

GARANTÍA DE INDEMNIDAD Y SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL: EL ROL DEL ESTADO EN EL MODELO PREVISIONAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Carolina Gabriela Pérez¹

Universidad Nacional del Oeste, Argentina

Resumen: El presente trabajo analiza el régimen previsional de la provincia de Buenos Aires, el desafío actual en torno a la sustentabilidad del sistema y soluciones inclusivas vinculadas al interés público y al capital estatal.

I - ESTRUCTURA DEL RÉGIMEN PREVISIONAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La previsión social es una rama de la seguridad social. Tiene como objeto proteger a las personas ante las contingencias de vejez, incapacidad y fallecimiento. Ello, con base en la solidaridad intergeneracional, entendida como la solidaridad de quienes están en actividad sosteniendo con sus aportes previsionales los beneficios jubilatorios y pensionarios contributivos de aquellos que ya se han retirado de la actividad laboral.

Es preciso señalar que el régimen previsional de la provincia de Buenos Aires se caracteriza por ser público, solidario y de reparto puro, es decir que el financiamiento depende exclusivamente de aportes personales y contribuciones patronales, careciendo de asistencia por vía impositiva. Esta estructura exige un equilibrio técnico riguroso del Estado provincial.

La administración de este sistema en la actualidad se articula en torno a tres organismos: el Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires (IPS), la Caja de Jubi-

¹ Abogada (Universidad Nacional de La Plata). Escribana (UNLP). Docente de Introducción al Derecho (Universidad Nacional del Oeste). Secretaria de Gestión Curricular (Escuela de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, UNO). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (UNO y Universidad de Bolonia). Diplomada en Protección Social para Personas Mayores: pensiones, salud y prestaciones sociales (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y Organización de los Estados Americanos). Investigadora en formación.

laciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la provincia de Buenos Aires, y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la provincia de Buenos Aires.

Asimismo, cabe destacar el rol de las cajas profesionales de jurisdicción provincial. Estos entes, integrados por profesionales matriculados en el ámbito local, gozan de raigambre constitucional en virtud del artículo 40 de la carta magna provincial, el cual reconoce explícitamente la existencia de su sistema de seguridad social.

Estas instituciones se configuran como entes de derecho público no estatal. Actúan por una delegación estatal expresa, asumiendo la responsabilidad de cubrir las contingencias básicas de la previsión social: vejez, invalidez y muerte. Aunque gran parte de su gestión se rige por el derecho privado, ejercen una función administrativa esencial.

En el año 1946 se estableció en nuestro país el Régimen de Reciprocidad Jubilatoria,² con el objetivo de que los trabajadores que habían aportado a distintas cajas –nacionales, provinciales o municipales– pudieran unificar esos aportes para acceder a una única prestación previsional –principio de prestación única–. En consonancia con esta política, la provincia de Buenos Aires adhirió por Ley 5.157 en el año 1947.³

De conformidad con el art. 67 del Decreto ley 9650/80 y modificaciones, el rol de caja otorgante de la prestación corresponde a aquella caja donde el afiliado tenga la mayor cantidad de servicios con aportes,⁴ incorporándose al cómputo los servicios y remuneraciones desempeñados independientemente de la jurisdicción de desempeño –nacional, provincial o municipal–. En consecuencia, se transfieren los aportes y contribuciones de la caja reconocedora a la otorgante de la prestación. Dicho esto, la invocación de la reciprocidad es optativa para el afiliado, pero, si lo hace, no puede valerse de un régimen para unos aportes y reservar otros aportes para otro régimen.

Una excepción al rol de caja otorgante la constituyen los beneficios de pensión por fallecimiento en actividad y jubilación por incapacidad, ya que en estos casos la caja otorgante será la jurisdicción previsional de la provincia de Buenos Aires, siempre que el trabajador se encontrase afiliado al momento de la contingencia (Ley 13.524, modificatoria del art. 67 citado, 2006).⁵

Las “cajas independientes de profesionales de las provincias” –que agrupan a profesionales en función de su actividad: médicos, abogados, contadores, etcétera– son sistemas obligatorios creados por leyes provinciales, entidades de derecho público no estatal independientes del régimen previsional provincial, que se corresponden con los cole-

² Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?sessionId=86910B66CCD45C91955770EAB7EE692?id=233426>.

³ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1947/5157/10084>.

