

# SISTEMA PREVISIONAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Evolución reciente y situación actual

---

OFICINA TECNICA DE PRESUPUESTO  
LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Julio de 2019

## Contenido

---

I.	PREVISIÓN SOCIAL: CONCEPTO Y RELEVANCIA EN CORDOBA .....	3
II.	EL FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES.....	4
	II. 1 Sustentabilidad del Sistema de Reparto .....	4
	II. 2 La sustentabilidad del Sistema Previsional en Córdoba.....	6
III.	NECESIDAD DE REVISIÓN DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES .....	10
IV.	BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE DATOS.....	11

## I. PREVISIÓN SOCIAL: CONCEPTO Y RELEVANCIA EN CORDOBA

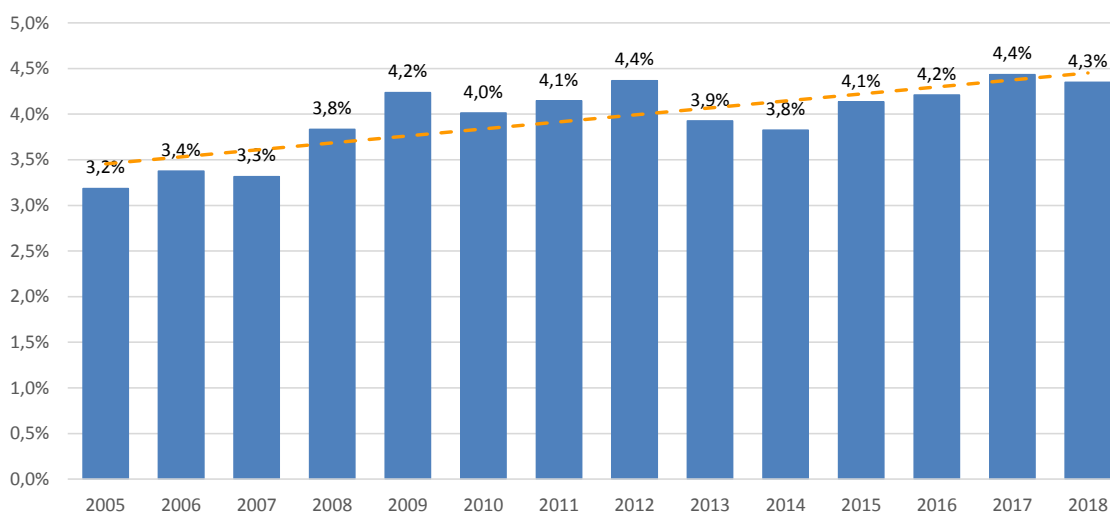
La **Seguridad Social** constituye una de las principales funciones de los Estados modernos, de gran importancia tanto en términos monetarios como en relación al impacto social que genera.

La Organización Internacional del Trabajo- OIT- define a la **Seguridad Social** como: “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”.

Si bien se trata de una función esencial de los niveles superiores de gobierno (de hecho, en Argentina y en muchos otros países el gasto en Seguridad Social-compuesto en gran parte por el pago de Jubilaciones y Pensiones- llega a representar el 50% de las erogaciones públicas del nivel nacional de gobierno), en 13 provincias argentinas existen organismos encargados de la función de Previsión Social para los empleados estatales provinciales y municipales.

En la **Provincia de Córdoba**, actualmente el **pago de jubilaciones y pensiones representa un 19% del gasto total de la Administración Pública no financiera**; y en relación al nivel de actividad económica de la Provincia representa un **4.3% del PBG regional** (unos \$ 44.570 millones en 2018), lo cual da cuenta de la relevancia que tiene el rubro en materia de recursos monetarios.

**Gráfico 1: Prestaciones a la Seguridad Social en Córdoba como % del Producto Bruto Geográfico**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Finanzas y Dirección de Estadísticas de la Provincia de Córdoba. [www.cba.gov.ar](http://www.cba.gov.ar).

A continuación se explica a grandes rasgos cómo funciona la Previsión Social en la Provincia de Córdoba y se exponen cifras globales acerca del financiamiento del sistema en la provincia (básicamente, lo referido a las jubilaciones y pensiones) y sus desafíos futuros.

