

Financiamiento previsional y sustentabilidad financiera. El caso del Instituto de Previsión Social de Corrientes, Argentina (2016-2020)

Social security and financial sustainability. The case of the Instituto
de Previsión Social of Corrientes, Argentina (2016-2020)

Ernesto Medina | Mauricio Goldfarb

RESUMEN

El objeto de este trabajo es analizar el financiamiento del sistema previsional de la Provincia de Corrientes durante el período 2016-2020. Para tal fin, se desarrollan conceptos básicos, los principios y objetivos de los sistemas previsionales en general; así como las fuentes de financiamiento, el gasto prestacional y su impacto en las finanzas públicas provinciales de la unidad de análisis escogida. Los resultados recogidos demuestran un déficit en aumento, con el consiguiente riesgo para la sustentabilidad del sistema.

Palabras clave: jubilaciones; envejecimiento; vulnerabilidad; finanzas públicas; sustentabilidad

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the financing of the pension system of the Province of Corrientes during the period 2016-2020. For this objective, we developed basic concepts, the principles and objectives of pension systems in general; as well as the sources of financing, the benefit expense and its impact on the provincial public finances of the chosen analysis unit. The results show a growing deficit, with the consequent risk to the sustainability of the system.

Keywords: retirement; aging; vulnerability; public finances; sustainability

Ernesto Medina

ernestomedina@hotmail.com

orcid.org/0000-0003-2178-5313

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y
Políticas, Universidad Nacional del Nordeste,
ARGENTINA

Mauricio Goldfarb

estudiogoldfarb@hotmail.com

orcid.org/0000-0002-9152-7638

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y
Políticas, Universidad Nacional del Nordeste,
ARGENTINA

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Medina E.; Goldfarb M. (2022)
Financiamiento previsional y
sustentabilidad financiera. El caso
del Instituto de Previsión Social de
Corrientes, Argentina (2016-2020)
*Revista de la Facultad de Ciencias
Económicas*, 29(2), 28-42
[http://dx.doi.org/10.30972/
rfce.2926287](http://dx.doi.org/10.30972/rfce.2926287)



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN
1668-6365 (formato digital) por Facultad de
Ciencias Económicas Universidad Nacional
del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye
bajo una Licencia Creative Commons
Atribución – No Comercial – Sin Obra
Derivada 4.0 Internacional.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas previsionales tienen por objeto la cobertura de las necesidades de los trabajadores y sus familias, una vez que han dejado de realizar sus tareas de manera activa. La instrumentación y funcionamiento de cualquiera de estos sistemas requiere de la definición de un complejo conjunto de reglas jurídicas, económicas, financieras y demográficas que permitan fijar cómo será su funcionamiento en el corto, mediano y largo plazo. A pesar de que esta idea es comúnmente aceptada, no siempre se explicitan las condiciones de funcionamiento presente y, menos aún, las perspectivas de funcionamiento futuro.

Aunque algunos autores han desarrollado los conceptos de sostenibilidad financiera en el ámbito previsional en el orden nacional ([Trellez y Quiroz, 1995](#); [Grushka, 2014](#)), así como respecto de la tasa de sostenimiento ([Piffano, 2009](#))¹ y las condiciones de financiamiento del sistema nacional ([Colina y Giordano, 2012](#)), no existen muchos estudios específicos sobre la sostenibilidad y el financiamiento de las cajas previsionales provinciales en particular, con excepción del de [Claps \(2013\)](#). En ese marco que es que el objeto de este trabajo es el de realizar un aporte en la materia, al analizar el financiamiento del sistema previsional de la Provincia de Corrientes durante el período 2016-2020. Entendemos que comprender como ha evolucionado el financiamiento del sistema en el último lustro brindará herramientas útiles para la definición de los planes de acción futuros, así como para encarar las reformas que sean necesarias para la mayor fortaleza del sistema previsional provincial.

El esquema que adoptamos es el siguiente: en primer lugar, se describe sumariamente al sistema previsional correntino, tanto desde el punto de vista normativo como desde el aspecto financiero. Ya en el capítulo de resultados, se exponen los hallazgos y la evolución de las principales variables durante el período bajo análisis. Finalmente, se exponen las conclusiones y algunas propuestas de mejoras sobre la regulación y el funcionamiento del sistema bajo estudio.

2. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de la investigación y el logro de los objetivos propuestos, se empleó una metodología mixta utilizando, en primer lugar, procedimientos cualitativos para luego reducir los resultados de modo de que algunas variables se puedan procesar cuantitativamente.

Se utilizó el método de análisis y descripción de documentos técnicos, bibliográficos, análisis de informes y/o reportes de áreas técnicas, de la cuenta de inversión, consultas en sitios de estadística oficiales de organismos públicos y otros documentos que generaron datos descriptivos, luego interpretados y procesados.

Para la evaluación de la sustentabilidad del sistema se tomaron como variables relevantes los ingresos y egresos del ente, junto con los posibles factores que inciden en una mayor o menor recaudación, así como en mayores erogaciones en beneficios previsionales.

La unidad de análisis estudiada comprende a todo el territorio de la provincia de Corrientes (Argentina) en el período que va de 2016 a 2020 (últimos datos publicados disponibles). Aunque

esta unidad de análisis se circunscribe al ámbito geográfico provincial, las conclusiones son potencialmente extensibles a otras jurisdicciones provinciales, por la semejanza de los marcos normativos aplicables.

