

Análisis de la propuesta de reforma previsional de la Provincia de Entre Ríos

Documento de trabajo para consideración legislativa. Elaborado desde la perspectiva del asesoramiento profesional en finanzas públicas y análisis jurídico-institucional.



Por Álvaro Sierra | Especialista en Finanzas Públicas

Informe técnico elaborado para análisis legislativo y jurídico-fiscal, con énfasis en sostenibilidad previsional, derechos sociales y técnica normativa.

62/57 → 65/60	30 → 35	Activo → índice	82% nominal	Ahorro gradual
Edad jubilatoria	Años de aporte	Movilidad	Base más amplia	Impacto fiscal

Síntesis ejecutiva.

La propuesta conserva nominalmente la tasa del 82%, pero altera los cuatro determinantes materiales del costo previsional: edad de acceso, años de aporte, base de cálculo del haber inicial y régimen de movilidad. Su efecto económico sería predominantemente de mediano y largo plazo, debido a que el propio borrador prevé un período de transición de cinco años y luego una progresividad hasta alcanzar 65/60 años y 35 años de servicios. Desde el punto de vista jurídico, los principales focos de debate radican en la delegación al Poder Ejecutivo para definir índices de movilidad, la habilitación de aportes solidarios y topes sobre beneficios, y la tensión entre la promesa de no afectar derechos adquiridos y las facultades excepcionales de ajuste del sistema. Desde el punto de vista de género, la propuesta no corrige la brecha etaria histórica entre varones y mujeres, sino que la reproduce en un nivel más alto.

Objeto

Evaluar comparativamente la propuesta denominada “Principales vectores a ser tenidos en cuenta en el proyecto de ley de reforma previsional” frente al régimen vigente de la Ley 8732, identificando cambios sustanciales, efectos sobre trabajadores activos y pasivos, implicancias de género, riesgos jurídico-constitucionales y posibles impactos fiscales para la Provincia y los municipios adheridos.

1. Metodología y delimitación del análisis

El presente informe se apoya en tres bases documentales: a) el documento adjunto de trabajo titulado “Principales vectores a ser tenidos en cuenta en el proyecto de ley de reforma previsional”; b) el texto vigente de la Ley provincial 8732, que regula el régimen jubilatorio y pensionario de Entre Ríos; y c) las magnitudes fiscales previstas en el Mensaje del Presupuesto provincial 2026, en especial las referidas a contribuciones a la seguridad social, pasividades y asistencia del Tesoro al sistema previsional.

Debe dejarse expresamente aclarado que el material analizado no constituye todavía un proyecto articulado definitivo ni un estudio actuarial oficial. En consecuencia, las conclusiones jurídico-institucionales aquí desarrolladas tienen carácter técnico-preliminar, mientras que la cuantificación económica solo puede presentarse como análisis de sensibilidad y no como valuación actuarial cerrada.

Desde el punto de vista metodológico, el examen se organiza en cinco planos: i) comparación normativa con el régimen vigente; ii) identificación de modificaciones estructurales; iii) evaluación de beneficios y perjuicios para trabajadores provinciales y municipales; iv) examen del componente de género; y v) estimación de sensibilidad fiscal sobre la base del presupuesto vigente.

Base normativa y documental: Ley 8732, arts. 14, 36, 37, 43, 63, 69 y 71; Mensaje de Presupuesto 2026 de Entre Ríos (apartados de recursos y transferencias corrientes).

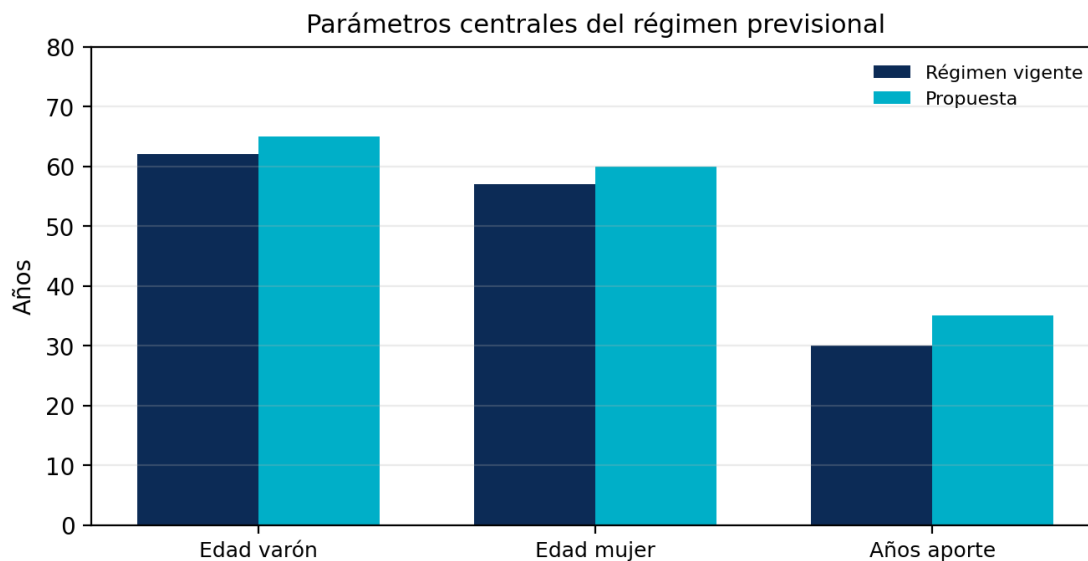
2. Régimen vigente y contenido central de la propuesta