⁴ CSJN, “Wakun, José Carlos c/ Caja Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Prov. de Bs. As. s/ pretensión anulatoria recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, 9 de diciembre de 2015, W. 41. XLIX. REX.

⁵ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BjYL6syx.html>.

gios profesionales que otorgan las matrículas para el desempeño de la actividad profesional. Respecto de estas, la reciprocidad jubilatoria opera de una forma distinta, ya que, a diferencia del régimen anteriormente descrito, no hay transferencia de aportes y contribuciones a una caja única, sino un sistema de *prorrata tempore*, de participación en los pagos por lo aportado a cada una de ellas (Ley 8.188/74, B.O. 17.860).⁶ Por lo expuesto, en el caso de las cajas profesionales no opera el principio de prestación única del sistema de reciprocidad jubilatoria.

II - SUSTENTABILIDAD PREVISIONAL BONAERENSE

El envejecimiento poblacional constituye un nuevo paradigma social a nivel global que exige gestionar los diversos impactos demográficos, un desafío operativo inmediato y de gran complejidad para las políticas públicas. Este reto resulta particularmente crítico en el ámbito previsional, sector que actúa como el epicentro de múltiples tensiones sociales, económicas y laborales.

En la provincia de Buenos Aires, el ordenamiento jubilatorio para los empleados de la Administración pública provincial y municipal se proyectó en sus orígenes por Ley 5.425 del año 1948,⁷ previendo una tasa de sustentabilidad estimada de cuatro aportantes activos por cada beneficiario, garantizando así su viabilidad financiera. La normativa también preveía un fondo de reserva de cada sección –docentes, municipales, Administración general y Servicio Penitenciario–, conformado mediante el aporte obligatorio del primer haber mensual de los beneficiarios, el cual se prorrateaba en doce cuotas mensuales, iguales y consecutivas. Tradicionalmente, el Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires fue superavitario, pero factores demográficos, políticos y financieros han resultado en un déficit estructural.

El sistema previsional provincial actual está regulado por el Decreto ley 9650/80 y modificatorias, la Ley 8.587 (art. 1.º a 14) y leyes relativas a regímenes especiales –personal artístico, ceguera congénita, guardavidas, insalubres / agotamiento prematuro, excombatientes de Malvinas, bomberos y magistrados y funcionarios del Poder Judicial–. En él, la tasa de sustitución oscila entre un 70 y un 85 % del haber máximo alcanzado durante la trayectoria laboral del trabajador, integrando para dicho cómputo los servicios reconocidos bajo el sistema de reciprocidad previsional.

El régimen de movilidad se caracteriza por su automaticidad, garantizando que los haberes previsionales evolucionen en la misma medida que las variaciones salariales de

⁶ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1974/8188/7225>.

⁷ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1948/5425/9883>. Modificada por Ley 11.556 en 1994. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1994/11556/5262>.

los trabajadores en actividad, y el requisito etario para la obtención del beneficio jubilatorio oscila entre los 50 y los 60 años, determinado en función del régimen de tareas y el desgaste propio de la actividad laboral desempeñada.

Surge, por tanto, la necesidad de evaluar si la configuración del sistema previsional provincial puede conciliar la suficiencia de los beneficios con la sostenibilidad de largo plazo, tenido en miras el marco normativo previsional. Esta evaluación resulta crítica ante una transición demográfica que ha prolongado la expectativa de vida de los beneficiarios, incluso en algunos subsistemas como el docente.⁸

Esto, a su vez, cobra especial relevancia a la luz de la garantía de indemnidad estatal consagrada en el artículo 40 de nuestra Constitución provincial,⁹ por la cual el Estado debe garantizar la integridad de las prestaciones.

Con base en el último Boletín de Estadísticas Previsionales del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires, de marzo de 2026, podemos afirmar que se revela una situación crítica dispar.¹⁰ Existe un universo de 376.727 beneficiarios y 390.468 beneficios previsionales –atento a que 13.587 personas tienen más de un beneficio–, de los cuales 343.105 son de carácter contributivo. En paralelo, también existe un universo de población activa de un estimado de 850.000 aportantes.¹¹ Vale decir que la relación actual es de aproximadamente 2,2 activos por cada pasivo, lo que genera un desbalance financiero que obliga a buscar permanentemente alternativas de financiamiento.