3. EL SISTEMA PREVISIONAL EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES

El Instituto de Previsión Social de la provincia de Corrientes (IPS) es el organismo de aplicación del régimen de previsión social en todo el ámbito de la provincia. Funciona como un ente descentralizado del poder ejecutivo, con personería jurídica y autarquía financiera, bajo el régimen de la ley provincial N°4917 (1995) y sus modificatorias. A pesar de su condición de autárquico, el IPS se halla intervenido hace décadas (desde 1991), por lo que, en la práctica, la descentralización se halla muy acotada.

El IPS es el continuador de una serie de entes encargados de la gestión de la previsión social en Corrientes, creados por las leyes provinciales 389 (1922), 1481 (1949), 1882 (1954), 2200 (1961) y 3295 (1976). Su objeto principal es el cumplimiento de los fines de previsión y seguridad social perseguidos por el estado provincial, mediante el otorgamiento de prestaciones que atienden a satisfacer las siguientes contingencias: vejez del afiliado (jubilación ordinaria), invalidez laboral (jubilación por invalidez), muerte del afiliado (pensión derivada a derechohabientes) y muerte del jubilado (pensión automática). El ente también es el organismo competente para los reconocimientos de servicios a ser presentados ante ANSES u otras cajas previsionales.

Las prestaciones básicas del sistema son la jubilación y la pensión. El beneficio jubilatorio se obtiene cuando se cumplen los requisitos legales de edad (60 y 65 años según se trate de mujeres o de hombres) y de años de aportes (normalmente 30 años); o cuando se produce una situación invalidante en el desempeño de un cargo activo o se alcanza una edad muy avanzada aun sin los aportes totales.² El beneficio de pensión deriva de una jubilación concedida o que le hubiera correspondido a un trabajador activo, ya fallecido. Los beneficiarios son los familiares, sucesores o convivientes más directos, en algunos casos de manera automática, y en otros bajo ciertas condiciones de vulnerabilidad (minoridad, discapacidad, etc.). Todos los beneficios previsionales establecidos por la ley son personalísimos, no pueden ser enajenados, ni embargados (salvo por alimentos y *litis expensas*) y son imprescriptibles. El sistema previsional correntino es público, de reparto y solidario, y como veremos más adelante, son los trabajadores en actividad los que constituyen el principal pilar de sostenimiento del universo de prestaciones previsionales. Sus aportes contribuyen a financiar las prestaciones de los pasivos, en un mecanismo de solidaridad entre generaciones. Por lo tanto, analizar su financiamiento, es relevante para los distintos actores del sistema. En primer lugar, para el estado provincial - para una racional asignación y aplicación de los recursos públicos- pero también para los agentes activos (futuros jubilados) los ya pasivos, las organizaciones sindicales y los contribuyentes en general.

Los beneficios previsionales actuales, son otorgados en el marco de las Leyes provinciales N°4917 (modificada por Decretos Leyes N° 22, 158 y 167); el Decreto Ley 3.439 (Retiros

policiales); la Ley Provincial N°4621 (Régimen del personal penitenciario); la Ley N°4588 (ex trabajadores bancarios) y la Ley Provincial N° 5592 (Ex Combatientes).

Sin embargo, existen jubilados de diferentes regímenes o con sistemas de privilegios y beneficios o que en el marco de causas judiciales reciben la aplicación de leyes más favorables. Esta circunstancia, si bien excede el acotado marco de este trabajo, puede dar lugar a valiosos estudios en investigaciones futuras.

4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Al 31 de diciembre de 2020, el IPS contaba con un total de 30.975 beneficiarios pasivos de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 1

Reparticiones	Jubilaciones	Pensiones	Cantidad de beneficios	Observaciones:
Legislatura	278	194	472	Legisladores, funcionarios y agentes de ambas cámaras
Municipalidades	1775	1512	3287	Municipales de capital e interior
Administración Central	3164	1190	4354	
Docentes	9730	1071	10801	Docentes de todos los niveles
Salud	2355	579	2934	Médicos, enfermeros y personal hospitalario
Policía	3259	1634	4893	Retiros policiales y penitenciarios
Judiciales	952	277	1229	Incluye Tribunal de Cuentas
Organismos Autárquicos	1587	877	2464	AOSC, ENRE, INVICO, IPS, IOSCOR, DVP, etc.
Bancarios	130	87	217	Régimen Ley 4588
Otras reparticiones	205	119	324	
Totales	23435	7540	30975	
	76%	24%	100%	

Fuente: Distribución de los beneficios previsionales por repartición y tipo de beneficio
 Elaboración propia en base a reporte del Departamento de Auditoría Interna del IPS.

La distribución porcentual por tipo de beneficio se aprecia gráficamente en la Tabla N°1, donde los beneficios jubilatorios triplican a los de pensión (76% a 24%). También se aprecia la mayor participación de beneficios jubilatorios corresponde a los docentes que superan el tercio del total de beneficios.

a) Análisis de las principales variables del sistema

- Tasa de aportes y contribuciones: las fuentes genuinas de financiamiento los sistemas previsionales son los aportes y contribuciones. En el caso de nuestra unidad de análisis, la normativa establece como recursos los aportes personales a cargo del trabajador en actividad, equivalente al 18.5% del bruto de remuneraciones; con un aporte patronal idéntico a cargo del empleador. Esta es una de las tasas contributivas (37%) más altas de todo el sistema previsional argentino.³ Solo a título de ejemplo, vale recordar que en el sistema nacional (ANSES) el aporte es del 22% (11% a cargo del trabajador y 11% a cargo del empleador).