El régimen actual de la Ley 8732 reconoce, para la jubilación ordinaria común, edades de 62 años para varones y 57 años para mujeres, con 30 años de servicios computables. La estructura del haber inicial parte del 82% del promedio de remuneraciones del tramo final de la carrera, y el propio texto legal prevé una progresión desde los últimos cinco años hasta los diez años. La pensión equivale al 75% del beneficio del causante, y la movilidad se reajusta cada vez que se producen incrementos salariales para el personal activo.

La propuesta bajo análisis mantiene el 82% en términos nominales, pero modifica la base de cálculo del haber inicial, sustituyendo el promedio del tramo final de la carrera por la historia laboral real de los 30 años de aportes, actualizada con la metodología de cargo por antigüedad a valores actuales. A ello se suman tres cambios decisivos: el reemplazo de la movilidad atada al salario del activo por índices sectoriales reglamentarios; el aumento de la edad jubilatoria a 65 años para varones y 60 para mujeres; y la ampliación de los años requeridos de aporte a 35.

Además, el borrador propone mantener en principio la referencia a la Ley 8732 para regímenes especiales, incorporar una junta médica externa, armonizar pensiones, invalidez y edad avanzada con sistemas nacionales y provinciales, facultar aportes solidarios y topes máximos ante desequilibrios, y reiterar que en materia municipal la patronal deberá afrontar los déficits sin modificar la alícuota personal del trabajador.

3. Cuadro comparativo: régimen vigente versus propuesta



Eje	Régimen vigente (Ley 8732)	Propuesta analizada	Observación técnica
Edad ordinaria común	62 años varón / 57 años mujer.	65 años varón / 60 años mujer, con transición de 5 años y aumento gradual de 6 meses por año calendario.	Se posterga el acceso al beneficio y se reduce el flujo de altas en el mediano plazo.
Años de aporte	30 años de servicios computables.	35 años de servicios, también con aplicación progresiva.	Endurece el requisito contributivo y puede excluir trayectorias laborales interrumpidas.
Haber inicial	82% del promedio de remuneraciones del tramo final de la carrera, con progresión legal hasta 10 años.	82% sobre la historia laboral real de 30 años de aportes, actualizada a valores actuales.	Aunque no cambia la tasa, baja potencialmente la base promedio en carreras ascendentes.
Movilidad	Reajuste cada vez que aumentan las remuneraciones del personal activo.	Movilidad por índices sectoriales definidos reglamentariamente por el Poder Ejecutivo.	Se debilita el vínculo directo entre salario del activo y haber del pasivo.
Regímenes especiales	Enumeración específica en la Ley 8732.	Se declara que se aplica la ley actual, pero el vector resumido menciona menos supuestos.	Puede haber continuidad formal o intento de estrechar el universo; el texto definitivo es clave.
Invalidez	Apreciación por Tribunal Médico de la Caja, en única instancia.	Junta médica externa.	Puede fortalecer objetividad, pero requiere precisión procedimental y garantías.
Pensión	75% del beneficio del causante.	Se habla de armonización con sistemas nacionales y provinciales actuales.	La fórmula es abierta y necesita articulado claro para evitar litigios.
Financiamiento extraordinario	La ley prevé cobertura del déficit por Provincia y municipios adheridos.	Se habilitan aportes solidarios previsionales y topes máximos ante desequilibrios.	Es uno de los puntos de mayor conflictividad constitucional.
Municipios	Los municipios adheridos cubren el déficit en la proporción que originen.	Se ratifica que la patronal municipal afrontará desequilibrios sin subir aportes personales.	La carga fiscal se desplaza al empleador municipal más que al trabajador.