## II. EL FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES

El esquema actual de funcionamiento de la Previsión Social en la Provincia de Córdoba, al igual que el del nivel nacional, es del tipo de un **Sistema de Reparto**, en el cual los aportes que realizan los trabajadores activos pasan a formar un “fondo común” que se utiliza para financiar el haber de las personas pasivas de ese momento. En otras palabras, los aportes de los que trabajan hoy pagan las prestaciones que reciben hoy los beneficiarios de las pensiones, (jubilados, viudos, etc.)

Vale decir que la Previsión Social consiste básicamente en cobrar impuestos a los trabajadores con el objeto de proporcionar apoyo económico a la población en su etapa de vejez. Este beneficio en la etapa pasiva resulta, en alguna medida, función de los ingresos obtenidos durante la etapa activa laboralmente.

El sistema de reparto es **contributivo y solidario intergeneracionalmente**, siendo el Estado garante de una transferencia intergeneracional de recursos. En este sistema, en cualquier, año la seguridad social puede obtener más ingresos de lo que desembolsa, o por el contrario, menos. Y la diferencia, cuando los gastos son mayores que los ingresos los aporta el Estado.

### II. 1 Sustentabilidad del Sistema de Reparto

Para que un Sistema de Reparto sea balanceado, debe verificarse que los ingresos de cada período iguallen a los gastos del período. A su vez, los **ingresos** van a depender de variables como: el *salario de la población activa*; la *cantidad de trabajadores activos* aportantes al sistema; y la *alícuota de aportes y contribuciones* que se aplique sobre el salario. Por su parte, el **gasto** del sistema está conformado fundamentalmente por los *haberes jubilatorios* y la *cantidad de personas en edad pasiva*. Dichas variables se sintetizan en el siguiente esquema:

Esquema básico de sustentabilidad de un Sistema Previsional de Reparto



La anterior relación puede expresarse también mediante la siguiente ecuación<sup>1</sup>:

$$S_t \times A_t \times \tau_t = H_t \times P_t + Ga_t$$

Donde el primer miembro de la expresión representa los **ingresos** del sistema, mientras que el segundo refiere a los **gastos**; siendo las variables (para un período  $t$ ) las siguientes:

$S_t$ : Salario medio de la población activa.

$A_t$ : Cantidad de trabajadores activos que aportan al sistema.

$\tau_t$ : Tasa de aportes y contribuciones a aplicar sobre los activos.

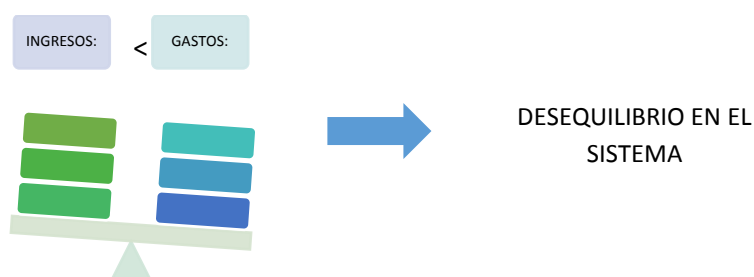
$H_t$ : Haberes jubilatorios medios a abonar a las personas en edad pasiva.

$P_t$ : Número de personas en edad pasiva.

$Ga_t$ : Gastos de administración del sistema (y que suelen considerarse no significativos en la ecuación, en comparación con el resto de las variables).

Cuando alguno de los componentes del gasto crece (por ejemplo, porque aumenta la expectativa de vida de la población), manteniéndose constante el resto de las variables, claramente se generan desequilibrios en el sistema, en el sentido que los ingresos no son suficientes para financiar el sistema. Algo similar ocurre cuando, alternativamente, se reduce por ejemplo la tasa de aportes, generando una disminución en los ingresos y desbalanceando también el sistema.

#### Desequilibrio del sistema: aumento en gasto y/o reducción de ingresos



Por lo general, se observa en la práctica que **los sistemas previsionales de reparto tienen a ser deficitarios, es decir que los ingresos obtenidos por el propio sistema no alcanzan a cubrir el pago de jubilaciones y pensiones del mismo período.**

Es lo que sucede, por ejemplo, a nivel **Nacional en donde la recaudación de aportes y contribuciones no resulta suficiente para cubrir el gasto previsional** y, por ende, se debe recurrir al financiamiento vía otros fondos. Por caso, la **ANSES cuenta entre sus recursos con ingresos provenientes de la recaudación tributaria**, por ejemplo: un 100% de lo recaudado por el Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios; casi el 11% de los ingresos de IVA; un 6% de la masa coparticipable<sup>2</sup>; el 70% de la recaudación del monotributo; el 28% del Impuesto a los Combustibles líquidos, entre otros impuestos.