- Cómputo de edad y años de servicios: para el régimen general se exigen 30 años de aportes, con una edad de 60 años para mujeres y de 65 para los hombres, pudiendo compensar el exceso de edad con la falta de servicio y viceversa en proporción de dos años excedentes por cada uno faltante.

- Tasa de sustitución. Haber inicial: la tasa de sustitución es la relación entre el haber activo y el beneficio previsional. La determinación del haber inicial corresponde al 82% del promedio de las remuneraciones con aportes, efectivamente percibidas por el agente en los últimos 240 meses anteriores al cese.

- Suficiencia de las prestaciones. Movilidad: en contextos de inflación moderada o alta, la regla de la movilidad es uno de los factores más importantes para mantener el poder adquisitivo del haber prestacional. La movilidad es la cualidad del haber previsional de mantener en el tiempo el carácter sustitutivo de la remuneración, de modo proporcional al que le sirvió de base en la determinación del haber inicial, una obligación que tienen todos los sistemas previsionales argentinos por imperio del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que garantiza “jubilaciones y pensiones móviles”.

El art 67 Ley 4917 establece: “El haber de los beneficios será móvil, en el caso de incrementos en las remuneraciones sujetas a aportes jubilatorios del personal en actividad, la movilidad se efectuará dentro de los sesenta (60) días de producido...”. *A posteriori*, el IPS dictó la Resolución 2314/04, que establece un mecanismo de movilidad por repartición, en relación a la tasa de recaudación de cada jurisdicción empleadora.

b) Fuentes de financiamiento del Instituto de Previsión Social. Recursos del organismo. Composición y evolución 2016-2020

En la contabilidad provincial, y conforme a los lineamientos de la Ley provincial de Administración financiera (Ley N° 5571), los recursos se registran por el método de lo percibido. La principal fuente de financiamiento del Instituto de Previsión Social, como todo sistema contributivo de reparto, proviene de aportes personales y contribuciones de funcionarios y agentes activos provinciales y municipales (37%), tal cual resulta del artículo 13 de la Ley 4917.

Según los datos publicados en los Estados de Ejecución Presupuestaria (Cuenta de Inversión) los aportes y contribuciones recibidos por el IPS evolucionaron de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 2

COD REC.	DESCRIPCION	COD FTE	2016	2017	2018	2019	2020
12322	RECUPERA VARIOS (JUBILACIONES)	11	9.878.470,28	11.013.221,69	19.461.942,35	31.479.756,10	38.270.158,51
13101	CONTRIB. A LA SEGURIDAD SOCIAL	11	4.438.649.456,80	6.425.486.487,34	8.101.974.981,81	10.998.907.403,19	15.381.787.405,05
17201	DE LA ADMINISTRACION CENTRAL	10	313.853.264,82	413.000.000,00	1.093.517.893,00	1.764.200.000,00	2.106.200.000,00
17904	LEY 23966 SEGURIDAD SOCIAL	11	244.882.733,71	325.585.776,61	386.749.694,78	586.619.900,75	1.226.784.423,72
17924	LEY 27260 ASISTENCIA FINANCIERA	11	163.800.000,00	285.238.764,00	416.889.600,00	639.663.329,00	835.234.009,00
	OTROS RECURSOS (CUENTA RESIDUAL)		74.256,36	-	-	35.912.941,45	206.282.584,84
	TOTAL		5.171.138.181,97	7.460.324.249,64	10.018.594.111,94	14.056.783.330,49	19.794.558.581,12

Fuente: Recursos del Instituto de Previsión social por código de fuente y recurso.⁴

Elaboración propia con base a los estados de Ejecución Presupuestaria. Recuperable en: <http://www.cgpcorrientes.gob.ar/listas.php?r=3&s=1>

Los aportes y contribuciones a 2020 constituyen la principal fuente de financiamiento, alcanzando el 77.71% de los recursos del Instituto, pero observándose un persistente descenso en la participación del financiamiento (ver [Tabla 3](#)). Le siguen en importancia los recursos transferidos por la Administración Central cuya participación ha venido en aumento, alcanzando en el ejercicio 2020 alrededor de un 10,64% de los recursos. En tercer lugar, se ubican las transferencias correspondientes a la aplicación de la Ley N° 23.966 Seguridad Social con el 6.19% de los recursos; y en cuarto lugar aparecen las correspondientes a la Ley N° 27260 en el marco de la asistencia financiera ANSES para provincias no adheridas al SIPA, con el 4,21% de los recursos, del mismo ejercicio.

Tabla 3

COD REC.	DESCRIPCION	COD FTE	2016	2017	2018	2019	2020
12322	RECUPERA VARIOS (JUBILACIONES)	11	0,19%	0,15%	0,19%	0,22%	0,19%
13101	CONTRIB. A LA SEGURIDAD SOCIAL	11	85,84%	86,13%	80,87%	78,25%	77,71%
17201	DE LA ADMINISTRACION CENTRAL	10	6,0693%	5,5360%	10,9149%	12,5505%	10,6403%
17904	LEY 23966 SEGURIDAD SOCIAL	11	4,7356%	4,3642%	3,8603%	4,1732%	6,1976%
17924	LEY 27260 ASISTENCIA FINANCIERA	11	3,1676%	3,8234%	4,1612%	4,5506%	4,2195%
	OTROS RECURSOS (CUENTA RESIDUAL)		0,001%	-	-	0,255%	1,042%
	TOTAL		100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Participación relativa por código de recursos del Instituto de Previsión Social.
 Elaboración propia con base a los estados de Ejecución Presupuestaria.