La comparación muestra que el verdadero corazón de la reforma no reside en una reducción nominal del 82%, sino en un corrimiento integral de los parámetros estructurales del régimen. El cambio de tasa de reemplazo no aparece de manera directa, pero el cambio de edad, aportes, base de cálculo y movilidad genera un endurecimiento material del acceso y un probable achicamiento relativo del beneficio medio.

4. Cambios sustanciales y evaluación jurídico-institucional

4.1. Edad y años de aporte

El paso de 62/57 años a 65/60 y de 30 a 35 años de servicios constituye la modificación más visible del régimen. Jurídicamente, el cambio es posible respecto de expectativas previsionales no consolidadas, pero debe superar el test de razonabilidad, proporcionalidad y no regresividad. En términos de política pública, el argumento fiscal existe; en términos de equidad, el costo recae sobre las cohortes activas y especialmente sobre trabajadores con trayectorias laborales discontinuas.

4.2. Haber inicial: el 82% nominal y la reducción material de la base

La propuesta sostiene discursivamente el 82% del bruto, pero cambia la base sobre la que se aplica. Esta modificación es decisiva: un promedio de 30 años de historia laboral tiende, en carreras salariales ascendentes, a resultar inferior al promedio del tramo final de actividad. Por ello, el mantenimiento nominal de la tasa no impide que el haber inicial efectivo sea, en la práctica, menor. Desde una óptica técnico-jurídica, esto debe ser transparentado expresamente en el debate legislativo, porque de otro modo podría presentarse como mera conservación del statu quo cuando, en rigor, supone una reducción material del haber esperado.

4.3. Movilidad por índice y reserva de ley

El régimen vigente tiene una regla clara: el haber del pasivo se reajusta cuando aumentan los salarios del personal activo. La propuesta sustituye esa lógica por índices sectoriales que definirá el Poder Ejecutivo. Este desplazamiento genera dos observaciones. La primera es sustantiva: la movilidad deja de seguir directamente la evolución salarial del escalafón de origen. La segunda es institucional: la delegación reglamentaria sobre la composición técnica del índice puede suscitar objeciones por reserva de ley en materia previsional, especialmente si la norma no define con precisión sus variables, periodicidad, fuente estadística, coeficientes y mecanismos de revisión.

4.4. Aportes solidarios, topes y tensión con derechos consolidados

El borrador comienza afirmando que no afectará derechos adquiridos ni beneficios ya otorgados. Sin embargo, más adelante habilita al Poder Ejecutivo a establecer, de manera excepcional, aportes solidarios y topes máximos para quienes perciban beneficios del régimen provincial cuando existan desequilibrios financieros o actuariales. Esta es una tensión interna relevante. Desde el plano jurídico, una cláusula de no afectación puede volverse inconsistente si simultáneamente se habilitan mecanismos extraordinarios que alteren el haber neto o la integridad del beneficio. En un eventual control judicial, este podría transformarse en uno de los capítulos más controvertidos de la reforma.

4.5. Regímenes especiales, invalidez y técnica legislativa

La propuesta enuncia que regiría la actual Ley 8732 para regímenes especiales, aunque el resumen que acompaña el documento no reproduce todos los supuestos contenidos en el artículo 37 vigente. Asimismo, utiliza fórmulas abiertas para pensión, invalidez y edad avanzada al hablar de “armonización con sistemas nacionales y provinciales actuales”. Desde el punto de vista técnico-legislativo, esta vaguedad es inconveniente: toda reforma previsional requiere un articulado taxativo, porque la indeterminación en materia de condiciones de acceso o cálculo del beneficio es una fuente directa de litigiosidad.

Conclusión jurídica parcial: la reforma podría ser defendible en sus objetivos de sostenibilidad, pero requiere una técnica normativa mucho más precisa para evitar delegaciones excesivas, contradicciones internas y zonas grises interpretativas.

5. Impacto sobre trabajadores provinciales y municipales

5.1. Beneficios potenciales

- Se preserva nominalmente la referencia al 82% del bruto, lo que evita una reducción frontal y explícita de la tasa de sustitución.

- El régimen transitorio de cinco años posterga los efectos más gravosos en edad y aportes, generando una adaptación temporal.
- La propuesta declara expresamente que no se afectarán derechos adquiridos ni beneficios ya otorgados, lo que ofrece una pauta protectoria para quienes ya están jubilados o pensionados.
- En el plano municipal, el documento señala que la carga del desequilibrio recaería sobre la patronal y no sobre una suba de la alícuota personal del trabajador activo.

5.2. Perjuicios y costos previsibles

- La jubilación ordinaria se posterga tres años para ambos sexos, lo que extiende el tiempo de permanencia obligada en actividad.
- Se requieren cinco años adicionales de servicios, con mayor exigencia contributiva.
- El haber inicial tenderá a ser menor en trayectorias con crecimiento salarial, porque el cálculo deja de concentrarse en el tramo final y pasa a contemplar 30 años.
- La movilidad deja de acompañar de forma directa la pauta salarial del escalafón de origen, lo que puede erosionar la tasa de sustitución a lo largo del tiempo.
- La habilitación de aportes solidarios y topes máximos introduce incertidumbre sobre la estabilidad del beneficio futuro.
- Para municipios y comunas, la presión fiscal sobre el empleador puede trasladarse indirectamente a restricciones de planta, menor capacidad de negociación salarial o mayores tensiones presupuestarias locales.

En consecuencia, el saldo global para el trabajador activo es predominantemente desfavorable. La reforma puede mejorar la sostenibilidad financiera del sistema, pero lo hace a costa de retrasar el acceso, endurecer las condiciones de elegibilidad y licuar el beneficio medio esperado. Para el trabajador ya jubilado, la principal preocupación no pasa por la edad de acceso sino por la eventual introducción de aportes solidarios, topes y nuevas reglas de movilidad.

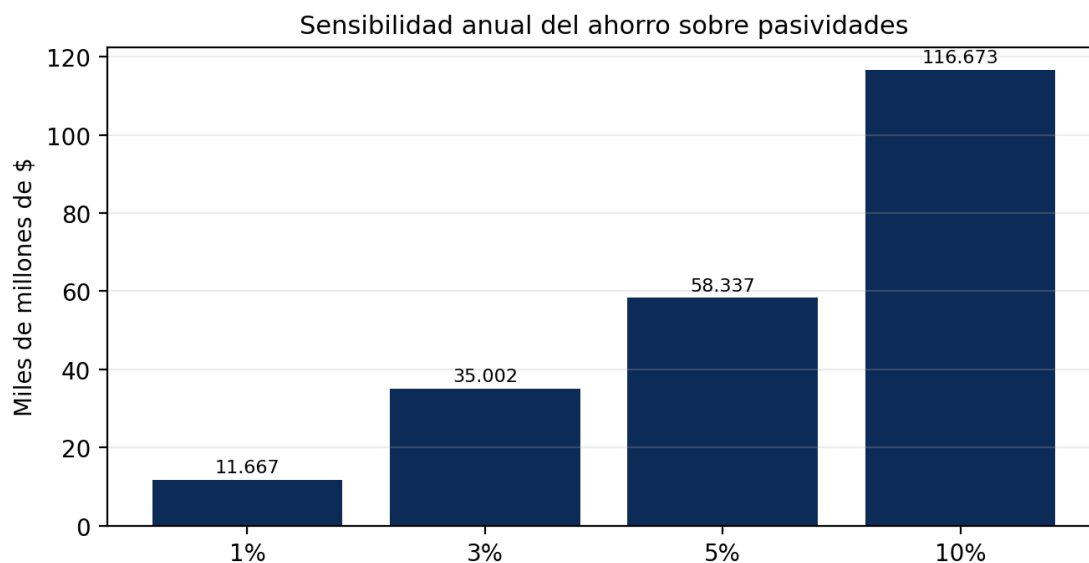
6. Perspectiva de género

Desde el punto de vista de género, la propuesta no avanza hacia la paridad, sino que conserva la brecha etaria histórica entre varones y mujeres. En el régimen vigente la jubilación ordinaria común se configura a los 62 años para varones y 57 para mujeres; en la propuesta se traslada a 65 y 60 respectivamente. La diferencia sigue siendo de cinco años.

Esto permite dos lecturas contrapuestas. Una, de corte clásico, sostiene que se mantiene una protección diferencial para la mujer. La otra, desde un enfoque de igualdad formal, observa que la reforma no supera la asimetría histórica ni revisa críticamente la distribución social del cuidado, las interrupciones de carrera ni las trayectorias laborales femeninas. En ese sentido, el propio documento admite la necesidad de “debatir y buscar consenso” sobre una eventual paridad de género, lo que confirma que el problema no ha sido resuelto.

Recomendación puntual: si la Legislatura pretende introducir una perspectiva de género consistente, no basta con conservar o eliminar diferencial etario. Debe evaluar integralmente cuidados, densidad de aportes, trayectorias discontinuas, regímenes compensatorios y efectos distributivos intra e intergeneracionales.

7. Sensibilidad fiscal y estimación preliminar del impacto económico



El Mensaje del Presupuesto 2026 de la Provincia proyecta contribuciones a la seguridad social por \$ 982.334.058.000, pasividades por \$ 1.166.732.066.000 y una contribución total del Tesoro al financiamiento del régimen previsional provincial de \$ 430.000.000.000, de los cuales \$ 194.656.258.000 provienen de Rentas Generales. Estas magnitudes muestran que el sistema previsional tiene una incidencia fiscal decisiva dentro del presupuesto consolidado provincial.

Sin embargo, con los vectores adjuntos no es posible construir una proyección actuarial cerrada. Para ello serían indispensables, entre otros insumos, la pirámide de edades de afiliados y beneficiarios, las tasas de reemplazo efectivas, la distribución por regímenes especiales, las series salariales por escalafón, los flujos esperados de altas y bajas, supuestos de mortalidad y morbilidad, y el articulado completo del proyecto. Por esa razón, lo que sigue debe leerse como un ejercicio de sensibilidad fiscal sobre la base presupuestaria 2026.

Escenario	Ahorro anual sobre pasividades	% de la asistencia total del Tesoro	% de Rentas Generales	Lectura
1%	\$ 11.667 millones	2,7%	6,0%	Efecto bajo y compatible con una fase inicial.
3%	\$ 35.002 millones	8,1%	18,0%	Escenario prudente de ahorro agregado.
5%	\$ 58.337 millones	13,6%	30,0%	Escenario medio si la reforma afecta flujo y stock marginal.
10%	\$ 116.673 millones	27,1%	59,9%	Escenario agresivo; no debería asumirse sin estudio actuarial.

La lectura fiscal correcta es la siguiente: el ahorro fuerte no sería inmediato, porque la propia propuesta mantiene durante cinco años las edades actuales y los 30 años de aporte, para luego avanzar gradualmente. Por ello, en el corto plazo, el alivio vendría sobre todo del cambio de movilidad, de la nueva base de cálculo del haber inicial y, eventualmente, de un mayor control sobre beneficios por invalidez. El componente más potente del ahorro —la postergación de la edad de acceso y el aumento de años de servicio— operaría recién en el mediano y largo plazo.

Desde la técnica presupuestaria, la reforma podría contribuir a desacelerar el crecimiento del gasto previsional y a reducir la necesidad de asistencia del Tesoro, pero sería metodológicamente incorrecto prometer un ahorro cerrado sin informe actuarial oficial. La Legislatura debería exigirlo como condición previa al tratamiento definitivo.

8. Consideraciones específicas para municipios

En el caso de los municipios adheridos, la propuesta no modifica la lógica estructural de responsabilidad por el déficit ya contemplada en la Ley 8732, pero la vuelve políticamente más visible al señalar que la patronal deberá afrontar los desequilibrios por altas y déficit, sin alterar la alícuota de aportes personales. Esto implica que el eventual alivio del sistema provincial podría coexistir con mayor presión sobre las haciendas municipales.

Para los gobiernos locales, el problema previsional no es solo jurídico sino también financiero. Si una reforma provincial endurece el acceso y mejora el equilibrio del sistema, pero simultáneamente incrementa o explicita la obligación del empleador municipal de cubrir desfasajes, el resultado puede ser un traslado de tensión fiscal hacia municipios con menor capacidad tributaria, menor autonomía financiera y alto peso del gasto en personal.

Por ello, toda reforma debería prever mecanismos de transición y coordinación fiscal intergubernamental, con reglas claras para el cálculo del déficit atribuible, cronogramas de compensación y criterios de asistencia para gobiernos locales con restricción severa de recursos.

9. Conclusiones

- La propuesta no reduce frontalmente el 82%, pero sí reforma los elementos que determinan materialmente el costo y el nivel efectivo del beneficio: edad, aportes, base de cálculo y movilidad.
- Desde el punto de vista del trabajador activo, el saldo es en general desfavorable: se jubilaría más tarde, con más años de aporte y con un haber inicial potencialmente menor en términos relativos.
- Desde el punto de vista fiscal, la orientación de la reforma es claramente ahorrativa, aunque sus efectos más intensos serían de mediano y largo plazo por el esquema de transición previsto.
- Desde el punto de vista jurídico, el texto necesita mayor precisión para evitar delegaciones excesivas al Poder Ejecutivo y para resolver la tensión entre no afectación de derechos adquiridos y facultades excepcionales de ajuste.
- Desde el punto de vista de género, no hay reforma sustantiva: se conserva la brecha etaria entre varones y mujeres.
- La Legislatura no debería avanzar sobre una reforma de esta magnitud sin exigir previamente un estudio actuarial oficial, un articulado completo, una memoria de impacto fiscal y un análisis específico sobre municipios adheridos.

10. Recomendaciones para el debate legislativo

- Requerir un proyecto articulado completo y no tratar únicamente lineamientos generales o vectores.
- Exigir informe actuarial independiente, con supuestos explícitos y escenarios de corto, mediano y largo plazo.
- Definir por ley —y no solo por reglamentación— la fórmula de movilidad, sus variables, periodicidad y método de actualización.
- Precisar el universo de regímenes especiales y evitar remisiones ambiguas o incompletas.
- Aclarar el alcance de eventuales aportes solidarios y topes, especificando si alcanzan o no a beneficios ya otorgados.
- Incorporar una evaluación de impacto de género que contemple trayectorias laborales, cuidados y densidad de aportes.
- Agregar un capítulo específico de transición fiscal para municipios y comunas adheridos.

11. Análisis de posible inconstitucionalidad de la propuesta y de las delegaciones al Poder Ejecutivo

El examen de constitucionalidad de los vectores propuestos exige distinguir entre medidas que, aun cuando resulten regresivas o discutibles desde la política previsional, podrían ser válidas si son establecidas por ley de manera razonable y gradual, y otras que presentan un riesgo mucho más intenso de invalidez por delegación excesiva, indeterminación normativa o posible afectación del contenido esencial del beneficio previsional.

Debe aclararse, además, que el análisis es necesariamente provisorio, porque el material examinado no constituye todavía un proyecto articulado cerrado, sino un conjunto de lineamientos o vectores. Sin embargo, aun en ese estadio preliminar, es posible advertir focos de eventual conflicto constitucional que deberían ser corregidos antes de su tratamiento legislativo.

11.1. El marco constitucional que condiciona cualquier reforma previsional

Toda reforma previsional en Entre Ríos debe ser juzgada a la luz de la Constitución Nacional y de la Constitución provincial. A nivel nacional, el artículo 14 bis garantiza beneficios de la seguridad social de carácter integral e irrenunciable y, en especial, jubilaciones y pensiones móviles; el artículo 28 impide que la reglamentación altere los derechos reconocidos; el artículo 29 prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias; y el artículo 76 sólo admite delegación legislativa en materias determinadas, con bases claras y plazo fijado por la ley.

En el plano provincial, el artículo 41 de la Constitución de Entre Ríos reconoce el derecho de los empleados públicos provinciales y municipales a jubilación, pensión o seguro, y ordena que la ley previsional se dicte con normas técnicas que respeten la proporcionalidad entre aportes y beneficios, el tiempo de servicios y la edad. A ello se suman el artículo 45, que prohíbe que un poder delegue en otro sus facultades constitucionales, y los artículos 15, 17 y 82, que consagran igualdad, equidad de género, progresividad e interpretación favorable al trabajador.

Bajo ese marco, la Legislatura conserva plena potestad para reformar parámetros previsionales, pero no puede hacerlo de modo tal que vacíe el contenido sustancial del derecho ni puede trasladar al Poder Ejecutivo la definición del núcleo del régimen. La regulación de la movilidad, de los requisitos esenciales de acceso y del contenido económico del haber constituye materia propia de la ley formal.

11.2. Qué vectores presentan mayor riesgo de inconstitucionalidad

11.2.a. La delegación al Poder Ejecutivo para definir la movilidad

Este es uno de los puntos más vulnerables del esquema propuesto. La movilidad no constituye un aspecto accesorio o meramente técnico, sino un componente estructural del derecho previsional protegido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. La Ley 8732 vigente contiene una regla legal precisa, en cuanto vincula el reajuste del haber a los incrementos salariales del personal activo. En cambio, la propuesta desplaza esa definición hacia una futura reglamentación del Poder Ejecutivo, que debería determinar sectores, metodología y forma de cálculo del índice.

El problema constitucional no reside necesariamente en que la movilidad deje de estar atada al salario del activo y pase a organizarse mediante índices. La dificultad aparece cuando la ley no define por sí misma los elementos esenciales de la fórmula: universo alcanzado, ponderaciones, periodicidad, rezagos, salvaguardas mínimas y criterios de razonabilidad. En una materia donde la Constitución exige movilidad y proporcionalidad, dejar esos componentes librados a la reglamentación configura una delegación legislativa excesiva y expone al régimen a cuestionamientos de invalidez.

La debilidad se acentúa porque los vectores remiten como referencia a parámetros nacionales cuya configuración ha variado recientemente, lo que demuestra que una remisión abierta o imprecisa agrava la inseguridad normativa y debilita la reserva de ley que debe regir en la materia.

11.2.b. La facultad del Poder Ejecutivo para imponer aportes solidarios previsionales y topes máximos

Este es, probablemente, el aspecto de mayor riesgo constitucional del documento analizado. La propuesta habilita al Poder Ejecutivo a establecer, con carácter excepcional y por tiempo determinado, aportes solidarios previsionales y topes máximos a cargo de quienes ya perciben beneficios, cuando existan desequilibrios financieros o actuariales. En términos sustanciales, ello importa permitir que el Ejecutivo incida directamente sobre el monto neto del haber previsional.

La objeción es doble. Por un lado, se trata de una materia alcanzada por la reserva de ley, pues el contenido económico del beneficio y sus eventuales restricciones no puede quedar abierto a la sola voluntad reglamentaria del Ejecutivo. Por otro lado, la cláusula entra en tensión con la afirmación inicial del propio borrador, que declara que no se afectarán derechos adquiridos ni beneficios ya otorgados. Si posteriormente se habilita la imposición de descuentos o topes sobre jubilados y pensionados, la coherencia interna del régimen queda severamente comprometida.

Aun admitiendo que en situaciones de emergencia puedan contemplarse instrumentos extraordinarios, la redacción examinada resulta excesivamente abierta: no fija topes porcentuales, no determina con precisión el universo alcanzado, no establece mínimos exentos ni pautas objetivas de progresividad, no prevé ratificación legislativa posterior y no delimita de manera cerrada las condiciones materiales que habilitarían su utilización. La consecuencia es una habilitación incompatible con las exigencias de bases ciertas y límites estrictos propias de una delegación válida.

11.2.c. La armonización de pensiones, invalidez y edad avanzada

Otro foco relevante de posible inconstitucionalidad aparece en la referencia a la armonización de pensiones por fallecimiento, invalidez y edad avanzada, así como a la eventual igualación de tasas y edades, sin desarrollo normativo concreto. En materia previsional, estos extremos no son detalles administrativos sino elementos esenciales del derecho: la tasa de sustitución de la pensión, los requisitos de invalidez, la edad avanzada y las condiciones de acceso deben ser definidas por ley.

Cuando la propuesta se limita a anunciar una futura armonización, pero no determina en el propio texto legislativo cuáles serán los parámetros aplicables, aparece una fuerte indeterminación normativa. Esa vaguedad compromete la previsibilidad del régimen y vuelve jurídicamente objetable cualquier reglamentación posterior que pretenda llenar por sí sola esos vacíos.

11.3. Qué modificaciones son discutibles pero no necesariamente inconstitucionales

11.3.a. El aumento de edad jubilatoria y de años de aporte

La elevación de la edad jubilatoria y de los años de servicios exigidos constituye una modificación severa desde el punto de vista social y político, pero no configura por sí sola una inconstitucionalidad manifiesta. En principio, no existe un derecho adquirido al mantenimiento indefinido del mismo régimen legal para quienes aún no consolidaron el beneficio. Por ello, una reforma que eleve edad y aportes puede ser constitucionalmente defendible si actúa de manera prospectiva, gradual y razonable.

El reparo constitucional en este punto no se centra en la mera existencia del cambio, sino en las condiciones de su implementación. La objeción sería mucho más intensa si la reforma operara de manera retroactiva, abrupta o desproporcionada respecto de situaciones próximas a consolidarse.

11.3.b. El cambio en la base de cálculo del haber inicial

La sustitución de la base de cálculo vigente por un promedio construido sobre una trayectoria laboral mucho más extensa puede implicar, en los hechos, una reducción material del haber inicial en carreras ascendentes. Sin embargo, esa sola consecuencia no convierte automáticamente a la medida en inconstitucional. La Constitución no inmoviliza una fórmula única de cálculo.

El control constitucional aparece, más bien, en otro plano: la nueva base no debe desnaturalizar la proporcionalidad entre aporte, tiempo de servicios y beneficio exigida por la Constitución provincial. Si la fórmula legislativa quebrara de manera irrazonable esa relación o afectara situaciones cercanas a consolidarse sin transición suficiente, la objeción constitucional ganaría entidad.

11.3.c. La junta médica externa

La sustitución del tribunal médico interno por una junta médica externa tampoco es, en abstracto, inconstitucional. Incluso podría ser defendida como un mecanismo de mayor objetividad técnica. El riesgo aparece únicamente si la regulación futura prescinde de garantías elementales del debido proceso, del derecho de defensa, de la motivación del dictamen o de la posibilidad de revisión administrativa y judicial.

11.4. Cuestiones adicionales: género y municipios

Desde la perspectiva de género, la propuesta conserva la lógica diferencial por sexo ya presente en el régimen vigente. Esa decisión puede ser criticada por su falta de adecuación a los principios constitucionales de igualdad real y equidad de género, pero no constituye, en este estado del análisis, el frente más intenso de inconstitucionalidad. Sí exige, en cambio, una justificación legislativa mucho más robusta si se pretende mantener la brecha etaria estructural entre varones y mujeres.

En cuanto a los municipios, debe advertirse que la Constitución provincial reconoce competencias propias en materia de preservación de sistemas locales de seguridad social existentes. Por ello, cualquier intento de proyectar automáticamente una reforma provincial sobre municipios con regímenes propios podría abrir controversias constitucionales vinculadas con la autonomía municipal. Si la futura ley se limita a los municipios adheridos al régimen provincial, ese alcance debería quedar expresamente definido.

11.5. Conclusión técnica sobre la posible inconstitucionalidad

Ordenados los riesgos de mayor a menor intensidad, el punto más delicado reside en la facultad del Poder Ejecutivo para imponer aportes solidarios previsionales y topes máximos sobre beneficios, porque allí confluyen afectación del haber, delegación abierta y tensión con la cláusula de no afectación de derechos adquiridos. En segundo lugar, se ubica la delegación para definir por reglamento la movilidad, sus sectores y su metodología, en una materia que integra el núcleo esencial del régimen. En tercer término, aparece la vaga referencia a la armonización de pensiones, invalidez y edad avanzada sin bases legislativas suficientes.

En cambio, la elevación de la edad jubilatoria, el aumento de los años de aporte, la modificación de la base de cálculo y la creación de una junta médica externa son medidas más discutibles desde la perspectiva de justicia social o regresividad, pero no configuran por sí solas una inconstitucionalidad frontal, siempre que la ley final preserve razonabilidad, gradualidad, prospectividad y control suficiente.

Conclusión jurídica específica: la eventual inconstitucionalidad de la propuesta no deriva únicamente del endurecimiento de los requisitos jubilatorios, sino principalmente de las habilitaciones amplias y poco determinadas que se proyectan a favor del Poder Ejecutivo en una materia sometida a estricta reserva de ley.

Fuentes consultadas

- Documento de trabajo adjunto: “Principales vectores a ser tenidos en cuenta en el proyecto de ley de reforma previsional” (archivo aportado por el solicitante).
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos, Ley 8732, texto publicado en el sitio oficial del organismo.
- Provincia de Entre Ríos, Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2026, apartados sobre recursos, pasividades y contribución del Tesoro al régimen previsional.
- Constitución Nacional Argentina, arts. 14 bis, 28, 29 y 76.
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos, arts. 15, 17, 41, 45 y 82.
- Normativa nacional de movilidad previsional y modificaciones recientes del régimen nacional.

Citas normativas y fiscales relevantes: Ley 8732, art. 14 (cobertura del déficit por Provincia y municipios adheridos), art. 36 (edad y años de aporte del régimen ordinario), art. 37 (regímenes especiales), art. 43 (Tribunal Médico), art. 63 (82% y base del haber inicial), art. 69 (pensión del 75%) y art. 71 (reajuste por incrementos salariales); Mensaje de Presupuesto 2026, secciones sobre contribuciones a la seguridad social, pasividades y financiamiento del déficit previsional.



El contenido del presente informe está basado en información pública que Bconomy One considera confiable, pero no necesariamente exenta de errores y/u omisiones. Bconomy One no asume ningún tipo de responsabilidad por el uso de datos provistos en el presente reporte, por parte de clientes o terceros.

Está prohibida la distribución de este reporte sin el expreso consentimiento de Bconomy One.