III - LA AUTONOMÍA PREVISIONAL COMO EJE DE RESISTENCIA

Históricamente, frente a escenarios de déficit previsional, las respuestas de corte ortodoxo emanadas desde el Estado se han caracterizado por el aumento de la edad jubilatoria en correlación directa con la extensión de expectativa de vida de la población; la modificación del sistema de determinación de haberes;¹² la supresión de regímenes especiales¹³ y la incorporación al régimen general previsional; reformas estructurales tendientes a la privatización del sistema, tales como la creación de regímenes de capitalización individual administrados por las AFJP; la modificación de fórmulas de movilidad, para licuar y congelar los haberes previsionales ante escenarios de alta inflación; la crea-

⁸ Los beneficiarios en algunos casos poseen más años de jubilados que de aportantes, habida cuenta de que pueden alcanzar un beneficio jubilatorio con veinticinco años de servicios y cincuenta de edad.

⁹ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/constitucion-de-la-provincia-de-buenos-aires>.

¹⁰ Disponible en: https://www.ips.gba.gob.ar/sites/default/files/documentos/Bolet%C3%ADn%20estad%C3%ADstico%20IPS%20-%20Marzo%202026_compressed%20%281%29.pdf.

¹¹ Ley 15.557, de presupuesto para el ejercicio 2026 (B.O. 30139). Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAZogLSo.html>.

¹² En el caso bonaerense, se determina en un cargo de mayor jerarquía desempeñado por un lapso preciso –36 meses consecutivos o 60 alternados– en cualquier instancia de su historia laboral y de su ámbito de desempeño.

¹³ Como ha sucedido en la provincia de Buenos Aires con la Ley 14.999, que derogó la Ley 8320/75 y modificatoria 11.181 –jubilaciones de gobernadores, vicegobernadores y legisladores de ambas Cámaras, y pensiones–.

ción de un sistema integrado creando un fondo de sustentabilidad –Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).¹⁴ Con la eliminación de las AFJP, los fondos acumulados pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad–; la asignación de recursos de la recaudación tributaria general –por ejemplo, el IVA y el impuesto a las ganancias– para sostener el sistema de la seguridad social.

Ante la coyuntura de déficit previsional, la provincia de Buenos Aires ha optado por ampliar la masa de aportantes definida en el Decreto 476/81,¹⁵ reglamentario del régimen de afiliación provincial. El hito fundamental es la modificación del artículo 2.º del Decreto ley 9650/80 por Ley 15.557.¹⁶

A partir del ejercicio fiscal 2026, se incorporaron obligatoriamente al régimen previsional provincial:

- El personal del sector público empresarial: empresas con capital mayoritario provincial o municipal –por ejemplo: Autopistas de Buenos Aires (AUBASA), Aguas Bonaerenses S. A. (ABSA), Buenos Aires Gas S. A. (BAGSA) y Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) municipalidades–. Esto unifica el criterio de que todo trabajador cuya remuneración dependa directa o indirectamente del erario provincial o municipal debe contribuir al sostenimiento del sistema previsional bonaerense.

- Ámbito educativo privado: docentes de materias extracurriculares, personal no docente y auxiliares de establecimientos reconocidos, autorizados o incorporados, o en trámite de autorización o reconocimiento por la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). Estas instituciones de gestión privada, al estar reconocidas por la DGCyE, cumplen una función de interés público delegada por el Estado.

Esto refiere a docentes que dictan actividades complementarias, no obligatorias o fuera del diseño curricular oficial, generalmente en escuelas de gestión privada. A menudo no estaban incluidos en la planta funcional docente oficial, lo que generaba diferencias laborales y salariales respecto del resto de los docentes. Se busca subsanar así una asimetría histórica.

¹⁴ Ley 26425. Disponible en: https://asap.org.ar/img_informes/09261533_EvolucinyfinanciamientoprevisinsocialenArg.pdf.

¹⁵ Reglamentación Decreto ley 9650/80. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/1981/476/157840>.