Si lo que se examina es la evolución de los recursos totales, los estados de Ejecución Presupuestaria del organismo de los años 2016- 2020, evidencian un incremento interanual del 44% para el período 2016/17, del 34% para el periodo 2017/2018, del 40% para el periodo 2018/19 y del 41% para el periodo 2019/20. Si bien en términos generales se experimentó variación interanual aproximada en torno al 40%, cuando analizamos la participación relativa de los recursos en el total general anual, se observa una tendencia a la disminución de las contribuciones a la seguridad social, en contraposición a una tendencia al aumento de los recursos “de la administración central”, dejando en evidencia que cuando las fuentes de financiamiento genuinos, llámese aportes y contribuciones y/o recursos coparticipables, disminuyen, a los efectos de equilibrar la estructura de financiamiento del sistema previsional local, aumenta la asistencia del tesoro.

- Contribuciones a la Seguridad Social: presentan una tendencia creciente, que acompaña la evolución de los recursos totales, pero por debajo del promedio total; especialmente para los años 2018 a 2020. Es decir que las contribuciones a la seguridad social en los últimos tres años crecieron en menor proporción que los recursos totales.

Tabla 4

DESCRIPCION	2016	2017	2018	2019	2020
CONTRIB. A LA SEGURIDAD SOCIAL	4.438.649.456,80	6.425.486.487,34	8.101.974.981,81	10.998.907.403,19	15.381.787.405,05
TOTAL RECURSOS	5.171.138.181,97	7.460.324.249,64	10.018.594.111,94	14.056.783.330,49	19.794.558.581,12
VARIACION INTERANUAL DE RECURSOS		44%	34%	40%	41%
VAR. TASA APORTES Y CONTRIBUCIONES		45%	26%	36%	40%

Fuente: Ingresos por contribuciones de seguridad social del IPS (2016-2020).

Elaboración propia con base a los estados de Ejecución Presupuestaria.

- De la Administración Central: después de las contribuciones a la seguridad social, se encuentran los recursos provenientes del Tesoro. Estos fondos tienen fundamento en las leyes del régimen bancario N°4588, retiro policial N°3439, cuyos déficits son financiados por el Tesoro Provincial (fuente 10), que además cubre los otros desequilibrios financieros del organismo. La participación relativa de la asistencia de la administración central pasó de constituir el 5,93% de los recursos en 2017, a casi duplicarse, llegando al 11% en 2018, y manteniéndose en el rango del 12% en el 2019 y casi el 11% en el 2020.

- Ley 27260 Asistencia Financiera:

La provincia de Corrientes se encuentra adherida, en el marco de la Ley 27260 y decreto 894/16, al programa de “Asistencia financiera para Provincias no incorporadas al régimen nacional de seguridad social”. Para ello el organismo nacional requiere un flujo de información en lo que se refiere a historia laboral de todo agente que pertenece o perteneció a la Administración Pública de las Provincias que no integran el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), para luego simular cálculos de prestaciones y recursos según los requisitos legales del organismo nacional para obtención de beneficios previsionales, y por confrontación de recursos y del gasto prestacional, arribar al déficit previsional.

En este marco, la Nación asiste a aquellas provincias que realizan esfuerzos financieros en mantener sus regímenes previsionales e intenta compensar, asimetrías generadas por las transferencias de sus cajas previsionales provinciales al orden nacional.⁵ Estos recursos constituyen para el Instituto de Previsión Social una fuente genuina de financiamiento, para el periodo 2016 a 2020, forman parte del 3% al 4% de los recursos totales, recibiendo un incremento del 74% en el ejercicio 2017, respecto del anterior.

La tasa de variación interanual de estos recursos ha sido superior al aumento promedio de los recursos totales, hasta el ejercicio 2020, cuando empieza a disminuir. Esta merma en la asistencia está estrechamente vinculada, en parte, a decisiones políticas en la relación Nación-provincia, que escapan al análisis técnico.⁶

Tabla 5

DESCRIPCION	2016	2017	2018	2019	2020
LEY 27260 ASISTENCIA FINANCIERA	163.800.000,00	285.238.764,00	416.889.600,00	639.663.329,00	835.234.009,00
TOTAL RECURSOS	5.171.138.181,97	7.460.324.249,64	10.018.594.111,94	14.056.783.330,49	19.794.558.581,12
VARIACION INTERANUAL DE RECURSOS		44%	34%	40%	41%
VAR. LEY 27260 ASISTENCIA FINANCIERA		74%	46%	53%	31%

Fuente: Ingresos por asistencia financiera IPS (2016-2020).

Elaboración propia con base a los estados de Ejecución Presupuestaria.

- Recursos Ley 23.699 (arts. 5° y 30°): esta norma establece un mecanismo de prorrato y asignación automática del producido del impuesto al valor agregado (IVA) y bienes personales, para financiar los distintos regímenes de previsión social nacional, provinciales y municipales.