<sup>1</sup> Elaborado a partir de la nota Docente de Finanzas Públicas, cátedra Garzón, compendio unidades 1 a 4. Facultad de Ciencias Económicas. UNC. 2019.

<sup>2</sup> Este porcentaje que se retrae de la masa coparticipable, que originalmente era del 15%, fue siendo progresivamente reducido, ascendiendo al 6% en 2018; el 3% en 2019 y será del 0% en el 2020.

Otro factor también relacionado con la sustentabilidad del sistema tiene que ver con la **movilidad**, es decir el ritmo al cual se ajustan las jubilaciones para proteger a los pasivos contra los precios en alza. En el caso de la Provincia de Córdoba, el índice de movilidad de los haberes previsionales es la variación de las remuneraciones del personal en actividad, según cada nivel sectorial.

Dos indicadores, de particular relevancia, que se derivan de la fórmula anterior son:

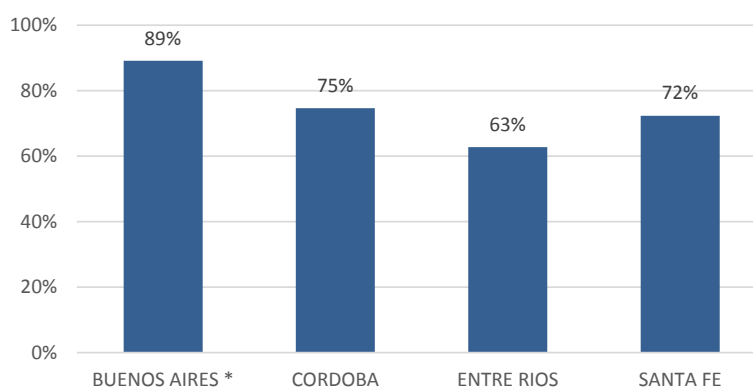
- **Tasa de Reemplazo o Tasa de Sustitución**, que muestra la proporción entre los haberes jubilatorios medios y el salario medio:  $H_t / S_t$ .
- **Tasa de Sostenimiento o Tasa de Dependencia**, que representa la cantidad de trabajadores en edad activa por cada persona en edad pasiva, es decir:  $A_t / P_t$ .

## II. 2 La sustentabilidad del Sistema Previsional en Córdoba

De manera similar que a nivel nacional y que en la mayoría de las Cajas previsionales provinciales, en la Provincia de Córdoba también ocurre que los ingresos obtenidos por aportes y contribuciones de los empleados del sector público no son suficientes para afrontar el pago de las jubilaciones y las pensiones del sistema, cubriéndose el déficit mediante préstamos de la Administración Pública provincial y transferencias acordadas con el gobierno nacional.

Por ejemplo, en el año 2018, en Córdoba los ingresos obtenidos en concepto de aportes y contribuciones a la Seguridad Social representaron un 75% del gasto previsional. Vale decir que de cada \$100 que se pagaron de jubilaciones y pensiones en la provincia, unos \$ 75 pudieron ser afrontados por los propios trabajadores aportantes del sistema. En provincias vecinas, la relación también oscila en torno a valores deficitarios. Por ejemplo, en Santa Fe los ingresos de la previsión social cubrieron un 72% del gasto previsional de esa jurisdicción, mientras que en Entre Ríos lo hicieron en un 63%. En el caso de Buenos Aires, si bien el ratio asciende a un 89%, vale aclarar que no incluye las estadísticas del sector bancario<sup>3</sup> (el Banco Provincia – BaPro- tiene su caja propia), siendo el sistema también deficitario, con lo cual de incluirse, se estima que el ratio se ubicaría entre un 80%-85%.

