENSIONES EN ARGENTINA: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO

LEANDRO N. CARRERA*

RESUMEN

El sistema de pensiones argentino ha experimentado cambios estructurales durante las últimas tres décadas. En 1994 se produjo el tránsito desde un modelo público de reparto hacia un esquema mixto con capitalización privada. Esta reforma fracasó por diversas razones, entre ellas, la inestabilidad económica, la elevada informalidad laboral y los altos costes de gestión, factores que redujeron la cobertura efectiva del sistema de pensiones y la suficiencia de las futuras prestaciones. En 2008, el sistema se reestatizó. Desde 2015, sucesivos gobiernos han modificado las fórmulas de actualización de las pensiones para contener el gasto. Dos problemas lastran hoy decisivamente el sistema de pensiones argentino: el envejecimiento de la población y la persistencia de un extenso mercado de trabajo informal.

1. Introducción

Argentina, junto con Chile, Uruguay y Brasil, se situó históricamente como un país pionero en el desarrollo y la consolidación de los sistemas de pensiones en América Latina. Hacia mediados del siglo XX Argentina desarrolló un sistema de pensiones de estilo bismarckiano financiado a través del reparto, mediante el cual las aportaciones (cotizaciones) de los trabajadores financiaban el pago de las pensiones. En un contexto de creciente inflación y estancamiento del crecimiento económico a partir de los años setenta, el sistema acumuló desequilibrios significativos hacia finales de los años ochenta (Mesa-Lago, 1985; Filgueira, 2007).

Siguiendo la corriente regional promovida durante la última década del siglo XX, Argentina introdujo en 1994 un sistema de pensiones privadas de carácter obligatorio. Se esperaba que la capitalización individual fuera capaz de asegurar prestaciones adecuadas, estimular el ahorro, desarrollar el mercado de capitales e incrementar significativamente la cobertura previsional (Banco Mundial, 1994; Brooks, 2009; Carrera, 2007).

* London School of Economics Public Policy Group (leancar2001@yahoo.com.ar).

No obstante, a pocos años de su implementación, la cobertura efectiva registró caídas sustanciales y la suficiencia de los haberes futuros se vio comprometida por la precariedad del mercado de trabajo. En 2008, bajo apremiantes necesidades de financiamiento gubernamental en un contexto de restricción crediticia internacional, el gobierno nacional resolvió eliminar de manera definitiva el sistema privado y reabsorber la totalidad de los afiliados en el sistema estatal de reparto. Esta "re-reforma" constituye, hasta la fecha, la intervención más drástica observada en América Latina, contrastando con el enfoque adoptado por otros países de la región, que optaron por recalibrar gradualmente el balance público-privado (Carrera y Angelaki, 2025; Angelaki y Carrera, 2025).

Este artículo ofrece, en primer lugar, un análisis de las reformas desarrolladas en Argentina en los últimos 30 años, considerando su impacto en la cobertura del sistema, la suficiencia de sus prestaciones y la sostenibilidad financiera. Tras prestar atención a los cambios que han tenido lugar más recientemente, se esbozan algunos componentes necesarios de futuras reformas, teniendo en cuenta los condicionantes demográficos y sociales, y considerando las experiencias de recientes reformas en la región.

2. La reforma estructural de 1994 y su impacto

Hacia mediados de la década de 1980, el sistema previsional público de reparto presentaba serios problemas de viabilidad financiera, caracterizados por elevados niveles de evasión, desequilibrios actuariales y un pasivo contingente creciente. En este escenario, la reforma sancionada en 1994 bajo la presidencia de Carlos Menem, de orientación neoliberal, se inscribió plenamente dentro del paradigma de reformas promercado promovidas en el ámbito latinoamericano en esos años (Haggard y Kaufman, 1992).

> El sistema previsional público de reparto presentaba serios problemas de viabilidad financiera.

El proceso legislativo conducente a la aprobación de la reforma estuvo marcado por una fuerte contienda entre "actores con capacidad de veto" (*veto actors*) de peso, principalmente el sector sindical y un sector de diputados del partido de gobierno (Partido Justicialista -PJ) que se oponían a la reforma (Brooks, 2009; Carrera, 2007; Carrera y Angelaki, 2021). Como fruto de la negociación con estos actores para lograr la aprobación de la reforma, la arquitectura final de la reforma incorporó una concesión estratégica: la habilitación explícita para que las organizaciones sindicales pudieran constituir y administrar sus propias Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). De este modo, se consolidó una configuración mixta integrada por un pilar público de reparto estatal que proveería una prestación de beneficio definido básica igual para todos los trabajadores (Prestación Básica Universal – PBU) y un segundo pilar adicional y obligatorio, en el cual los trabajadores debían optar entre un componente público de reparto que proveería una pensión de beneficio definido (Prestación Adicional por Permanencia – PAP) y un componente de pensiones privadas que otorgaría pensiones de contribución definida. Sin embargo, el diseño regulatorio contenía un sesgo estructural a favor del componente privado: aquellos trabajadores que no manifestaban explícitamente una opción en el momento de implantación de la reforma eran asignados automáticamente, por defecto, al