La variación interanual de estos recursos coparticipables al sistema previsional, estuvo por debajo del promedio total de los recursos, para los ejercicios 2017/18, 33% y 19% respectivamente; revirtiendo esta tendencia para los ejercicios 2019/20, donde tuvieron un incremento significativo, muy por encima del promedio total de recursos, 52% y 109%, respectivamente. Este incremento está íntimamente vinculado al aumento en la recaudación del impuesto a los bienes personales.⁷

Tabla 6

DESCRIPCION	2016	2017	2018	2019	2020
LEY 23966 SEGURIDAD SOCIAL	244.882.733,71	325.585.776,61	386.749.694,78	586.619.900,75	1.226.784.423,72
TOTAL RECURSOS	5.171.138.181,97	7.460.324.249,64	10.018.594.111,94	14.056.783.330,49	19.794.558.581,12
VARIACION INTERANUAL DE RECURSOS		44%	34%	40%	41%
VAR. LEY 23966 SEGURIDAD SOCIAL		33%	19%	52%	109%

Fuente: Ingresos por Ley 23699 al IPS (2016-2020).

Elaboración propia con base a los estados de Ejecución Presupuestaria.

c) Erogaciones del Instituto de Previsión Social. Análisis de los ejercicios 2016-2020

De conformidad a la ley provincial de Administración Financiera ya citada, a diferencia de los ingresos, las erogaciones se registran por el método de lo devengado. Según los reportes de Ejecución Presupuestaria por erogaciones correspondientes a los ejercicios bajo análisis, la principal erogación constituye las transferencias a los pasivos, determinadas por los haberes que se les paga a los jubilados y pensionados, que en promedio ronda el 99% de las erogaciones.

Tabla 7

PARTIDAS PRESUP	CONCEPTO	2016	2017	2018	2019	2020
P.100 200 300 400	OTRAS EROGACIONES	66.365.885,25	95.063.429,45	116.071.429,02	174.128.674,09	360.578.354,71
P.500	GASTOS PRESTACIONAL	5.192.594.308,91	7.514.794.771,54	10.117.499.504,97	13.959.084.122,94	19.599.149.420,81
	TOTAL DE EROGACIONES	5.258.960.194,16	7.609.858.200,99	10.233.570.933,99	14.133.212.797,03	19.959.727.775,52
	VARIACION INTERANUAL DEL GASTO		45%	34%	38%	41%
	VAR. INTERANUAL GSTO RPESTACIONAL		45%	35%	38%	40%

Fuente: Erogaciones IPS (2016-2020).

Elaboración propia con base al estado de Ejecución Presupuestaria del gasto 2016 a 2020, Cuenta inversión. Recuperable en: <http://www.cgpcorrientes.gob.ar/listas.php?r=3&s=1>

Del total de gasto prestacional 2020 aproximadamente el 76% corresponde al haber mensual, diferencias de haberes por todo concepto y el 24%⁸ al adicional plus, este último se abona per cápita a la totalidad de los jubilados y pensionados provinciales, con independencia de su origen y respecto de la cual solo se perciben aportes y contribuciones por los empleados del poder ejecutivo provincial, también de algunos cargos del escalafón legislativo. Los restantes gastos operativos, apenas alcanzan en promedio menos del 2%, muy por debajo del límite legal del 5% (art. 18° Ley 4917).

La evolución de las erogaciones ha crecido a un ritmo mayor que los ingresos. Ello se debe fundamentalmente a la extensión del concepto “plus salarial” a la totalidad de los pasivos del IPS. En este sentido, resulta importante señalar que, si bien el plus se abona a la totalidad de jubilados, el Instituto sólo percibe aportes y contribuciones a partir del año 2016 por el plus que se abona al personal bajo la órbita del ejecutivo provincial. El efecto del plus es significativo ya que, solo a modo de ejemplo, podemos recordar que a 2020 la jubilación mínima se ubicaba en \$9.212,70⁹ en tanto el plus ascendía a \$12.65010¹⁰ mensuales por beneficiario, implicando el plus un aumento de la jubilación mínima del 137,31%.

d) Sustentabilidad del sistema previsional local: Resultado financiero y previsional 2016-2020. Análisis y causas

Los resultados en este apartado, expuestos en la [Tabla 8](#), se calculan como la diferencia entre los recursos percibidos en el ejercicio y los gastos devengados en el periodo. En cambio, la confrontación de ambos flujos totales, se denomina resultado financiero total. Cuando analizamos la suficiencia de los esfuerzos contributivos de quienes financian los sistemas previsionales, es necesario hablar de resultado previsional puro, entendiéndose como la diferencia entre los ingresos efectivos en concepto de aporte y contribuciones a la seguridad social y el gasto prestacional.