¹⁶ “Están obligatoriamente comprendidos en el presente régimen, los Gobernadores y Vice Gobernadores electos de acuerdo a las disposiciones pertinentes de la Constitución, los legisladores de ambas cámaras y el personal que en forma permanente o temporaria preste servicios remunerados y en relación de dependencia en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial o Municipalidades, Entes Autárquicos, Organismos Descentralizados, Empresas y Sociedades con capital mayoritario de la provincia de Buenos Aires o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de la designación y forma de pago, y aunque la relación de la actividad subordinada se estableciera mediante contrato a plazo. También se encuentran obligados a la afiliación, el personal que preste funciones docentes por el desempeño de tareas curriculares como extracurriculares y no docentes en los establecimientos educativos privados de cualquier nivel, modalidad o rama de la enseñanza, reconocidos, autorizados o incorporados o en trámite de autorización o reconocimiento por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia que se rige por la Ley 13.688; como así también el personal contratado en los términos de la Ley 10.295 (T.O. Decreto 1375/98) y sus modificatorias. Quedan sujetos a las prescripciones de la presente ley, en cuanto les son aplicables, los actuales jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Social”.

– El personal contratado bajo el Convenio entre el Colegio de Escribanos y el Registro de la Propiedad Inmueble.¹⁷ son trabajadores del sector público provincial pero cuya relación laboral y previsional –recaudación por tasas de servicios– se encuentra supeditada a regímenes de financiamiento extrapresupuestario, tal como establece la normativa citada de colaboración institucional.

Estas líneas de ampliación guardan coherencia con la incorporación realizada en 2022 por Decreto 1572 (B.O. 29376)¹⁸ de los residentes del sistema de salud pública provincial, consolidando un universo de aportantes más joven y dinámico.

En el caso de SAPEM, que son entidades de descentralización administrativa para cumplir fines estatales, el legislador determinó que la naturaleza de la labor y el interés público que representa el servicio son los factores que validan la pertenencia al régimen previsional bonaerense.

La provincia de Buenos Aires dedujo acción declarativa de certeza contra el Estado nacional¹⁹ con el objeto de que se declarase la inconstitucionalidad del DNU-2024-280-APN-PTE,²⁰ que dejó sin efecto las partidas destinadas a cubrir los déficits de las cajas previsionales provinciales no transferidas al ámbito nacional.²¹ Exige que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) retome las transferencias automáticas pactadas en la Ley 27.701 de Presupuesto General para el Ejercicio 2023,²² esenciales para el financiamiento del IPS. El reclamo es por una compensación técnica: al no haber transferido su caja a la nación en los años 1990, la provincia de Buenos Aires tiene derecho por ley a recibir fondos equivalentes a lo que la nación se ahorra al no tener que gestionar ni otorgar directamente jubilaciones bonaerenses.

CONCLUSIONES

El régimen previsional de la provincia de Buenos Aires se distingue por un carácter de reparto puro y estrictamente contributivo, por ello, depende de un equilibrio técnico crítico entre la masa de trabajadores activos y el universo de beneficiarios previsionales. Esta estructura de autonomía institucional también genera una vulnerabilidad directa ante las fluctuaciones del empleo público, lo que resulta de los datos estadísticos a marzo de 2026 confirmando que la relación de sustentabilidad –2,2 activos por cada pasivo– se encuentra lejos del ideal histórico –4 activos por cada pasivo–.

¹⁷ Ley 10295 (B.O. 20.565). disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1985/10295/6527>.

¹⁸ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2022/1572/322253>.

¹⁹ Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2024/LMonti/mayo/Incidente_CSJ_661_2024_1.pdf.

²⁰ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-280-2024-397667/actualizacion>.

²¹ Proceso cuyo origen se dio por Ley 25.400, de Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (B.O. 10/01/01), sucesivas normativas y modificaciones.

²² Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/276927/20221201>.

El alargamiento de la expectativa de vida y los subsistemas del sistema previsional en sectores estratégicos, como el docente, plantean un interrogante sobre la capacidad del Estado para sostener la tasa de sustitución (70-85 %) sin comprometer la garantía de indemnidad consagrada en el artículo 40 de la Constitución provincial.

Ante este panorama, la provincia de Buenos Aires ha optado por la expansión afiliatoria, lo que representa un hito jurídico que reafirma la naturaleza pública de la previsión social, integrando a todo aquel cuya labor se sustente en el erario público o el interés estatal, por lo que el futuro del modelo bonaerense dependerá de la eficacia de estas soluciones inclusivas y de la resolución favorable de la disputa federal.

La defensa del régimen previsional público, solidario y de reparto es la defensa de las prestaciones previsionales como derechos humanos fundamentales, sociales, integrables e irrenunciables.

