

# Memo

## para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Seguridad  
Social

**Agenda presidencial** es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para el futuro o futura Presidente que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.



# SEGURIDAD SOCIAL

## Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros

### Sr/a. Presidente/a:

La Argentina fue pionera en el mundo en la construcción de un sistema previsional de reparto con aspiraciones de alcanzar la cobertura universal y niveles ambiciosos en sus prestaciones. Así, por ejemplo, en 1958 se intentó garantizar el 82% móvil por ley, y a mediados de los años setenta se produjo una amplia moratoria que extendió sensiblemente la cobertura. Sin embargo, la ecuación previsional comenzó a mostrar problemas de sostenibilidad financiera a principios de los años ochenta, cuando un conjunto de variables económicas se sumó a la evolución adversa de la pirámide poblacional, y contribuyeron al deterioro de la cobertura y del poder adquisitivo de las jubilaciones.

La situación financiera actual del sistema revela un déficit en el componente contributivo (haber menos contribuciones), que es solventado con impuestos generales como IVA y Ganancias; y un Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) con activos netos por sólo \$60.000 millones, una rentabilidad real modesta y una gestión arbitraria e inconsistente con su rol de garante del sistema. A su vez, los logros en materia distributiva, como por ejemplo la cobertura de casi el 90%, se basan en moratorias circunstanciales.

En un contexto de estabilidad macroeconómica y solvencia fiscal, y en el marco del debate abierto en 2010 por el proyecto del 82%, están dadas las condiciones económicas y políticas para que el próximo Gobierno se ponga a la cabeza de una reforma realista y duradera, orientada a mejorar la cobertura y equidad previsional de manera permanente. Para ello, proponemos crear una Asignación Universal para los Adultos Mayores y optar por la actualización de los haberes en base a la evolución de la canasta básica de consumo. Para garantizar la sustentabilidad del sistema, sugerimos sustituir el Fondo de Garantía de Sustentabilidad por un Fondo Previsional Anticíclico, y avanzar en la revisión gradual de la edad mínima de jubilación conjuntamente con la introducción de un esquema de jubilación anticipada.

Estas propuestas no pretenden cerrar la discusión sobre posibles vías para revisar el sistema de seguridad social. Por el contrario, aspiran a enriquecer el debate electoral y a acercarle al futuro Presidente una agenda de gobierno política y económicamente viable.

Atentamente,

**Eduardo Levy Yeyati**

Director asociado del Área de Desarrollo Económico  
CIPPEC

# Diagnóstico

**El pago de jubilaciones y pensiones es el rubro más oneroso del presupuesto nacional.** Desde los años ochenta, cuando representaba alrededor del 20%, fue avanzando hasta llevarse el 40% en 1996, para luego asentarse un poco por encima del 30% en los años 2000. Hoy, tras una larga saga de reformas y contrarreformas, el sistema se encuentra, según datos oficiales de 2009, con un **déficit corriente** (aportes y contribuciones previsionales menos pagos de haberes) de **\$28.000 millones** (1,7% del PBI), cubierto por transferencias provinciales destinadas a financiar la transición hacia el sistema de capitalización individual que dejó de existir a fines de 2008.

Los ahorros acumulados en las AFJP, hoy asignados al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), tampoco muestran cifras alentadoras: de los \$150.000 millones reportados oficialmente a junio de 2010, el 62% corresponde a deuda pública y de entes estatales, por lo que **la suma con la que el Estado cuenta efectivamente para fondear gasto previsional es de aproximadamente \$60.000 millones**, cifra inferior al déficit estimado para el sistema entre 2010 y 2012. Por su parte, las **utilidades del Fondo de Garantía de Sustentabilidad también suelen ser sobrestimadas**: el rendimiento promedio anual de 18,4% del fondo en pesos *nominales* desde fines de 2001 equivale a sólo 0,9% promedio anual en términos del Coeficiente de Variación Salarial (CVS), y aún menos si se lo deflacta por el IPC genuino. Es este un resultado modesto pero previsible en un marco inflacionario con rendimientos reales negativos.

Además, no hay que olvidar que el **sistema previsional está expuesto a pasivos no documentados asociados a rezagos en los haberes**. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso Badaro, en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó la actualización de haberes y en el que, aún sin reconocerse la deuda retroactiva, se involucra un gasto adicional de cerca de 0,8% del PBI por año.

La situación se complica, a su vez, por la **evolución demográfica adversa**: la relación entre personas en condiciones de jubilarse y población en edad de trabajar pasó de 10 a 1 a comienzos de la década del cincuenta a 4,3 a 1 en la actualidad. A su vez, **los elevados niveles de informalidad y precariedad laboral** limitan la cobertura previsional, sobre todo en hogares de menores ingresos. Ambos aspectos generan pasivos contingentes que, inevitablemente, se sumarán al gasto previsional futuro en la forma de moratorias.

La proporción de la población activa que no ahorra en el sistema previsional está íntimamente ligada con la fragilidad del mercado laboral (población activa en negro sin aportes, desempleo, etc.). El punto no es trivial: **un sistema contributivo en el que sólo perciben haberes los que han aportado previamente (y de manera proporcional a lo aportado) replica y profundiza en el universo de los pasivos las desigualdades presentes en la vida activa.** Así, si la cobertura es mayor en los deciles más altos, el sistema reproducirá la inequidad presente en la población económicamente activa (PEA) y fracasará en su intento de subsanar la falta de ahorro necesario para cubrir las necesidades de los adultos mayores en hogares de bajos recursos (que, como mencionamos, es la motivación original del sistema previsional).

En relación con esto, cabe hacer notar que **la estructura de haberes del sistema previsional ha evolucionado en sentido inverso al modelo contributivo, y exhibe un paulatino achatamiento de la pirámide previsional.** Esto es así por el efecto combinado de la inflación, la actualización discrecional del haber mínimo y la falta de actualización del resto, a lo que se sumó la moratoria previsional de 2006, que incorporó beneficiarios que perciben la jubilación mínima. Esta política contrasta con el espíritu del proyecto del 82% móvil, aprobado por el Congreso de la Nación en septiembre de 2010 y vetado por el Poder Ejecutivo, que proponía llevar la jubilación mínima al 82% del salario mínimo vital y móvil, y actualizar todas las jubilaciones según la evolución de los salarios, de modo de preservar la proporcionalidad de los haberes en relación con los aportes.

## Políticas en marcha

**Incrementos discretos del haber mínimo.** Durante el gobierno de Néstor Kirchner, la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, al pasar de cerca de \$150 a \$290 mensuales (en pesos de 2001). Por otro lado, el haber promedio muestra en 2010 un nivel similar al de fines de 2001 (o un 8% más alto si no se consideran los jubilados por moratoria). La combinación de un haber promedio estable y un haber mínimo en alza indica que el achatamiento de la pirámide previsional se produjo a raíz del aumento del haber mínimo a expensas del de los estratos más altos.

**Moratoria previsional.** Al igual que los incrementos en el haber mínimo, la moratoria previsional de 2006 contribuyó al achatamiento de la pirámide previsional, al incrementar significativamente la cobertura y agregar un volumen importante de nuevos beneficiarios con derecho al haber mínimo (que hoy cobra cerca del 90% de los beneficiarios).

# Grandes dilemas

## ¿Modelo contributivo (equidad individual) o cobertura universal (equidad social)?

Un dilema que seguirá despertando controversias y más de una confusión en el debate previsional es la elección entre la extensión de la cobertura a la totalidad de los adultos mayores (protegiendo de este modo a los de menores recursos, donde la informalidad suele ser mayor, y la cobertura menor), y la preservación de la proporcionalidad entre aportes y haberes (donde estos siguen de cerca a aquellos).

La realidad económica y social indica que aquel **diseño contributivo original hoy está lejos de alcanzar los objetivos de cobertura, equidad distributiva y sustentabilidad financiera**. La suba de la esperanza de vida y el achatamiento de la pirámide demográfica, el desempleo y la informalidad como expresión de la precariedad laboral, el crecimiento de la desigualdad salarial, y la elevada volatilidad macroeconómica y sus consecuencias fiscales, invitan a **repensar nuestro sistema** en la búsqueda de equilibrar las elevadas exigencias sociales con la obligación de no asumir compromisos incumplibles.

La evolución reciente de la pirámide de haberes no deja de ser una respuesta esperable ante las dificultades que los sistemas previsionales (tanto públicos como privados) enfrentan en todo el mundo a la hora de satisfacer su mandato original de inclusión social de los adultos mayores.

La pregunta natural a la luz de estas falencias es hasta qué punto no sería más conveniente reformar de manera explícita el sistema. Es decir, **avanzar en una universalización** que combine una asignación universal mínima como ingrediente esencial del gasto social **con un nivel de proporcionalidad de haberes limitado** que preserve la equidad individual.

## ¿Incentivos al ahorro y a la formalidad laboral (equidad individual) o protección de los adultos mayores (equidad social)?

Uno de los aspectos más controversiales del enfoque universalizador puro es la eliminación de todo incentivo para el aporte previsional, más allá del castigo legal. Por otro lado, los críticos de esta premisa sostienen que los niveles actuales de informalidad reflejan la debilidad de estos incentivos, posiblemente debido a que el trabajador descuenta que, llegado el caso, será beneficiario de una protección futura (por ejemplo, mediante una moratoria previsional) –una creencia particularmente probable (y, en términos económicos, relevante) para los estratos de ingresos bajos–.

Por otro lado, las sucesivas crisis y rezagos del sistema, al elevar la incertidumbre del haber futuro para el aportante promedio, reducen el premio esperado por aportar regularmente.

Así, **entre defaults recurrentes a los trabajadores formales y moratorias que contienen a los informales se neutralizan los incentivos implícitos en el componente contributivo.** En última instancia, es la sustentabilidad y previsibilidad del sistema, más que la promesa de una movilidad impracticable, lo que asegurará que el beneficio contribuya a la lucha contra la informalidad y la precarización del trabajo.

# Propuestas

## 1

Crear una Asignación Universal para los Adultos Mayores (AUAM) como beneficio previsional mínimo y accesible a todo aquel que alcance o supere la edad jubilatoria y no se encuentre en situación activa.

**Universalizar la cobertura** es el primer capítulo de la reforma del sistema previsional que impulsamos. Para ello, apostamos a la creación de una Asignación Universal para los Adultos Mayores (AUAM), que implica la **desvinculación del haber previsional de los aportes propios realizados durante la edad activa.**

Esta reforma, en la misma línea que la Asignación Universal por Hijo, convierte **el ingreso de los adultos mayores en un derecho y no en un privilegio** por la suerte que se haya tenido durante la vida activa, y apunta a una extensión progresiva de la cobertura previsional.

La universalización permite que el Estado se haga cargo de los trabajadores informales o esporádicos que quedan afuera del sistema por insuficiencia de aportes, y así se evita la incertidumbre (de ingresos para los jubilados y de egresos para el fisco) asociada a las recurrentes y erráticas moratorias. La **AUAM perfora el carácter contributivo del sistema previsional** vigente, en el que uno paga para recibir en el futuro y recibe por haber pagado en el pasado.

## 2

### Consolidar los ingresos y egresos del sistema previsional dentro del presupuesto nacional.

El segundo capítulo de la reforma debe ser una **consolidación presupuestaria que cambie la actual fuente de financiamiento** del sistema, desde impuestos de asignación específica, como son los aportes y contribuciones, a rentas generales.

Esto implicaría consolidar los ingresos del sistema previsional en cabeza de la Secretaría de Hacienda y **limitar el papel de la ANSES a la administración de los fondos, preservando su rol como gestor de los beneficios**. De esta manera, se transparentaría la naturaleza del pasivo previsional como una obligación del Tesoro incluida y aprobada en el presupuesto nacional, en línea con la visión de la seguridad social como derecho universal que aquí sostenemos. Por otro lado, se desafectarían los impuestos provinciales que hoy solventan el déficit del sistema, y se podría comenzar a estimar y financiar el déficit previsional conjuntamente con el resto de las cuentas fiscales.

## 3

### Sustituir el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) por un Fondo Anticíclico Previsional (FAP) que administre los activos privados en cartera del FGS con criterios de inversión de largo plazo y seguimiento del Congreso.

El rol del FGS está íntimamente ligado a la discusión de la naturaleza contributiva del sistema previsional. Según la versión tradicional, el actual sistema de reparto “reparte” las contribuciones del empleado y del empleador entre los beneficiarios actuales del sistema. Esto dictaminaría, por un lado, que los ahorros generados durante la vigencia de las AFJP (hoy en el FGS) pertenecen al sistema previsional y no al Tesoro. Por el otro, según este mismo criterio, un sistema en déficit permanente se vería en la obligación de ajustar (o, en un contexto inflacionario, rezagar) el valor real de los beneficios previsionales, una vez agotados los ahorros.

De más está decirlo, esta visión contributiva pura se riñe con los objetivos que a nuestro entender gobernaron la creación del sistema, y que hoy deberían orientar su reforma. Pensamos, en cambio, en línea con lo que se hace de facto desde hace décadas, que **el sistema previsional es parte esencial de la red de protección social, y que como tal debe ser fondeado con recursos tributarios del Tesoro**.

Esta interpretación tiene dos implicaciones claras para la reforma del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Por un lado, dado que el Tesoro es el garante de última instancia del sistema, el FGS debería consolidarse con el resto de las cuentas del Tesoro. Para ello, habría que restar de sus activos los bonos públicos que lo engordan (aproximadamente el 60% del total) pero no contribuyen en nada a los recursos de los que el Gobierno nacional dispone efectivamente para solventar el déficit previsional. De este modo, la consolidación del FGS debería extinguir estos bonos públicos, y así reducir el cociente de deuda pública, hoy artificialmente inflado.

Por el otro, deberían gestionarse los ahorros remanentes a la manera de un **fondo contracíclico**, de forma de preservar su valor real para años recesivos, en los que típicamente caen los ingresos tributarios y las contribuciones laborales. Tanto la apropiación presupuestaria de la modesta rentabilidad real del FGS como su inversión en activos ilíquidos de baja calidad y rendimiento incierto erosionan el valor real de un fondo cuyo sólo fin debiera consistir en prevenir nuevos episodios de *default* previsional.

Por esto, proponemos la creación de un **Fondo Anticíclico Previsional (FAP) constituido por los recursos efectivos del FGS**, es decir, habiendo “neteado” la deuda pública en cartera de este fondo, que sólo abulta de manera engañosa los cocientes de deuda y encarece el acceso al crédito. El uso de los recursos del FAP debería estar gobernado por criterios de inversión de largo plazo en activos de baja correlación con el ciclo local, de modo que el dinero valga más cuando los ingresos sean menos, en la misma línea que los criterios de administración de los cada vez más numerosos fondos soberanos de países como China, Arabia Saudita o Chile. La gestión del FAP, que podría permanecer dentro de la órbita pública, por ejemplo a cargo de los expertos en administración de reservas del Banco Central, debería ser monitoreada de manera periódica por el Congreso.

## 4

### Actualizar la Asignación Universal para los Adultos Mayores (AUAM), el haber mínimo y los beneficios comprendidos entre estos dos niveles en base a la evolución de la canasta básica de consumo.

El corolario natural del pasaje a un sistema universal es la homogeneización de los haberes previsionales, lo que se traduce en un achatamiento de facto de la pirámide previsional. **¿Cómo alcanzar el achatamiento progresivo de la pirámide previsional sin vulnerar los derechos adquiridos de quienes han aportado en el régimen contributivo?**

Una forma de hacerlo es priorizar la suba del haber mínimo por sobre el aumento de las jubilaciones mayores, en línea con lo que ha sucedido en los últimos años. La instrumentación de este mecanismo es clave, en tanto no debe vulnerar los derechos constitucionales de movilidad jubilatoria en los haberes no mínimos.

**¿En qué valor debería situarse el haber mínimo?** Hoy el parámetro de referencia utilizado en las discusiones es el salario mínimo vital y móvil, que depende en parte de las negociaciones colectivas y del poder sindical del sector asalariado formal. Resultaría más acertado, sin embargo, utilizar como parámetro el valor de una **canasta básica total de los adultos mayores (CBTAM)**, asumiendo que es posible contar con una estimación rigurosa de esta canasta.

A modo de ejemplo, imaginemos un esquema en el que, por un lado, la AUAM se fija en 80% de la canasta básica total (CBT) y, por el otro, el haber mínimo percibido por quien cumple con el requerimiento de aportes surge del mínimo de 2,8 CBT y 82% salario mínimo, de modo de equipararlo al nivel actual, y al mismo tiempo mitigar la exposición fiscal a picos en el precio de los alimentos o a saltos pronunciados en el salario mínimo. Una vez definidos estos dos parámetros, **resta determinar el haber de dos grupos de beneficiarios:**

**(a) Contribuyentes que no cuentan con el mínimo de aportes.** En este caso, lo más lógico sería que percibieran una jubilación cuyo valor, menor que la mínima y mayor que la

AUAM, surgiera del cociente de aportes efectivos sobre los necesarios para percibir la jubilación mínima. Así, un jubilado que realizó  $n$  de los  $N$  aportes requeridos para jubilarse percibiría un haber igual a la AUAM +  $n/N$  \* (mínima-AUAM). Cabe hacer notar que la opción instrumentada en la última moratoria (2006) –consistente en aportar, durante el período de percepción de haberes, una suma fija que se descuenta de los haberes percibidos– es una variante imperfecta del esquema aquí propuesto, ya que, al ajustarse el valor de los haberes pero no el de los aportes, estos últimos acaban siendo licuados por la inflación. Idealmente, con independencia de la fórmula específica a adoptar, ésta debería distinguir efectivamente entre jubilados con y sin aportes de modo de equilibrar las necesidades de los primeros y los derechos de los segundos.

**(b) Contribuyentes que según sus aportes deberían percibir una jubilación superior a la mínima.** Aquí, debería respetarse la regla de movilidad actual, que establece que la jubilación inicial es el promedio del salario de los últimos 10 años. ¿Cómo actualizar estos haberes? Siguiendo la lógica de reparto esgrimida anteriormente, la actualización debería hacerse en base a la evolución del salario promedio (CVS) y a la de los ingresos tributarios, de modo de preservar el poder adquisitivo del aporte sin comprometer la solvencia del sistema.

## 5

### Elevar gradualmente la edad mínima de jubilación, conjuntamente con la introducción de un esquema de jubilación anticipada y exención del pago de aportes y contribuciones para personas que excedan la edad de jubilación actual.

**La extensión de la cobertura previsional prevista en las Propuestas 1 a 4 incrementará la presión sobre la ya delicada sustentabilidad fiscal.** Esta mayor presión requerirá, en línea con lo observado en otros países y con la evolución natural de la expectativa de vida, un incremento gradual de la edad jubilatoria, de modo de no condenar al sistema a la quiebra y al incumplimiento.

La edad jubilatoria está definida hoy en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Un incremento de un año implicaría postergar el retiro de unas 300 mil personas (110 mil hombres y 190 mil mujeres), cifra que ascendería hasta 1,2 millones si el incremento fuera de cinco años (420 mil hombres y 800 mil mujeres). En términos fiscales, un año de incremento implicaría a precios de hoy, un ahorro fiscal de \$4,2 mil millones, cifra que podría ascender hasta \$18,4 mil millones de subirse la edad de jubilación a 65 años para las mujeres y 70 años para los hombres.

Sin embargo, **la contrapartida natural a la mayor edad jubilatoria es un prolongamiento de la vida activa.** Si bien esto implica una mayor fuerza laboral y una mayor producción, cabe esperar que el mercado laboral absorba la mayor oferta de trabajo sólo parcialmente y que se incremente el desempleo en otros rangos etarios (por ejemplo, adultos que no alcanzan la edad jubilatoria).

Para compensar el efecto negativo sobre este grupo de trabajadores y suavizar el impacto sobre aquellos que han adquirido derechos como resultado de los aportes y contribuciones realizados durante su vida activa, puede pensarse en un programa que combine: (a) un **esquema de subsidios a la contratación de personas mayores**, por ejemplo, me-

diante la exención del pago de aportes y contribuciones patronales para los hombres mayores a 65 y mujeres mayores a 60 (dado que hoy el fisco no percibe estos aportes, el subsidio sería fiscalmente neutro), y (b) la **creación de la figura de jubilación anticipada**, a partir de la cual los trabajadores preservarían la opción de retirarse a la edad de jubilación actual, con una instrumentación similar al seguro de desempleo para quienes están desempleados, tienen 30 años de aportes y hasta cinco años menos de la edad jubilatoria. La jubilación anticipada percibiría el haber de una jubilación ordinaria, menos una quita proporcional a los años de anticipación.

De esta manera, a partir de la **combinación de estos tres componentes (suba de la edad de retiro, exención impositiva y jubilación anticipada)** la reforma previsional podría cumplir con el triple objetivo de generar ahorro fiscal, incentivar la oferta laboral al subsidiar el trabajo y no el retiro, y suavizar el impacto sobre aquellas personas que tengan derechos adquiridos por sus años de aportes.

# Viabilidad

En virtud de lo expuesto hasta aquí, una propuesta de **reforma realista del sistema de seguridad social** debería orientarse a alcanzar los siguientes objetivos: (a) mejorar la **cobertura** del sistema de manera permanente; (b) mejorar la **equidad social** de los ingresos al interior del grupo etario de los adultos mayores; (c) resolver la incompatibilidad del **modelo de financiamiento contributivo** con la realidad actual, en la que coexisten fuentes de financiamiento en base a rentas generales y destinos del gasto que exceden al universo de contribuyentes, y (d) garantizar la **sustentabilidad** del sistema previsional, de modo de contribuir a la estabilidad de ingresos de los adultos mayores y evitar compromisos fiscales insostenibles que en última instancia impliquen retrasos, licuaciones e incumplimientos.

La propuesta de creación de la **Asignación Universal para los Adultos Mayores (AUAM)** y su mecanismo de actualización en función de una canasta básica total de los adultos mayores se enlaza con lo actuado por el Gobierno nacional (achatamiento de haberes e incremento de cobertura) de un modo previsible y libre de proselitismo. Es este último aspecto aquél que podría conspirar contra su viabilidad. Al igual que en el caso de la Asignación Universal por Hijo, la movilidad de la AUAM que proponemos no supone intervención alguna del Gobierno, ni en el otorgamiento de los beneficios ni en su actualización, y por ende ningún rédito político instantáneo.

**El principal obstáculo para avanzar en una reforma como la que impulsamos es el esfuerzo de comunicación necesario para reemplazar el actual criterio contributivo por el de protección social con financiamiento público que subyace a nuestra propuesta; y, en línea con esto último, para imponer conciencia sobre la necesidad de una ecuación de beneficios que no comprometa la solvencia fiscal. Además, de modo más coyuntural, el hecho de que una parte importante de la oposición haya invertido capital político en orientar la reforma hacia el 82% móvil –criterio que, en su versión más general enfatiza el carácter contributivo del sistema, a contramano de lo que aquí proponemos– podría obrar como un obstáculo en el corto plazo.**

En este sentido, **podríamos ordenar las propuestas según su viabilidad política.**

La **Asignación Universal para los Adultos Mayores** estaría por debajo de lo otorgado a los beneficiarios de la moratoria (que accedieron a la jubilación mínima), por lo que efectivamente se incurriría en una inequidad generacional, ya que un trabajador con una cantidad insuficiente de aportes recibiría en el futuro, a igualdad de aportes, un beneficio menor que el recibido por los beneficiarios de la moratoria. Si bien esta modificación se justifica tanto desde el punto de vista de la equidad como de la solvencia, requiere un reconocimiento de que la última moratoria fue excesivamente generosa, lo que conlleva un esfuerzo de comunicación pública.

Esto mismo se aplica al caso del **Fondo de Garantía de Sustentabilidad** (FGS). El obstáculo político no radicaría en el neteo de activos públicos (que mejoraría el acceso al mercado de capitales) sino en el uso anticíclico que proponemos para los fondos remanentes, lo que inhibiría al próximo Gobierno a gastarlo de manera discrecional en el corto plazo. Además, podría enfrentar la crítica de quienes, erróneamente, ven en el FGS una suerte de reaseguro de la solvencia del sistema.

Por último, sin duda, la propuesta más ardua desde el punto de vista político es la **modificación de la edad jubilatoria**. La experiencia mundial demuestra lo difícil que es avanzar con estas modificaciones. Esto se explica por dos motivos. Por un lado, la fragilidad financiera del sistema no es siempre evidente (ni es remarcada por los gobiernos, siempre remisos a exagerar sus déficits presupuestarios). Por el otro, esta modificación afecta derechos adquiridos y de manera desigual, por cuanto impacta más a quienes se encuentran cerca de jubilarse.

En el primer caso, el debate sobre el 82% permitió que el Gobierno introdujera en la discusión pública el tema de la solvencia *presente* del sistema –la razón invocada para el veto–. Sería natural que, tras las elecciones, este debate continuara y se comenzara a discutir sobre la solvencia *futura* del sistema, como paso previo a la modificación de la edad jubilatoria. En este sentido, los esquemas de transición aquí propuestos (subsidios y jubilación anticipada), podrían contribuir a mitigar el descontento social que una reforma de este tipo inevitablemente generaría.

Por último, dado el énfasis sobre la sostenibilidad del sistema implícito en este debate, no se deben soslayar sus consideraciones fiscales. Cabe destacar, entonces, que la propuesta de la AUAM si bien extiende beneficios a un universo en principio excluido del sistema previsional, sólo explicita una deuda social, a través de su previsión dentro del presupuesto nacional, que de lo contrario sería saneada a posteriori y de manera imperfecta, como ocurrió con cada una de las moratorias previsionales introducidas en el pasado. Por otro lado, la escala de haberes propuesta para quienes no califican para una jubilación completa, al ser proporcional a los años de aporte, genera un ahorro por beneficiario en relación con la última moratoria, lo que compensa su mayor inclusividad.

Una **cuantificación preliminar de las medidas recomendadas** puede encontrarse en el Documento de Trabajo 50 de CIPPEC, de Cohan, Díaz Frers y Levy Yeyati.

---

Este Memo contó con la colaboración de **Luciana Díaz Frers, Directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC**, y de **Luciano Cohan, Investigador asociado de CIPPEC**.



Este Memo para el futuro Presidente/a se realizó como parte del proyecto **Agenda presidencial**, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

Comité ejecutivo: Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | Edición de contenidos: Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | Coordinación ejecutiva: Francisco Resnicoff | Desarrollo de la plataforma: Julián Bersano, Director de Tecnología | Edición de contenidos web: Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | Asistencia general: Soledad Zárate | Diseño: ZkySky

Otros Memos de  
**Agenda presidencial:**

Educación, Salud, Protección Social,  
Política Fiscal, Política Monetaria,  
Integración Global, Transporte, Energía,  
Justicia, Transparencia, Seguridad,  
Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete  
y Procesos Electorales

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

CIPPEC



políticas públicas  
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213

[info@cippec.org](mailto:info@cippec.org) • [www.cippec.org](http://www.cippec.org) • [www.agenda-presidencial.org](http://www.agenda-presidencial.org)