Tabla 8

CONCEPTO	2016	2017	2018	2019	2020
RECUPERA VARIOS (JUBILACIONES)	9.878.470,28	11.013.221,69	19.461.942,35	31.479.756,10	38.270.158,51
CONTRIB. A LA SEGURIDAD SOCIAL	4.438.649.456,80	6.425.486.487,34	8.101.974.981,81	10.998.907.403,19	15.381.787.405,05
DE LA ADMINISTRACION CENTRAL	313.853.264,82	413.000.000,00	1.093.517.893,00	1.764.200.000,00	2.106.200.000,00
LEY 23966 SEGURIDAD SOCIAL	244.882.733,71	325.585.776,61	386.749.694,78	586.619.900,75	1.226.784.423,72
LEY 27260 ASISTENCIA FINANCIERA	163.800.000,00	285.238.764,00	416.889.600,00	639.663.329,00	835.234.009,00
OTROS RECURSOS (CTA RESIDUAL)	74.256,36	-	-	35.912.941,45	206.282.584,84
TOTAL RECURSOS	5.171.138.181,97	7.460.324.249,64	10.018.594.111,94	14.056.783.330,49	19.794.558.581,12
CONCEPTO	2016	2017	2018	2019	2020
OTRAS EROGACIONES	66.365.885,25	95.063.429,45	116.071.429,02	174.128.674,09	360.578.354,71
GASTOS PRESTACIONAL	5.192.594.308,91	7.514.794.771,54	10.117.499.504,97	13.959.084.122,94	19.599.149.420,81
TOTAL GASTO	5.258.960.194,16	7.609.858.200,99	10.233.570.933,99	14.133.212.797,03	19.959.727.775,52
DEFICIT FINANCIERO GLOBAL	-87.822.012,19	-149.533.951,35	-214.976.822,05	-76.429.466,54	-165.169.194,40
DEFICIT PREVISIONAL	-753.944.852,11	-1.089.308.284,20	-2.015.524.523,16	-2.960.176.719,75	-4.217.362.015,76
VAR. DEFICIT PREVISIONAL		44%	85%	47%	42%

Fuente: Estado de resultados IPS 2016 a 2020.

Elaboración propia con base los estados de Ejecución Presupuestaria correspondientes a 2016-2020. Recuperable en: <http://www.cgpcorrientes.gob.ar/listas.php?r=3&s=1>

Analizando el resultado financiero (total recursos - total de gastos), en todos los años existe una marcada situación deficitaria, disminuyendo en el ejercicio 2019, y acentuándose nuevamente en el 2020, teniendo en cuenta que en el ejercicio 2019 hubo una participación mayor de fuentes del tesoro en el financiamiento total. Si en cambio analizamos el resultado previsional (contribuciones a la seguridad social - gasto prestacional), el esquema deficitario

se acentúa aún más, y alcanza una progresión interanual de más del 40%, llegando a un pico del 85% en el 2018.

Esta situación de desfinanciamiento debe ser evaluada a tenor de la gran importancia relativa que tiene el presupuesto del IPS en el total de gastos de la provincia en todo concepto. En el período en estudio la participación presupuestaria del IPS, oscila entre el 15% y el 19% del total, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 9

	2016	2017	2018	2019	2020
PRESUPUESTO PROVINCIAL (1)	\$ 32.993.765.954,68	\$ 43.683.099.091,10	\$ 58.709.469.752,14	\$ 84.292.929.117,01	\$ 137.999.407.808,00
PRESUPUESTO IPS (2)	\$ 5.319.277.538,03	\$ 7.692.776.737,59	\$ 11.032.922.419,00	\$ 15.049.718.610,00	\$ 21.165.337.961,58
PARTIC EN PRESUPUESTO TOTAL	16%	18%	19%	18%	15%

Fuente: Incidencia del presupuesto del IPS en el presupuesto total provincial.

Elaboración propia en base a ejecución presupuestaria según cuenta inversión años 2016-2020.

Examinada la sustentabilidad del sistema desde la relación entre aportantes y beneficiarios del sistema previsional local, y por consiguiente la tasa de sostenimiento, la evolución es la siguiente:

Tabla 10

PERIODO	APORTANTES	BENEFICIOS	TASA SOSTENIMIENTO	VAR.INTER. APORTANTES	VAR.INTER. BENEFICIARIOS
dic-16	64984	23802	2.73		
dic-17	65878	25803	2.55	1.38%	8.41%
dic-18	65643	27621	2.38	-0.36%	7.05%
dic-19	66063	29668	2.23	0.64%	7.41%
dic-20	67787	30975	2.19	2.61%	4.41%
			VAR.INTERA. PROMEDIO	1.07%	6.82%

Fuente: Aportantes y beneficiarios IPS 2016-2020.

Elaboración propia, en base a informe provisto por la Dirección de Personal de la provincia de Corrientes y reporte sistema liquidaciones IPS.

Del análisis de los datos, respecto a la tasa de sostenimiento, surge una marcada tendencia decreciente, y a 2020 alcanza al 2,19. En otras palabras, un poco más de dos trabajadores activos financian cada beneficio previsional. La variación interanual promedio de beneficiarios (jubilados y pensionados) es del 6,82%, y ha crecido en mayor proporción que la de aportantes (trabajadores activos), que se incrementó apenas en el 1,07%.

En comparación con los organismos previsionales del NEA, la provincia de Corrientes se ubica en tercer lugar, superando por poco los registros de Formosa y Entre Ríos, pero muy lejos de las tasas de Misiones y Chaco, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 11

ORG PREVISIONALES	APORTANTES	BENEFICIOS	T. SOSTENIMIENTO
MISIONES	92552	23283	3,98
CHACO	97325	37564	2,59
CORRIENTES	67787	30975	2,12
FORMOSA	47908	24846	1,93
ENTRE RIOS	109916	57139	1,92

Fuente: Aportantes y beneficiarios en entes previsionales del NEA.