**Gráfico 2: Relación entre Ingresos / Gastos del Sistema Previsional. Año 2018.**  
Provincias de la Región Centro



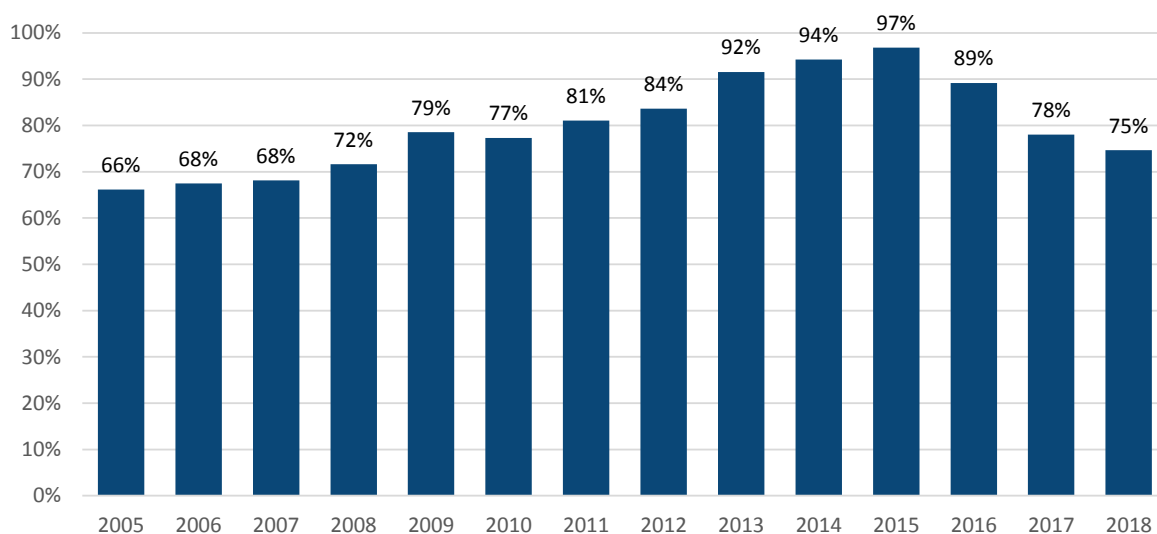
\* Cifras de Provincia de Bs.As. no incluyen al BaPro.

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias.

<sup>3</sup> Las estadísticas de Provincia de Córdoba, por su parte, sí incluyen al Banco de Córdoba.

Analizando la evolución que ha tenido este ratio en los últimos 14 años en la Provincia de Córdoba, se observa que en el año 2005 la proporción de gastos previsionales que podía ser cubierta con los ingresos del sistema alcanzaba un 66%. Dicho porcentaje fue creciendo de manera constante a lo largo del tiempo, hasta llegar en el año 2015 a un valor máximo del 97%. Desde ese año, se observa que la relación entre los ingresos y los gastos del sistema previsional comienza a disminuir nuevamente, sin llegar de todos modos a los valores mínimos de los cuales se partió a mediados de la década del 2000.

**Gráfico 3: Evolución de la relación entre Ingresos / Gastos del Sistema Previsional. Provincia de Córdoba**



*Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de las Cuentas de Inversión de la Provincia de Córdoba.*

Las causas de variación de este indicador son múltiples, y tienen que ver con la trayectoria de las variables componentes de los ingresos y gastos del sistema, planteadas en el apartado anterior.

Por un lado, la mejora observada a partir del año 2013 estuvo relacionada con el diferimiento de la movilidad jubilatoria por 6 meses implementada en el año 2012<sup>4</sup>. A partir del año 2015<sup>5</sup>, la movilidad jubilatoria volvió a ser de 30 días y también se dispuso como base de cálculo del haber inicial a la remuneración bruta del promedio actualizado de los últimos 4 años, deduciendo un aporte personal del 11% previsto en el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino). También influyó en la reducción de esta relación en los últimos años el hecho que a partir de octubre del 2016 se redujeron las contribuciones patronales, en línea con el Convenio firmado con ANSES<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ley 10.078.

<sup>5</sup> Ley 10.333.

<sup>6</sup> Ley 10.395 y Decreto 1900/2016.

Pero además de estos factores, otra **cuestión esencial** que influye en el déficit del sistema previsional de la Provincia de Córdoba está relacionada con la evolución de la **cantidad de beneficiarios**, vale decir la cantidad de personas en edad pasiva, cuyos haberes son afrontados por la Caja.

En el gráfico a continuación se observa el crecimiento constante que ha tenido la cantidad de beneficiarios del sistema previsional de la Provincia a lo largo de los últimos 18 años, alcanzando en la actualidad los 104.000 beneficiarios.

En esta trayectoria pueden diferenciarse **tres grandes etapas del sistema previsional** (que también guardan cierta relación con el gráfico anterior de la necesidad de financiamiento):

- En la primera, entre el año 2001 y 2016, se observa un importante salto en el stock de beneficiarios, reflejando el impacto del régimen de jubilaciones anticipadas. Estos cambios estuvieron relacionados con el *Convenio para la Armonización y el financiamiento del Sistema Previsional de la Provincia de Córdoba* firmado en el año 2002 entre la provincia y el Estado Nacional<sup>7</sup>.
- En la segunda, comprendida entre los años 2007 y 2015, cambios en cuestiones paramétricas tales como el aumento en las edades de retiro morigeran el crecimiento en el stock de beneficiarios, al reducirse considerablemente las altas jubilatorias. Estos cambios también están vinculados con la reforma del año 2002 que, entre otros cambios, subió las edades de retiro, en línea con la armonización con la Nación. Esta desaceleración en el ritmo de crecimiento de los beneficiarios del sistema se correlaciona con la mejora en los indicadores de sustentabilidad del sistema evidenciado en ese período (según se expuso en el gráfico anterior).
- A partir del año 2016, dejan de incidir las reformas paramétricas y la evolución de la cantidad de beneficiarios pasa a estar más relacionada con las cuestiones demográficas. Básicamente, en los últimos años, anualmente se dan unas 4.800 altas de jubilaciones (que serían las bajas laborales) y hay unas 2.500 bajas básicamente por fallecimiento de jubilados. Pero el crecimiento en el stock total es mayor a la diferencia entre altas y bajas jubilatorias porque más de la mitad de los fallecimientos generan una pensión derivada.

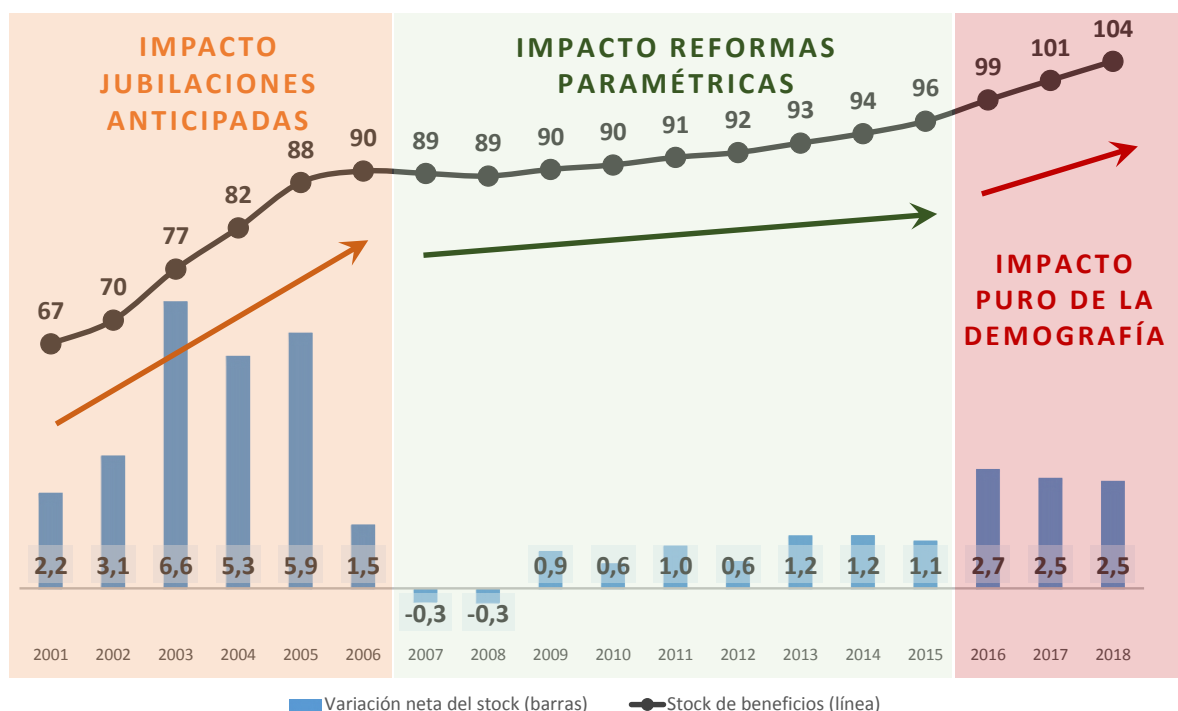
El impacto final es que anualmente, sumando altas y bajas de jubilaciones y pensiones, el stock total de beneficios crece en poco más de unos 2.500.

---

<sup>7</sup> Ley 9.075.



Gráfico 4: Cantidad de beneficiarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones. Provincia de Córdoba  
Stock y variación neta por año (altas menos bajas). En miles.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Córdoba.

Para neutralizar este crecimiento sobre el gasto público en términos generales habría que seguir la regla de que cada dos bajas laborales en todo el sector público provincial y municipal (las 4.800 altas previsionales por años) se contratara solo un nuevo empleado. Es decir, se sustituirían dos bajas por un alta. De esta manera, se podría mantener más o menos estable el total de remuneraciones públicas (activos más pasivos).

En cuanto a la relación entre la cantidad de aportantes y beneficiarios, indicador conocido como **tasa de sostenimiento** =  $A_t / P_t$ , actualmente las cifras muestran un indicador cercano al **1,9**, lo que quiere decir que por cada pasivo existente actualmente en el sistema, hay un poco menos de 2 activos aportantes. Este ratio tiende a disminuir en el tiempo, debido al envejecimiento de la población, y evidencia la necesidad de un esfuerzo económico cada vez mayor para mantener la sustentabilidad del sistema.

### III. NECESIDAD DE REVISIÓN DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES

---

La Seguridad Social enfrenta un problema de financiamiento a largo plazo a nivel mundial. Principalmente, dos factores se conjugan para causar este desequilibrio fiscal. El primero, es la importante mejora en la esperanza de vida de la población, lo que significa que las personas mayores reciben un mayor número de años de beneficios. El segundo factor es una reducción en las tasas de natalidad, por lo que cada vez hay menos trabajadores para apoyar el aumento del número de ancianos.

La cuestión de cómo resolver este problema será una de las fuentes más polémicas del debate político durante las próximas décadas, no solo en Argentina sino en gran parte de los países del mundo. Entre algunas de las alternativas planteadas a nivel mundial<sup>8</sup> para enfrentar al déficit del sistema pueden mencionarse: ampliar la base de los salarios gravados, es decir, aumentar la base de trabajadores que aportan al sistema; aumentar la edad jubilatoria, en línea con el aumento en la expectativa de vida de la población; aumentar los impuestos al trabajo; reducir los beneficios jubilatorios entre los grupos de ingresos más elevados. También particularmente en el caso argentino se ha mencionado la posibilidad de revisar la duplicación de jubilaciones y pensiones<sup>9</sup>. Ninguna de estas medidas termina siendo popular desde el punto de vista de la sociedad, con lo cual lograr un consenso entre los distintos sectores acerca de cómo dotar de mayor sustentabilidad a los sistemas previsionales en el mundo constituirá seguramente un arduo debate.

---

<sup>8</sup> Según sintetiza Gruber, J.(2010). "Public Finance and public policy", de 3ª Edición. Worth Publishers.

<sup>9</sup> Idesa. Informes varios. Idesa.org.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE DATOS

---

- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba. [www.cajajubilaciones.cba.gov.ar](http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar).
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.cgp.gba.gov.ar/>
- Cuentas de Inversión Anual. Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. [www.cba.gov.ar](http://www.cba.gov.ar).
- Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba. <https://estadistica.cba.gov.ar>
- Gruber, J.(2010). "Public Finance and public policy", de 3ª Edición. Worth Publishers.
- Instituto para el Desarrollo Social Argentino. <https://idesa.org>
- Normativa Provincia de Córdoba. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/pgi18>
- Nota Docente Finanzas Públicas, cátedra Garzón, compendio unidades 1 a 4. Facultad de Ciencias Económicas. UNC. 2019.
- Subsecretaría de Relaciones con las Provincias. Ministerio del Interior. [www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias-y-municipios/subsecretaria-de-relaciones-con-provincias](http://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-provincias-y-municipios/subsecretaria-de-relaciones-con-provincias).