Cuadro 1

Sistema de pensiones antes y después de la reforma de 1994

Principios básicos	Antes de 1994	Después de 07/1994
Principio de operación	Sistema único estatal • Pilar estatal de reparto sin acumulación. • Pensión de beneficio definido basada en las aportaciones durante los últimos 10 años.	Sistema mixto • Primer pilar: • Pilar estatal de reparto obligatorio para todos los trabajadores. Pensión básica de beneficio definido igual para todos (Prestación Básica Universal – PBU). • Segundo pilar: Elección entre: • Sistema de gestión estatal de beneficio definido (Prestación Adicional de Permanencia – PAP). • Nuevo sistema de pensiones privadas de contribución definida, administrado por las Administradoras de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).
Financiación	• Aportación del empleador: 16 por ciento. • Aportación del empleado: 11 por ciento. • Aportación del Estado: vía impuestos específicos. además de transferencias del Tesoro para cubrir el déficit.	• Aportación del empleador: 16 por ciento (para financiar el primer pilar). • Aportación del empleado: 11 por ciento (para financiar el segundo pilar). • Aportación del Estado: vía impuestos específicos, además de transferencias del Tesoro para cubrir el déficit del primer pilar y del componente estatal del segundo pilar.
Condiciones para la jubilación	• Edad de jubilación: 60 años para los hombres; 55 años para las mujeres. • Mínimo de 20 años de aportaciones.	• Edad de jubilación: 65 años para los hombres; 60 años para las mujeres. • Mínimo de 30 años de aportaciones.

Fuentes: Elaboración propia a partir de Isuani y San Martino (1993), Alonso (2000) y Madrid (2003).

componente privado del segundo pilar. El cuadro 1 detalla la estructura del sistema antes y después de la reforma de 1994.

Según muchos observadores, dado que la reforma de 1994 fue el fruto de concesiones específicas a grupos de interés como una parte del sindicalismo y del partido gobernante, y que no contó con el apoyo del principal partido de oposición, la Unión Cívica Radical (UCR), la legitimidad del nuevo sistema fue puesta en duda en los años venideros (Carrera, 2007: 237; Bertín, 2024: 20). Este déficit de legitimidad de origen facilitaría la justificación para la eliminación del componente privado en el futuro.

> La reforma de 1994 fue el fruto de concesiones específicas a grupos de interés.

El desempeño del nuevo sistema de pensiones se vio críticamente afectado por la evolución de la economía argentina durante los años noventa. En 1995, en un intento de reactivar la economía tras el "efecto tequila" de la crisis mexicana, el gobierno redujo el aporte del empleador entre un 30 y 80 por ciento, dependiendo de la región. Por otro lado, las nuevas AFJP invertían más del 50 por ciento de sus fondos en bonos de la deuda argentina

debido a sus elevados rendimientos. El gerente de una de las AFJP justificó la inversión en títulos públicos nacionales con el argumento según el cual "como las AFJP tienen que dar a conocer todos los meses la rentabilidad que van obteniendo, por razones comerciales hay una presión para obtener rendimientos altos. Y para eso, lo más conveniente es invertir en títulos públicos que aseguran, con el respaldo del Estado, rendimientos del 12 o 13 por ciento anual" (Clarín, 2000). Así, el supuesto de que el nuevo sistema de pensiones sería inmune a la interferencia política y a la necesidad del Estado de financiarse no se cumplió. Más aún, otro supuesto, el de que la reforma desarrollaría el mercado de capitales para que las empresas se pudiesen financiar, tampoco se cumplió, puesto que el Estado absorbió una gran parte de la inversión de las AFJP.

A pesar de los esfuerzos del gobierno, la economía argentina entró en una fuerte recesión a partir de 1998, la cual terminaría a principios de 2002 con el abandono del sistema de convertibilidad, conforme al cual la paridad del peso se fijaba 1 a 1 con el dólar estadounidense. Entre 1998 y 2002 la recesión afectó intensamente al mercado de trabajo, con el desempleo llegando a un máximo de 18 por ciento, lo cual impactó negativamente en las aportaciones al sistema de pensiones. Por otro lado, en un intento de estimular la actividad económica, en 2001, el gobierno de centro-izquierda de Fernando de la Rúa redujo a la mitad las aportaciones de los empleados al segundo pilar. Ello repercutió negativamente en el componente privado del segundo pilar, dado que los trabajadores acumulaban menos fondos en sus cuentas. También durante 2001, haciendo frente a una crisis de confianza en los bonos públicos y, por ende, en su cotización y el interés devengado, el gobierno aumentó el porcentaje de títulos públicos que las AFJP podían tener en sus carteras y también las obligó a cambiar los títulos públicos en su poder que tenían vencimientos bastante próximos por nuevos títulos con vencimientos más lejanos (Ámbito, 2001).

> La crisis económica y el aumento de la informalidad repercutieron negativamente en el sistema de pensiones.

Con el *default* de la deuda anunciado por el nuevo gobierno tras la renuncia del presidente De la Rua en diciembre de 2001, las carteras de las AFJP resultaron muy afectadas. La crisis económica y el aumento de la informalidad a niveles cercanos al 50 por ciento de la población económicamente activa también repercutieron negativamente en el sistema de pensiones. Si bien a partir de 2003 la economía entró en un proceso de fuerte crecimiento debido a las ventajas comparativas generadas por la fuerte devaluación del peso en 2002 y la creciente demanda de materias primas agrícolas por parte de China, los niveles de informalidad no bajaron del 35 por ciento en los años siguientes (Bertranou et al., 2013).

En este contexto, la cobertura y, por consiguiente, la suficiencia de las pensiones futuras se vio gravemente afectada. Hacia 2007, el porcentaje de trabajadores que cotizaban al sistema se situaba alrededor del 37 por ciento, comparado con el 49 por ciento anterior a la reforma de 1994 (Rofman y Olivieri, 2012: 41). Los fondos acumulados por las AFJP representaban alrededor del 10 por ciento del PIB (Ortiz et al., 2018). El sistema privado también era objeto de críticas debido sus costes relativamente altos, con una comisión media de alrededor del 3 por ciento del salario, lo cual representaba más de un tercio de la aportación de los trabajadores a estos fondos (Clarín, 2003).

3. La "re-reforma" de 2008

Con el advenimiento de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003–2015), la orientación de las políticas públicas giró hacia un creciente intervencionismo estatal. En el área previsional, esto se tradujo en una serie de medidas entre 2004 y 2007 destinadas a mejorar los beneficios pagados por el pilar público y permitir que trabajadores con niveles bajos de acumulación en el componente privado pudiesen transitar al componente público (Hujo y Rulli, 2014: 12). No obstante, el hito determinante aconteció en 2008 con la estatalización del sistema previsional y el traspaso de los afiliados y de los recursos acumulados en el sistema privado de pensiones al nuevo sistema público de pensiones.

Si bien, según el discurso oficial, la estatalización obedecía a la incapacidad demostrada por el pilar privado para proteger los ahorros frente a la volatilidad de la crisis financiera global de 2008, prevalece un consenso sustancial entre observadores y académicos sobre las motivaciones fiscales subyacentes. Lo cierto es que, tras el *default* de 2001 y ante un déficit fiscal emergente, hacia 2007 el gobierno afrontaba serias restricciones de liquidez y financiamiento. Por lo tanto, frente a la imposibilidad de acceder al mercado internacional de crédito debido al *default* de la deuda en 2001 y a su incompleta restructuración, la absorción de los fondos previsionales privados otorgó al Estado una fuente inmediata de recursos corrientes y activos financieros estratégicos para hacer frente al desafiante panorama fiscal (Datz y Dancsi, 2013; Angelaki y Carrera, 2015).

> La absorción de los fondos privados otorgó al Estado una fuente inmediata de recursos corrientes y activos financieros estratégicos.

Como fruto de la reforma, la prestación (definida) del nuevo Sistema Integrado de Pensiones (SIPA) se incrementaría del 30 por ciento del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años de cotizaciones previas al retiro al 45 por ciento, que se añadiría al componente básico de la Prestación Básica Universal (PBU).

Esta re-reforma se consagró como la más radical de América Latina. Su concreción fue viabilizada por dos factores determinantes: el claro dominio legislativo del partido de gobierno en ambas cámaras del Congreso y el descrédito generalizado del pilar privado, derivado de sus elevadas comisiones, el bajo nivel de fondos acumulados y la declinante participación de los trabajadores en el sistema (Angelaki y Carrera, 2015; Carrera y Angelaki, 2021).

4. Los efectos de la política previsional pos-2008 y los cambios posteriores

4.1. Cobertura masiva vía moratorias previsionales (2008–2015)

La nacionalización del sistema estuvo acompañada por la consolidación de las denominadas "moratorias previsionales" en 2005 (Ley 24476) y 2014 (Ley 26970). Estos dispositivos normativos permitieron que personas que habían alcanzado la edad de jubilación, pero carecían de los 30 años de cotizaciones requeridos por ley pudieran acceder a una pensión contributiva, descontando el saldo adeudado mediante planes de hasta 60 cuotas mensuales aplicadas directamente sobre el haber percibido, para posteriormente pasar a cobrar la pensión completa. En 2021 una nueva ley de moratoria previsional extendería este beneficio hasta 120 cuotas con una vigencia hasta marzo de 2025.

Existen argumentos encontrados con respecto al rol de las moratorias. Desde la pers-

pectiva de la inclusión social, la medida fue extraordinariamente exitosa: la tasa de cobertura previsional en adultos mayores de 65 años se elevó desde un nivel cercano al 60 por ciento en 2007 a más del 90 por ciento hacia 2015, situando a la Argentina en los niveles más altos de inclusión previsional de la región (Carrera et al., 2027). Sin embargo, desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera se subraya que estas medidas no han venido acompañadas de estudios actuariales y que su resultado neto, considerando aportaciones y beneficios, es deficitario (Cetrángolo y Grushka, 2008). También se señala que la existencia de las moratorias ha desincentivado el abordaje del problema de la informalidad laboral, al proporcionar una pensión sin tener los años completos de contribuciones (Rofman, 2023).

4.2. Sostenibilidad fiscal y ciclo de reformas de la fórmula de actualización de prestaciones (2015–2024)

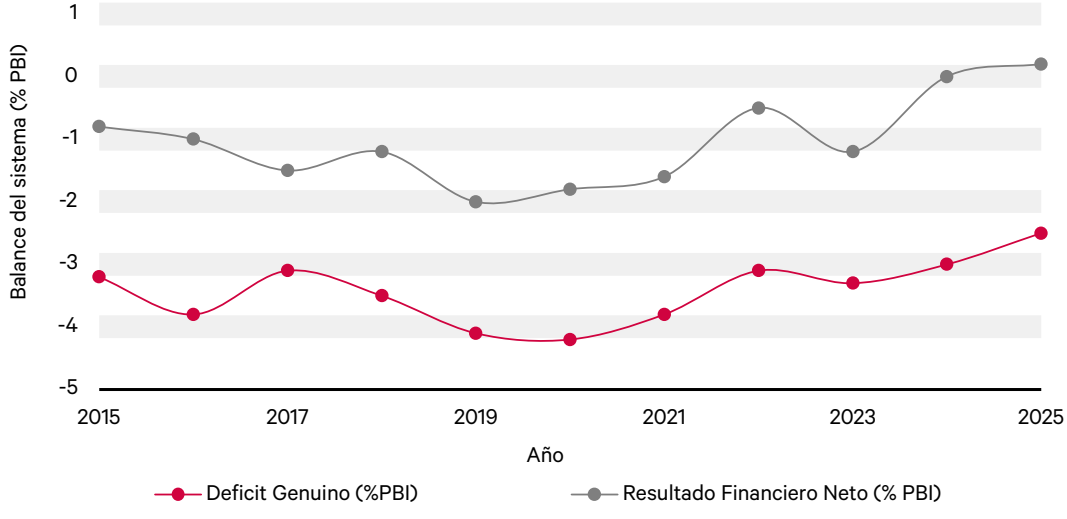
A pesar del incremento masivo de la cobertura, el re-reformado sistema de pensiones acumuló crecientes desequilibrios. En los últimos diez años, el déficit del sistema, teniendo en cuenta los ingresos por cotizaciones y los pagos por prestaciones, se ha situado, en promedio, en un 3 por ciento del PIB, y el resultado financiero total, teniendo en cuenta los impuestos específicos para financiar el sistema (IVA, impuesto a débitos y depósitos bancarios, etc.) solamente ha generado superávit en 2025 (gráfico 1).

> El re-reformado sistema de pensiones acumuló crecientes desequilibrios.

Al representar el gasto en pensiones más del 40 por ciento del presupuesto público nacional, y en el marco de una economía real caracterizada por el estancamiento de la actividad desde 2011, los sucesivos gobiernos priorizaron la contención del gasto en pensiones mediante la alteración discrecional de la fórmula para actualizar el importe de las pensio-

Gráfico 1

Resultado financiero del Sistema Integrado de Previsional Argentino (SIPA)



Fuente: Elaboración del autor a partir de datos de ANSES (2026).

nes. El cuadro 2 ofrece un resumen de estos cambios.

El impacto acumulado de este derrotero de modificaciones normativas ha sido gravoso: se estima que, entre 2017 y 2025, el haber previsional medio sufrió una contracción acumulada cercana al 26 por ciento en términos reales (Perfil, 2025). La administración de Javier Milei iniciada en 2023, como parte de su política de ajuste estructural para estabilizar la economía, implementó a comienzos de 2024 una nueva fórmula de actualización de los haberes basada en una indexación mensual según la inflación del mes previo y también dispuso la finalización formal del régimen de moratorias mediante la no renovación de la moratoria vigente de la ley 27705 y que vencía el 23 de marzo de 2025. Desde esta fecha las personas que cumplan la edad de jubilación con menos de 30 años de cotizaciones solo podrán acceder a la Prestación de Adulto Mayor (PUAM) que paga un haber equivalente al 70 por ciento de la pensión mínima y que requiere una prueba socioeconómica de medios (*means-tested*). Como consecuencia, ya se advierte que el alta de nuevas pensiones ha caído un 45 por ciento en 2026 con respecto a 2025 (IDESA, 2026). Habida cuenta de que la informalidad laboral todavía afecta a cerca del 40 por ciento de la fuerza de trabajo, esta decisión implica que un porcentaje sustancial de trabajadores no podrá acceder a una pensión contributiva en el futuro y solo tendrá acceso a la PUAM. Si bien el efecto inmediato será de contención del gasto fiscal, cabe anticipar severos problemas de cobertura y suficiencia de las prestaciones en el futuro.

> Un porcentaje sustancial de trabajadores no podrá acceder a una pensión contributiva.

Cuadro 2

Cambios implementados desde 2015 para contener el gasto en pensiones

Año (Presidencia)	Cambio	Impacto en las prestaciones y sostenibilidad
2017 (Mauricio Macri)	Fórmula de actualización de los haberes que considera un *mix* de la evolución de la inflación pasada (70 por ciento) y salarios (30 por ciento).	Ajuste rezagado en contexto de aceleración inflacionaria. Desencadenó intensa conflictividad social.
2019 (Alberto Fernández)	Suspensión de la fórmula de 2017 y otorgamiento de aumentos discrecionales *ad hoc*.	Achatamiento de la pirámide de haberes previsionales, perjudicando sensiblemente a los haberes medios y altos.
2021 (Alberto Fernández)	Nueva fórmula basada en recaudación tributaria de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la evolución salarial según la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).	Pérdida acentuada del poder adquisitivo al no incluir una cláusula directa de resguardo inflacionario en un período con inflación muy alta (>200 por ciento anual en 2023).
2024 (Javier Milei)	Indexación mensual directa por el índice de precios al consumidor (IPC) y fin de moratorias.	Estabilización en términos reales, pero consolidación de un haber bajo; acceso futuro a cobertura previsional con aportes incompletos restringida a la PUAM.

5. El desafío social y demográfico

Argentina ha crecido poco o nada desde 2011, a un promedio de menos del 1 por ciento anual (Banco Mundial, 2026). Ello ha dificultado la creación de empleo de calidad que, a su vez, genere aportaciones sustanciales al sistema de pensiones. Altos niveles de informalidad de alrededor del 45 por ciento de la fuerza laboral y de pobreza anticipan malas condiciones laborales y empleos de poca calidad, incapaces de generar aportaciones efectivas y crecientes para financiar cantidades crecientes de pensionistas.

Se estima que Argentina está transitando los últimos años del bono demográfico, caracterizado por una proporción mayor de gente en edad laboral (mayor de 15 y menor de 65) que en edad dependiente (menores de 15 y mayores de 65) (Rofman y Della Paolera, 2026; Fanelli, 2018). A partir de 2040, aproximadamente, el país entrará en un proceso acelerado de envejecimiento. Recientes caídas significativas en la tasa de fecundidad hasta menos de 1,4 nacimientos por mujer respaldan esta previsión.

Ante este panorama, los decisores de política pública deberán tomar medidas urgentes a fin de aumentar la participación laboral de la población en edad de trabajar, mejorar la calidad del empleo e incrementar la productividad. Ello permitiría aumentar el ahorro de los hogares, acumular capital para financiar más inversiones e impulsar el crecimiento económico, reforzando así la sostenibilidad del gasto social, incluido el gasto en pensiones (Rofman y Apella, 2021). En este sentido, una rápida comparación con reformas recientes en otros países de la región puede aportar ideas al debate de futuras reformas.

6. Argentina en perspectiva comparada latinoamericana

En el panorama regional, el caso argentino destaca como un caso de nacionalización radical. Mientras que Argentina optó por la supresión del rol del mercado en el ámbito previsional en 2008, otros países latinoamericanos que introdujeron un sistema privado de pensiones en los años noventa han transitado senderos de "re-reforma" más graduales, mixtos y basados en amplios consensos sociales:

- *Chile*

En 2008 se fortaleció el pilar público no contributivo con la creación de la Pensión Básica Universal. Posteriormente, en 2022, se introdujo la Prestación Garantizada Universal (2022) para asegurar una base de ingresos. Como fruto de la reforma aprobada en 2025 tras un debate de casi tres años, se introdujo un aporte obligatorio a cargo del empleador del 7 por ciento del salario, una parte del cual (2,5 por ciento) destinado a financiar un nuevo pilar estatal contributivo y la otra (4,5 por ciento), a incrementar las aportaciones al pilar de capitalización. Se introdujeron también créditos para reconocer años de cuidado no remunerado (BCN, 2025).

- *Uruguay*

En 2008 se flexibilizaron las condiciones de acceso a prestaciones del pilar público reduciendo los años de aportaciones requeridos de 36 a 30. Como fruto de la reforma aprobada en abril de 2023 tras más de dos años de negociaciones, se unificaron regímenes especiales para ganar eficiencia y se universalizó la obligación de aportar al pilar privado para todos los trabajadores. Previamente, desde la reforma que introdujo el pilar privado en 1995, solo los trabajadores con un salario por encima de un mínimo estaban obligados a aportar al pilar privado (Carrera y Angelaki, 2025: 21).

- *Colombia*

En 2024 y tras más de un año de negociaciones, se implementó una reforma estructural

que mantiene el pilar privado, pero mejora el componente no contributivo del pilar público, habida cuenta de los altos niveles de informalidad laboral. Así, en el futuro los trabajadores de ingresos medios y altos accederán a un *mix* de pensiones privadas y públicas, mientras que los trabajadores con ingresos más bajos obtendrán sus pensiones mayoritariamente del pilar público (Carrera y Angelaki, 2025: 26; El País, 2024).

7. Conclusiones y propuestas para un debate integral

El análisis de las reformas de pensiones argentinas durante las últimas tres décadas muestra cómo el sistema ha penduleado entre el Estado y el mercado, para volver finalmente al Estado. En consecuencia, ha resultado imposible consolidar un sistema previsional fiscalmente sustentable y socialmente equitativo. Habiéndose configurado como el país de la región donde el Estado asumió la mayor cuota de responsabilidad directa, la combinación de una alta informalidad estructural, el fin de las moratorias y la licuación de los haberes por los cambios constantes en la fórmula de actualización aplicable han tenido consecuencias negativas entre los pensionistas. En 2025, la insuficiencia de ingresos afectó al 46 por ciento de los hogares con personas mayores, el valor más alto registrado desde que se mide este indicador (Rodríguez Espínola et al., 2026). Ante este deterioro, algunos pensionistas se han visto forzados a reincorporarse al mercado laboral —por lo general en la informalidad— o a recurrir al endeudamiento (Perfil, 2026). Esta dinámica anticipa una crisis de suficiencia y cobertura en el mediano plazo. A ello se suma la urgencia de adoptar cambios con el fin de aprovechar el "bono demográfico" y afrontar en mejores condiciones económicas y fiscales el envejecimiento progresivo de la población a partir de 2040.

> El sistema ha pendulado entre el Estado y el mercado, para volver finalmente al Estado.

Para superar la inestabilidad histórica del modelo argentino, resulta indispensable promover una discusión amplia y desapasionada que podría incorporar algunas de las lecciones de las "re-reformas" regionales. En este sentido, los debates sobre futuras reformas deberían estructurarse sobre tres ejes fundamentales:

- Cambios en el pilar público

  a. Fomentar la eficiencia unificando regímenes (hay más de 190 a nivel nacional) en un solo régimen nacional.

  b. Modificar la fórmula de cálculo del haber inicial considerando todos los años cotizados, en lugar de los últimos diez. Así se evitaría penalizar a quienes redujeron sus ingresos al final de su vida laboral y se eliminaría el beneficio desproporcionado que obtienen quienes tuvieron ingresos crecientes en ese mismo período.

  c. Introducir créditos para reconocer las lagunas de cotización (aportaciones faltantes) debido a tareas de cuidado a personas dependientes (de todas las edades).

  d. Fortalecer la protección social no contributiva, asegurando que ningún adulto mayor caiga en la indigencia, independientemente de su trayectoria en el mercado formal. Ya existe una pensión no contributiva previa prueba de medios (*means-tested*), la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Sin embargo, este beneficio representa el 70 por ciento del haber mínimo, que

asciende a 430.000 pesos argentinos (aproximadamente 250 euros).

- Desarrollo de un pilar complementario de pensiones

  Si bien el retorno a un sistema obligatorio de pensiones privadas carecería del apoyo de amplios sectores políticos debido a la experiencia fallida en los años noventa, se debería debatir el diseño de un componente de pensiones privadas voluntario, cuyo objetivo sería el de complementar la pensión pública para los trabajadores de ingresos medios y altos. El Estado podría fomentar el ahorro en este sistema mediante deducciones impositivas.

- Pacto político e institucional duradero

  La principal lección que ofrecen las recientes reformas en otros países de la región se resume en que la estabilidad de las reformas requiere que estas sean ampliamente debatidas y consensuadas. Por tanto, se deben abandonar los parches normativos *ad hoc* y promover un marco institucional sustentado en consensos amplios entre el Estado, los trabajadores, las fuerzas políticas y el sector privado, garantizando la previsibilidad de largo plazo. En este sentido, ámbitos de debate en los que los diferentes actores con capacidad de veto puedan participar y proponer alternativas de reformas, como las Comisiones de Pensiones en Chile y Uruguay proveen buenos ejemplos (Angelaki y Carrera, 2025).

> La estabilidad de las reformas requiere que estas sean ampliamente debatidas y consensuadas.

Este artículo ha mostrado que Argentina se encuentra en una encrucijada ante la cual debe actuar rápidamente para hacer frente a desafíos demográficos y sociales que pueden poner en riesgo la sostenibilidad del sistema de pensiones y la suficiencia de sus prestaciones. En este sentido, el diálogo entre todos los actores con capacidad de veto resulta fundamental para asegurar que las propuestas de reformas sean ampliamente debatidas y cuenten con un consenso general que favorezca su consolidación y estabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Administración Nacional de la Seguridad Social. (ANSES). (2026). Informe de estado financiero. https://www.anses.gob.ar/estudiosyestadisticas/estado-financiero-2019-2025

Alonso, G. (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Miño y Dávila.

Ámbito. (2001, 16 de julio). Podrán las AFJP tomar más bonos. https://www.ambito.com/economia/podran-las-afjp-tomar-mas-bonos-n3125180

Angelaki, M., & **Carrera, L. N.** (2015). Radical pension reforms after the crisis: A comparative analysis of Argentina and Greece. *Politics & Policy, 43*(3), 378-400. https://doi.org/10.1111/polp.12117

Angelaki, M., & **Carrera, L. N.** (2025). Comparative pension reform pathways in Latin America and Southern Europe: A tale of successes, failures, and future challenges. *Journal of International and Comparative Social Policy, 41*(1), 1-14. https://doi.org/10.1017/ics.2025.10062

Banco Mundial. (1994). *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Oxford University Press.

Banco Mundial. (2026). Argentina GDP growth (annual). World Bank Data. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2025&locations=AR&start=2011

Bertín, H. D. (2024). *Manual de economía de la previsión social*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/165111/Documento_completo. por ciento20Bert por cientoC3 por cientoADn_03-2024.pdf

Bertranou, P., Casanova, L., y **Sarabia, M.** (2013). Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012. *Documento de Trabajo,* No. 1. Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2025). Reforma de pensiones 2025. https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/reforma-de-pensiones-de-2025

Bridger, N., y **Cado, O.** (2008, noviembre). El modelo previsional en Argentina y su sostenibilidad temporal. *Working Paper*. Prefinex.

Brooks, S. M. (2009). *Social protection and the market in Latin America*. Cambridge University Press.

Carrera, L. N. (2007). The politics of pension reform in a comparative perspective: A cross-regional analysis of Argentina, Uruguay, Spain and Italy (Doctoral dissertation, University of Arizona).

Carrera, L. N., y **Angelaki, M.** (2021). Bringing back the state: Understanding varieties of pension re-reforms in Latin America. *Latin American Politics and Society, 63*(4), 22-44. https://doi.org/10.1017/lap.2021.36

Carrera, L. N., y **Angelaki, M.** (2025). Where next with pension policy change in Latin America? Comparative insights from Chile and Uruguay. *Politics & Policy, 53*(5). https://doi.org/10.1111/polp.70078

Carrera, L. N., Cardoso, N., & **Angelaki, M.** (2027). Social security and pension reform. En **N. Cardoso, P. Bulcourf, M. E. Guardamagna**, y **M. E. Martín** (Eds.), *The Oxford Handbook of Argentine Politics*. Oxford University Press.

Cetrángolo, O., y **Grushka, C.** (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura* (Serie Financiamiento del Desarrollo No. 205). CEPAL.

Clarín. (2000, 17 de julio). El 53 por ciento de las inversiones de las AFJP va a títulos públicos. https://www.clarin.com/economia/53-inversiones-afjp-va-titulos-publicos_0_r17ztP9l0Yl.html

Clarín. (2003, 30 de agosto). Hay AFJP que cobran comisiones hasta 41 por ciento más caras que otras. https://www.clarin.com/economia/afjp-cobran-comisiones-41caras_0_BJll0IlxOKg.html

Datz, G., y **Dancsi, F.** (2013). Renationalizing pensions: The case of Argentina in comparative perspective. *Governance, 26*(4), 629-649.

El País. (2024, 14 de junio). Petro logra su primera gran victoria legislativa de 2024: El Congreso aprueba su reforma pensional. https://elpais.com/america-colombia/2024-06-14/petro-logra-su-primera-gran-victoria-legislativa-de-2024-el-congreso-aprueba-su-reforma-pensional.html

Fanelli, J. M. (2018, 16 de agosto). Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable. *La Nación*.

Filgueira, F. (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina* (Serie Políticas Sociales No. 135). CEPAL.

Haggard, S., y **Kaufman, R.** (Eds.). (1992). *The politics of economic adjustment*. Princeton University Press.

Hujo, K., y **Rulli, M.** (2014). The political economy of pension re-reform in Chile and Argentina. *Research Paper,* No. 2014-1. United Nations Research Institute for Social Development.

IDESA. (2026, 19 de julio). Caen las jubilaciones: Por eso urge la reforma previsional. https://idesa.org/wp-content/uploads/2026/07/Informe-Nacional-19-7-26.docx.pdf

Isuani, A., y **San Martino, J.** (1993). *La reforma previsional argentina: Opciones y riesgos*. Miño y Dávila.

Madrid, R. L. (2003). *Retiring the state: The politics of pension privatization in Latin America and beyond*. Stanford University Press.

Mesa-Lago, C. (1985). *The crisis of social security and health care: Latin American experience and lessons*. Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh.

Ortiz, I., Valverde, F., Urban, S., y **Wodsak, V.** (Eds.). (2018). *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. International Labour Office.

Perfil. (2025, 18 de mayo). Jubilados en la era Milei: Los haberes mínimos perdieron casi dos sueldos enteros frente a la inflación. https://www.perfil.com/noticias/cordoba/jubilados-en-la-era-milei-los-haberes-minimos-perdieron-casi-dos-sueldos-enteros-frente-a-la-inflacion.phtml

Perfil. (2026, 11 de septiembre). El récord histórico de endeudamiento con el sector informal obliga cada vez más a los jubilados a seguir trabajando. https://www.perfil.com/noticias/economia/el-record-historico-de-endeudamiento-con-el-sector-informal-obliga-cada-vez-mas-a-los-jubilados-a-seguir-trabajando.phtml

Rodríguez Espínola, S., Amadasi, E., Moreno, J. E., Cicciari, M. R., Dolabjian, M., y **Garofalo, C. S.** (2026). *Vivir y envejecer en contextos de desigualdad: Evolución de la subsistencia económica, el hábitat, la salud y bienestar subjetivo en la población de 60 años y más (2017-2025)*. EDUCA.

Rofman, R. (2023). Regímenes de pensiones para trabajadores independientes o informales: El caso de Argentina. En **D. Tuesta** & **G. Bhardwaj** (Eds.), *Pensiones para todos: Propuestas para sistemas de pensiones más inclusivos en Latinoamérica* (pp. 205-228). PinBox Solutions.

Rofman, R., y **Apella, I.** (2021). *Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1690-1

Rofman, R., y **Della Paolera, C.** (2026). *La revolución demográfica*. Planeta.

Rofman, R., y **Oliveri, M. L.** (2012). Pension coverage in Latin America: Trends and determinants. *Social Protection and Labor Discussion Paper*, No. 1217. World Bank.