Elaboración propia en base a datos Co.Fe.Pre.S a diciembre/2020. Recuperable en: <http://www.cofepres.org.ar/cofepres/index.php/institucional/transparencia>

5. CONCLUSIONES

Como hemos demostrado, la incidencia del Instituto de Previsión Social en el presupuesto provincial cercano al 20%. Por ello es de gran importancia generar un régimen previsional local sustentable, para que la provincia de Corrientes siga transitando -en el largo plazo- períodos de salud fiscal. De lo contrario, la necesidad de hacer frente a un déficit creciente hará necesaria la adopción de medidas de restricción del gasto o de aumento de los ingresos, con las consecuencias que de ellas se derivan.

La principal fuente de financiamiento de Instituto de Previsión Social de la provincia de Corrientes, como todo régimen de reparto, son las cotizaciones de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores. Por ello, no se podrá garantizar condiciones de autofinanciamiento si hay bajas cotizaciones, producto de la informalidad e inestabilidad laboral. El periodo bajo análisis 2016 a 2020, experimenta una variación interanual de beneficiarios (jubilados y pensionados) a un ritmo del 6,82%, mientras que variación interanual promedio de aportantes creció solo a un 1,07%, registrando una tendencia decreciente de la tasa de sostenimiento, es decir cada vez son menos los aportantes que financian las prestaciones de cada vez más jubilados y pensionados provinciales.

En el diseño de las políticas salariales, en el cual participan distintos actores: Poder Ejecutivo Provincial y representantes sindicales, debieran tener en cuenta el sostenimiento del sistema previsional, al incluir conceptos no remunerativos que afectan directamente al financiamiento del sistema previsional local.

El plus salarial, si bien es un rubro remunerativo a partir octubre de 2016, aplica como erogación al universo de beneficiarios del IPS, donde solo los activos del ejecutivo provincial financian este concepto con sus aportes y contribuciones.

En base a los datos recogidos en la investigación se podrían señalar las posibles causas que afectan al sostenimiento del sistema previsional local:

1- Mercado laboral y Tasa de sostenimiento: la evolución de los puestos laborales en el periodo analizado, fue menor a la evolución de la cantidad de beneficios previsionales, lo que conlleva a una tasa de sostenimiento decreciente. Sin dudas, se trata de uno de los principales

factores negativos, al ser los aportes y contribuciones la principal fuente genuina de financiamiento del sistema previsional local.

2- El diseño de la política salarial, y acuerdos gremiales que incluyen conceptos no remunerativos, y haberes previsionales que no se encuentran respaldados por aportes efectuados por los solicitantes en su vida laboral, lo cual detrae permanentemente recursos del sistema previsional. En este sentido, es importante recordar que el plus que se abona a la totalidad de los pasivos, no tiene correspondencia con percepción de ingresos por parte de los municipios, el poder legislativo y el poder judicial. También contribuyen a acentuar el esquema deficitario, los regímenes especiales: el retiro policial y la ley de retiro de empleados bancarios, respecto de los retiros bancarios el Instituto no ha recibido aportes ni contribuciones, responsabilizándose de la jubilación de este personal bancario cuya remuneración sigue la movilidad del convenio de empleados bancarios.

3- Litigiosidad del sistema previsional: del desfajase provocado por la sustitución de la metodología legal vigente para la determinación de haberes jubilatorios, por las reformas introducidas por los Decretos Ley 22/2000 y 167/2001, en la Ley 4917/95, obligan a la re determinación del haber inicial, modificando los mecanismos de movilidad; producen un mayor valor en las prestaciones previsionales, incluyendo conceptos no remunerativos en la liquidación, como así también el reconocimiento de cargos nacionales simultáneos, por los cuales no se recibieron aportes. No se puede determinar con exactitud, ni existen estadísticas lo suficientemente exactas, que informen la cantidad y/o evolución de juicios activos que pesan sobre el IPS, por aplicación de ambos decretos. Sin perjuicio de ello, el propio IPS, al solicitar la prórroga del sistema de notificaciones electrónicas judiciales, estimó la cantidad de causas en 22.000.¹¹

4- Esperanza de vida: a los efectos de analizar el sostenimiento es necesario incorporar el comportamiento demográfico, sin dudas la tasa de sostenimiento se ve afectada por el mercado laboral local y el envejecimiento poblacional. Según la proyección poblacional de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-, en 2020, la cantidad de habitantes de la provincia de Corrientes asciende a 1.120.801. Respecto de la distribución etaria, las pirámides de población calculadas al año 2020 y por décadas para los próximos 10 años, a partir de las estimaciones poblacionales de INDEC; evidencian, en línea con la situación nacional, una pirámide poblacional en transición o campana, existe una tendencia a mayores años como beneficiarios que como aportantes, como lo ha puesto de relieve ([Fondato \(2017\)](#)).

El análisis de las causas del déficit, obliga a señalar que la consolidación de fallos judiciales, operan de incentivo para la promoción de nuevas demandas por los agentes que alcanzan las condiciones para acceder a la jubilación, a fin de que se determinen mayores haberes previsionales en sede judicial ([Claps, 2013](#)). Por ello es necesario una readecuación normativa, que disminuya y/o evite la litigiosidad actual y corregir los distintos puntos, expuestos que afectan al déficit previsional, solo así se podrá dotar de mayor previsibilidad en la gestión de sus recursos y garantizar un sistema previsional público, solidario de reparto, sustentable en términos de equilibrio financiero y para los beneficiarios, asegurar condiciones de vida digna.

Respecto al sostenimiento financiero, la lectura de la cuenta inversión de los últimos 5 años, pone en evidencia, la insuficiencia de recursos genuinos generados por el sistema, para hacer frente a las prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones).

Esta tendencia recaudatoria decreciente en términos de aportes y contribuciones, a partir del 2018 duplica la asistencia del tesoro, aumenta la afectación de recursos fiscales al financiamiento del gasto prestacional, recursos que podrían ser aplicados a otras erogaciones corrientes o de capital, resultando pues la situación financiera del sistema previsional local un condicionante clave para la salud fiscal y por consiguiente el desarrollo provincial.

Como han señalado [Bridger y Cado \(2008\)](#) el aumento en la cantidad de beneficiarios a la par de una menor cantidad de aportantes redundará inevitablemente en cuatro consecuencias posibles o combinaciones de las mismas: reducción del haber jubilatorio; aumento de la presión tributaria; aumento de los aportes, extensión de la edad jubilatoria y/o reducción del gasto en otros rubros del presupuesto. Es evidente que cualquiera de estas medidas, adoptada con el debido debate y participación de todos los sectores será siempre preferible a una quiebra del sistema por el mantenimiento de parámetros inviables a mediano y largo plazo.

El desafío es no solo mejorar la asignación y efectividad posible de los recursos públicos sino también la necesidad de colocar a las políticas y a los programas de protección social en el centro de las políticas de desarrollo económico, con un enfoque integral, para compensar las desigualdades sociales, promover oportunidades para la integración social y el desarrollo productivo ([Cetrángolo y otros 2015](#)). Esta tarea, y el necesario debate amplio, sincero y previo, es la labor pendiente y urgente para los próximos años, si se pretende sostener el sistema previsional correntino.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bridger, N. y Cado, O. (2008). *El modelo previsional en argentina y su sostenibilidad temporal*. CABA: Prefinex.

Cetrángolo, O. et. al. (2015). *Desempeño y financiamiento de la previsión social en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

Claps, S. (2013). Principales aspectos del sistema previsional de cajas provinciales no transferidas y de la Provincia de Corrientes. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE*, Vol. 7, N°13.

Colina, J., Giordano, O. (2012). El sistema previsional avanza hacia una nueva crisis (en línea). Empleo y desarrollo social: *Serie informes de la economía real*, 6 (34). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía "Francisco Valsecchi". Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/2072>

Fondato, F. (2017). La sustentabilidad del sistema integrado previsional argentino en un contexto de bono demográfico (en línea). Documento de trabajo N°57 del Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/2371>

Grushka, C. (2014). *Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino, en Protecciones y desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* / María Ignacia Costa, et al. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Piffano, H. (2009). *El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada*. La Plata: Departamento de economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Tréllez, E. y Quiróz, C. (1995). *Formación Ambiental participativa. Una propuesta para América latina*. Lima: Centro Latinoamericano de Estudios Integrados para el Desarrollo Sostenible.

CURRICULUM VITAE

Ernesto Medina

Contador Público (UNNE). Especialista en Finanzas Públicas y Régimen Tributario Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Argentina.

ernestomedina@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2178-5313>

Mauricio Goldfarb

Abogado, Especialista en Derecho Administrativo (UNNE). Doctor en Derecho (UNNE). Docente de la Cátedra A de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Argentina.

estudiogoldfarb@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9152-7638>

NOTAS

¹ Entendida como la relación entre la población económicamente activa ocupada aportante al sistema previsional y la población que ha logrado cobertura en el sistema previsional.

² Ley 24241, artículos 46 y 47.

³ Fuente: <http://www.cofepres.org.ar/cofepres/index.php/institucional/transparencia>

⁴ Código recurso: Es el código asignado para la partida presupuestaria principal según el nomenclador contable. Código de fuente: Refiere al origen del financiamiento, siendo la fuente 10 recursos del Tesoro y la fuente 11, recursos propios de los organismos.

⁵ El proceso de trasferencias de las cajas previsionales a ANSES, se inició en 1994, absorbiendo así los déficits previsionales provinciales. A través de las leyes 25.235, art. 12° (1999) y 27.260 art. 27° (2016), el Estado Nacional asiste financieramente a las provincias que hayan mantenido sus regímenes previsionales.

⁶ La resolución de ANSES 375/2020, determina el importe de los anticipos mensuales a cuenta del déficit previsional 2020. Para el caso de la provincia de Corrientes, los valores permanecen constantes, no acompaña la evolución de la variación del déficit previsional.

⁷ Distribución de recursos de origen nacional (en miles de pesos) Impuesto Bienes personales: 2018 \$43.269, 2019 \$92.776, 2020 \$616.990. Recuperable en: <https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html>

⁸ Fuente: Reporte contable ejercicio 2020, plus por todo concepto \$4.765.747.306,14.

⁹ Resolución IPS N° 3950/2020, que eleva el haber mínimo garantizado a \$9.212,70 y la base mínima imponible a \$11.235,00.-

¹⁰ Decreto 1145/2020, que eleva importe plus, aplicable a la totalidad beneficiarios IPS (jubilados y pensionados)

¹¹ Ver Resolución N°702 del 1 de diciembre de 2021 del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes.