



Documento de trabajo

La situación de los jubilados en el neoliberalismo financiero

Autoridades

Rector: Ing. Jorge Calzoni

Secretaría de Investigación y Vinculación Tecnológica e Institucional, a cargo de la Dirección del Observatorio de Políticas Públicas: Dra. Patricia Domench

Módulo de Política Económica, a cargo de la coordinación: Mg. Santiago Fraschina

Por: Augusto Trevisan, Ángelo Vergara & Agustín Romero

Coordinador del Módulo de Política Económica

Mg. Santiago Fraschina

Coordinadores

Ángelo Vergara

Matías Fernández

Joel Verón

Yanina Belén Fernández

Colaboradores

Narella Pérez

Facundo Acevedo

Johanna Acevedo

Marcos Ibáñez

Alejandro Arturo Yep

Responsable de Área

Mercado de trabajo y distribución del ingreso: Marisa Duarte

Sector Industrial: Mariano Kestelboim

Deuda y Fuga de capitales: Sergio Chouza

Sistema Previsional: Sergio Carpenter

Comercio Exterior: Federico Vaccarezza

Desarrollo Económico: Pablo Chena

Sector Agropecuario: Ernesto Mattos

Sistema Financiero: Delfina Rossi

Sector Público: Alfredo Iñiguez

Economía Feminista: Lucia Cavallero

La situación de los jubilados en el neoliberalismo financiero

Por: Augusto Trevisan, Ángel Vergara & Agustín Romero

Introducción

El sistema previsional constituye uno de los principales componentes de la protección social y cumple una función central en la garantía de ingresos durante la vejez, la invalidez y otras contingencias vinculadas con la trayectoria laboral. Su desempeño depende de la interacción entre múltiples dimensiones: la evolución demográfica, la dinámica del mercado de trabajo, la estructura de financiamiento, el nivel y la cobertura de las prestaciones y las decisiones de política pública que definen las condiciones de acceso y actualización de los beneficios.

En Argentina, estas dimensiones adquirieron particular relevancia durante las últimas dos décadas. La ampliación de la cobertura previsional permitió incorporar a millones de personas que, debido a trayectorias laborales marcadas por la informalidad, la precariedad o la discontinuidad en los aportes, no reunían los requisitos establecidos por el régimen contributivo tradicional. Este proceso fortaleció el carácter inclusivo del sistema, aunque también incrementó la necesidad de recursos y profundizó la importancia del financiamiento tributario como complemento de los aportes y contribuciones derivados del empleo registrado.

Al mismo tiempo, la evolución de los haberes mostró trayectorias diferenciadas y estuvo condicionada por los cambios en los mecanismos de movilidad, la dinámica inflacionaria y las políticas de ingresos implementadas en cada período. La pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones, particularmente desde fines de 2023, tuvo efectos directos sobre las condiciones de vida de las personas jubiladas y pensionadas, incrementando la necesidad de complementar los ingresos mediante la permanencia o reinserción en el mercado de trabajo y, en numerosos casos, mediante el endeudamiento.

En este contexto, el presente documento analiza la evolución reciente del sistema previsional argentino a partir de cuatro dimensiones. En primer lugar, examina los cambios en la cobertura, la composición de los beneficiarios y las fuentes de financiamiento. En segundo término, estudia la evolución del poder adquisitivo de los haberes y las consecuencias distributivas de las modificaciones introducidas en la política previsional. En tercer lugar, aborda las transformaciones en las condiciones económicas de la población adulta mayor, con especial atención a la inserción laboral y al crecimiento del endeudamiento. Finalmente, analiza los principales debates y desafíos de corto y mediano plazo vinculados con la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema.

El objetivo es aportar una caracterización integral de las principales tendencias que atraviesan al sistema previsional, identificando tanto los avances asociados a la ampliación de derechos como las tensiones derivadas de la persistencia de la informalidad laboral, el deterioro de los ingresos previsionales y las restricciones sobre las fuentes de financiamiento. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad del sistema no puede evaluarse exclusivamente en términos fiscales, sino también en función de su capacidad para garantizar una cobertura amplia y prestaciones suficientes que permitan preservar condiciones de vida adecuadas durante la vejez.

1. Radiografía del sistema previsional argentino

El sistema previsional argentino experimentó entre 2001 y 2026 una transformación significativa tanto en su dimensión como en su estructura de financiamiento. Durante este período se consolidó un proceso de ampliación de la cobertura que duplicó el número de beneficiarios, al tiempo que se modificó la composición de los recursos que sostienen financieramente al sistema. Ambos procesos se encuentran estrechamente vinculados con las características del mercado de trabajo, la evolución de la política tributaria y las distintas estrategias adoptadas por el Estado para garantizar la sostenibilidad de la seguridad social.

La expansión de la cobertura previsional constituye uno de los rasgos centrales de este proceso. Mientras que a comienzos de la década del 2000 el sistema alcanzaba a aproximadamente 3.037.087 de beneficiarios, hacia 2026 esa cifra supera los 6.240.358. Este crecimiento no responde exclusivamente al envejecimiento demográfico, sino principalmente a las modificaciones introducidas en la política previsional, particularmente a través de los distintos regímenes de moratoria que permitieron incorporar al sistema a personas que no reunían los requisitos contributivos establecidos por la legislación vigente.

Desde esta perspectiva, el sistema previsional argentino fue adquiriendo un carácter crecientemente inclusivo. En un mercado de trabajo caracterizado por elevados niveles de informalidad y trayectorias laborales discontinuas, la lógica estrictamente contributiva resulta insuficiente para garantizar cobertura universal durante la vejez. La ampliación del acceso a las prestaciones previsionales constituyó, en consecuencia, un mecanismo de compensación frente a las limitaciones estructurales del mercado de trabajo para ofrecer empleos formales, y es el Estado quien asume la responsabilidad de garantizar ingresos a sectores que habían permanecido excluidos del sistema tradicional.

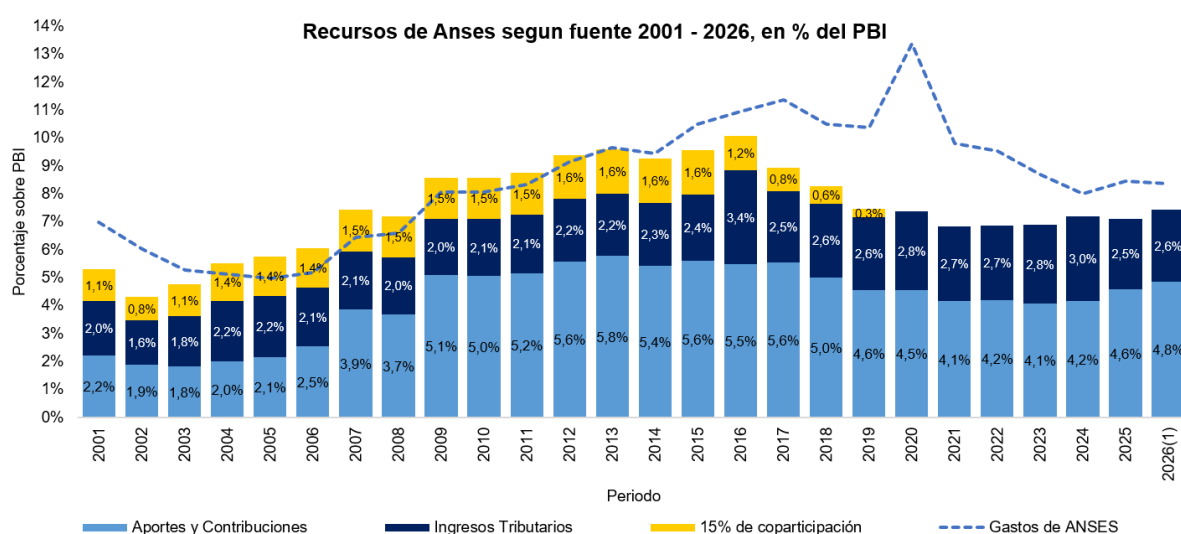


Fuente: elaboración propia en base a datos de BESS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La composición de los beneficiarios también refleja algunos rasgos estructurales del mercado laboral argentino. La mayor participación de mujeres dentro del universo previsional responde tanto a factores demográficos —principalmente su mayor esperanza de vida— como a las desigualdades existentes en

las trayectorias de inserción laboral. La persistencia de brechas de participación, mayores niveles de informalidad y la distribución desigual del trabajo de cuidados explican que las políticas de ampliación de cobertura hayan tenido un impacto relativamente mayor sobre la población femenina.

La expansión del sistema previsional tuvo como contrapartida una creciente necesidad de recursos para financiar un universo cada vez más amplio de prestaciones. En este sentido, la evolución de las fuentes de financiamiento muestra que la seguridad social argentina se sostiene sobre un esquema mixto, donde los aportes y contribuciones derivados del empleo registrado conviven con recursos provenientes del sistema tributario.



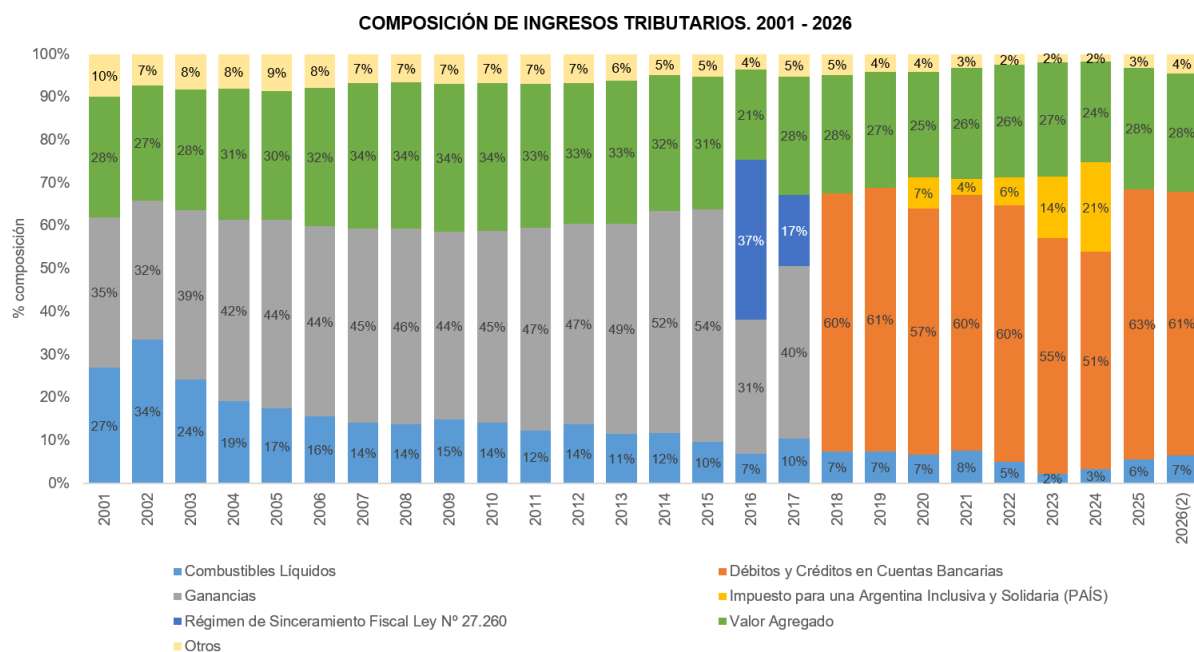
Fuente: Elaboración propia en base a datos de BESS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Durante buena parte del período analizado, los aportes y contribuciones incrementaron su participación como consecuencia del crecimiento del empleo registrado y de la recuperación de los salarios reales. Sin embargo, la evolución posterior evidencia las limitaciones que enfrenta un sistema cuyo principal mecanismo de financiamiento depende de la dinámica del mercado laboral. La desaceleración del empleo formal, el incremento de modalidades laborales de menor intensidad contributiva, la caída del salario real y la reducción de las contribuciones patronales dispuesta a partir de 2018 —que modificó las alícuotas aplicables en función del tamaño de la empresa y la zona geográfica— se conjugaron para comprimir la capacidad de expansión de estos recursos y profundizar la dependencia del sistema respecto del financiamiento mediante ingresos tributarios.

Esta característica constituye un aspecto central para comprender la lógica del sistema previsional argentino. A diferencia de aquellos modelos financiados exclusivamente mediante cotizaciones sociales, la seguridad social en Argentina incorpora recursos tributarios con el objetivo de sostener niveles de cobertura superiores a los que permitiría exclusivamente el financiamiento contributivo. En otras palabras,

la ampliación de derechos previsionales fue acompañada por una creciente participación del Estado como garante financiero del sistema.

La estructura de dichos recursos también experimentó modificaciones relevantes. A comienzos del período predominaban impuestos asociados al consumo, a los combustibles y al impuesto a las ganancias. Sin embargo, con el transcurso de los años se observa una creciente concentración en los recursos provenientes del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, cuya participación pasó a representar la principal fuente tributaria destinada a la ANSES. Esta concentración conlleva, sin embargo, una dimensión paradójica: el impuesto sobre los débitos y créditos bancarios grava precisamente las transacciones del sistema financiero formal, lo que tiende a desincentivar los pagos registrados y las transferencias bancarias, pudiendo contribuir a reproducir indirectamente los mismos circuitos informales que agravan el problema financiero. Paralelamente, otras asignaciones específicas fueron perdiendo relevancia relativa, mientras que impuestos de carácter transitorio, como el Impuesto PAÍS, adquirieron una participación significativa durante los últimos años.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BESS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Esta evolución refleja una creciente dependencia del financiamiento previsional respecto de decisiones de política tributaria. Mientras que los recursos contributivos responden principalmente al comportamiento del empleo y de los salarios, los recursos impositivos dependen de la estructura tributaria definida por el Estado. En consecuencia, las modificaciones introducidas sobre determinados impuestos o sobre la

asignación específica de su recaudación inciden directamente sobre la capacidad financiera del sistema previsional.

El análisis conjunto de los ingresos y del gasto previsional permite identificar otra característica relevante. El incremento de la cobertura implicó un aumento de las erogaciones de la ANSES como porcentaje del producto durante buena parte del período, alcanzando su máximo en el contexto excepcional de la pandemia de COVID-19. Posteriormente, la reducción del gasto previsional sobre el PBI no necesariamente refleja una mejora de la sostenibilidad financiera, sino que responde a una combinación de factores entre los que se encuentran la evolución del nivel de actividad, las modificaciones en la movilidad previsional y la pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones.

En consecuencia, la evolución observada entre 2001 y 2026 pone de manifiesto una doble tendencia. Por un lado, el sistema consolidó una cobertura considerablemente más amplia que la existente a comienzos del siglo XXI, incorporando a millones de personas que hubieran permanecido excluidas bajo un régimen estrictamente contributivo. Por otro lado, dicha expansión modificó progresivamente la arquitectura financiera de la seguridad social, aumentando la relevancia de los recursos tributarios dentro del financiamiento de la ANSES. La sostenibilidad futura del sistema dependerá, por lo tanto, no sólo de la evolución demográfica, sino también de la capacidad de la economía para generar empleo formal, ampliar la base contributiva y sostener una estructura tributaria compatible con un sistema previsional de cobertura amplia.

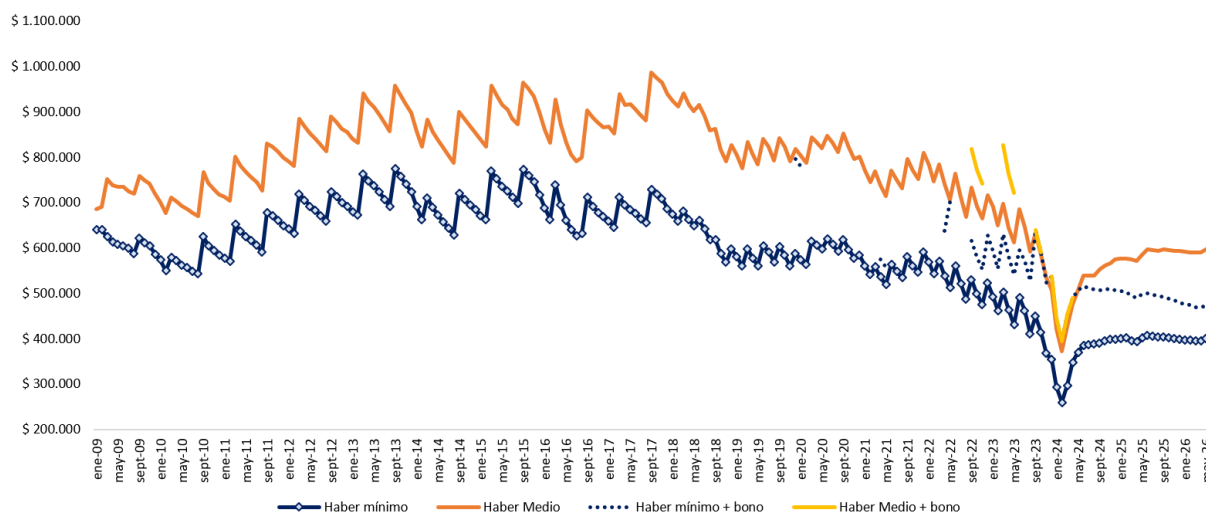
2. Evolución de los haberes previsionales

La evolución de los haberes previsionales durante las últimas dos décadas permite identificar tres etapas claramente diferenciadas. La primera, comprendida entre 2009 y 2015, estuvo caracterizada por un proceso de recuperación sostenida del poder adquisitivo tanto del haber mínimo como del haber medio. La segunda, entre 2016 y 2023, mostró una tendencia de deterioro gradual, con episodios de recuperación parcial que no lograron revertir la pérdida acumulada. Finalmente, desde diciembre de 2023 se produjo una abrupta caída del poder de compra de las prestaciones, cuya recuperación posterior resultó insuficiente para restablecer los niveles previos.

El período de expansión registrado entre 2009 y 2015 se explica por la combinación de incrementos nominales superiores a la inflación y por la aplicación de la Ley de Movilidad Previsional sancionada en 2008. Durante esos años, tanto el haber mínimo como el haber medio alcanzaron los niveles más elevados de toda la serie en términos reales, consolidando una mejora significativa en los ingresos de los jubilados. Este proceso se desarrolló en un contexto de crecimiento económico, aumento del empleo registrado y expansión de la cobertura previsional, lo que permitió fortalecer simultáneamente los recursos del sistema y el nivel de las prestaciones.

Evolución del haber mínimo y haber medio en términos reales (con y sin bonos)

cifras en pesos constantes de junio 2026



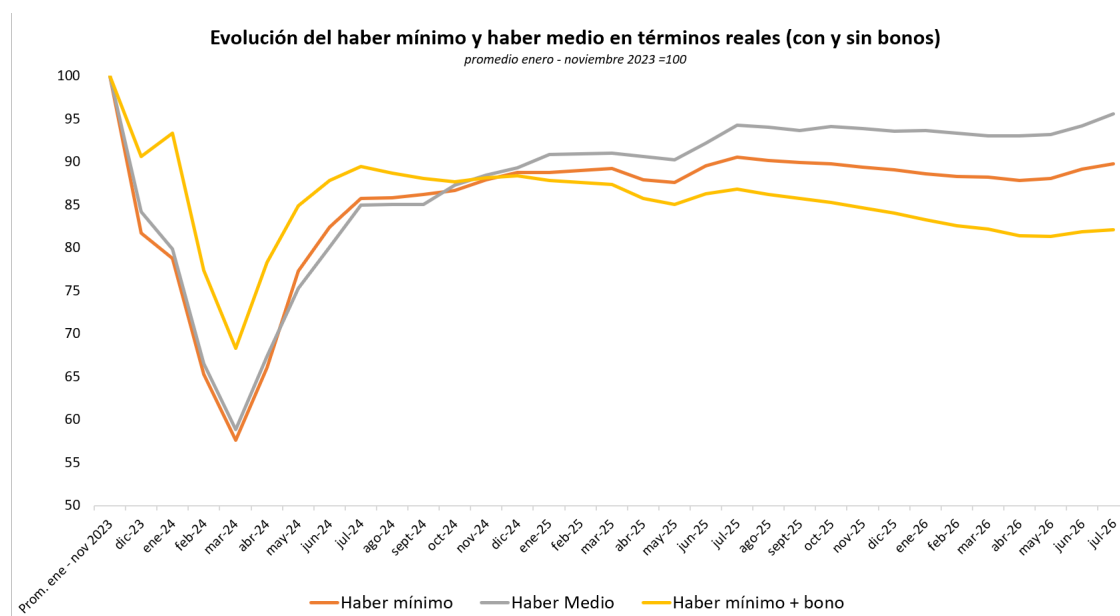
Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES y Ministerio de Economía.

A partir de 2016 comienza una nueva etapa caracterizada por la pérdida gradual del poder adquisitivo de las jubilaciones. En este contexto, la Ley 27.260 de Reparación Histórica (2016) introdujo recomposiciones individuales para una franja de beneficiarios con sentencias judiciales pendientes o subas atrasadas, lo que moderó temporalmente la caída del haber medio agregado sin representar una mejora generalizada del sistema. Si bien la trayectoria no fue lineal y existieron períodos de recuperación parcial, la tendencia predominante fue descendente. Hacia fines de 2023, tanto el haber mínimo como el haber medio ya se ubicaban por debajo de los máximos alcanzados durante la primera mitad de la década anterior, evidenciando un deterioro acumulado que se profundizaría posteriormente.

La aceleración inflacionaria registrada entre diciembre de 2023 y los primeros meses de 2024 produjo un nuevo quiebre en la evolución de los ingresos previsionales. La magnitud del incremento de los precios superó ampliamente la capacidad de actualización de los haberes, generando una fuerte reducción de su poder de compra. Posteriormente, la implementación de un esquema de actualización mensual permitió estabilizar la evolución de las prestaciones en relación con la inflación corriente, aunque sin recomponer la pérdida inicial. En consecuencia, los haberes recuperaron parte del terreno perdido, pero sobre un nivel sensiblemente inferior al existente antes del cambio de gobierno. La recuperación incipiente del haber medio de los últimos dos años se explica principalmente por el fin de las moratorias: las nuevas jubilaciones ingresan hoy con montos iniciales promedio más altos. La evolución de los índices con base en el promedio de enero-noviembre de 2023 permite dimensionar con mayor precisión esta dinámica. Luego de alcanzar un piso cercano al 58% de su poder adquisitivo en marzo de 2024, el haber mínimo inició un proceso de recuperación que hacia junio de 2026 lo ubicó en torno al 90% del nivel de referencia. En el caso del haber medio, la recomposición fue algo más intensa durante 2024, aunque posteriormente

mostró una evolución prácticamente estancada, alcanzando aproximadamente el 95% del poder adquisitivo registrado antes de diciembre de 2023. Es decir, aun después de más de dos años de aplicación del nuevo esquema de movilidad, ninguno de los dos segmentos logró recuperar plenamente el nivel real de ingresos previo al ajuste inicial.

La situación presenta algunas diferencias entre quienes perciben el haber mínimo y aquellos que cobran prestaciones superiores. Los bonos extraordinarios implementados para complementar las jubilaciones mínimas atenuaron parcialmente la pérdida de ingresos de este grupo. Sin embargo, al mantenerse prácticamente congelados en términos nominales durante un contexto de elevada inflación, su capacidad compensatoria se fue reduciendo progresivamente. En consecuencia, si bien permitieron amortiguar el impacto inicial del ajuste, no evitaron la consolidación de una pérdida permanente del poder adquisitivo.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES e IPC-INDEC.

La magnitud de este deterioro se aprecia con mayor claridad al analizar la pérdida acumulada de ingresos. Entre diciembre de 2023 y junio de 2026, un jubilado que percibió de manera ininterrumpida el haber mínimo dejó de percibir, en términos reales, \$2.721.627, equivalentes a 5,75 jubilaciones mínimas vigentes en junio de 2026 (cifras expresadas en pesos constantes de ese mes, deflactadas por el IPC-INDEC). En el caso del haber medio, la pérdida acumulada asciende a \$2.547.987, equivalentes a 4,21 haberes medios del mismo período. Expresadas en estas magnitudes, las pérdidas acumuladas reflejan que el deterioro no constituye una oscilación coyuntural sino una reducción permanente y significativa del ingreso disponible de los hogares jubilados.

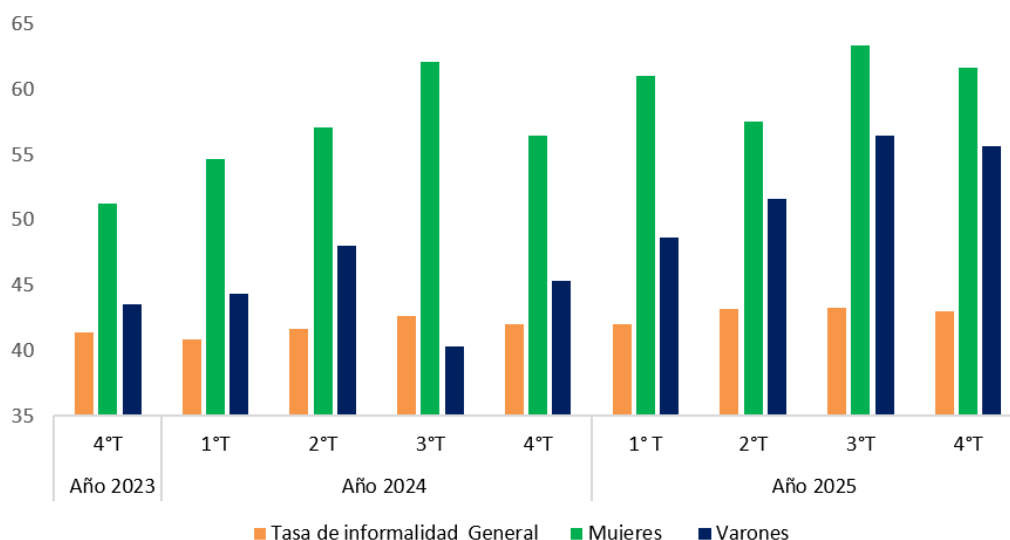
Desde una perspectiva distributiva, estos resultados muestran que la política previsional reciente no recompuso el poder adquisitivo perdido tras el fuerte ajuste de comienzos de la gestión. Si bien la actualización mensual de los haberes evitó que la pérdida continuara profundizándose al mismo ritmo que durante los primeros meses, consolidó las prestaciones en un escalón significativamente inferior al vigente hasta noviembre de 2023. De este modo, la recuperación parcial observada durante 2024 y 2025 no restituyó el ingreso real previo, sino que institucionalizó un nuevo nivel de haberes con menor capacidad de compra. En consecuencia, una parte sustancial de la consolidación fiscal se sostuvo sobre la licuación de las prestaciones previsionales, trasladando el costo del ajuste hacia jubilados y pensionados.

3. El jubilado trabajador pobre y endeudado

La realidad socioeconómica reciente evidencia una presión estructural sobre la población de adultos mayores de 65 años en Argentina. Lejos de representar una etapa de descanso, retiro merecido o estabilidad financiera tras décadas de trabajo, la vejez se ha transformado para un porcentaje cada vez mayor en un periodo de vulnerabilidad acentuada. Esta coyuntura ha forzado a miles de jubilados y pensionados a postergar su retiro definitivo o a reinsertarse de manera apresurada en el mercado de trabajo con el único fin de completar ingresos que resulta imposible sostener únicamente mediante los haberes previsionales. Entre el cuarto trimestre de 2023 y el primer trimestre de 2026, la cantidad de personas ocupadas de más de 65 años registró un crecimiento neto del 4,5%, lo que implica la incorporación de aproximadamente 27.000 nuevos adultos mayores al mercado laboral. Este aumento de la tasa de participación en la tercera edad no responde a dinámicas de realización personal, vocación o búsqueda de envejecimiento activo, sino al deterioro sistemático del poder adquisitivo del haber mínimo frente a las canastas de consumo indispensables.

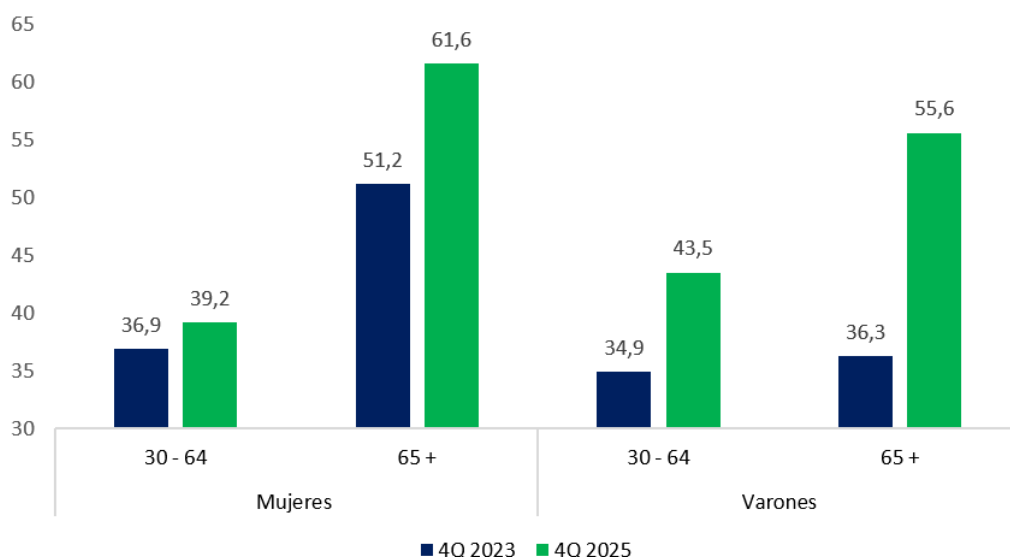
El retorno o la permanencia en el mundo laboral no ocurre en condiciones de trabajo formal, digno o protegido, sino que se desarrolla predominantemente en los márgenes de la informalidad y la precariedad. Para dimensionar la gravedad de este escenario, es preciso contrastar la situación de la tercera edad con la tasa de informalidad general de la economía, la cual se ha mantenido en niveles elevados y sumamente rígidos, rondando el 40% del total de ocupados a lo largo de todo el período analizado, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC). Este porcentaje, que incluye asalariados sin descuento jubilatorio y trabajadores por cuenta propia sin aportes, resulta sensiblemente más bajo en los segmentos etarios de plena actividad laboral (30-64 años), lo que hace aún más llamativa la divergencia de los adultos mayores. Al analizar el comportamiento de los adultos mayores frente a este promedio macroeconómico, queda al descubierto una profunda distorsión caracterizada por una severa brecha de género y un acelerado deterioro del empleo masculino.

Tasas de informalidad de mujeres y varones + 65 años



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC (datos desestacionalizados, 2023-2026).

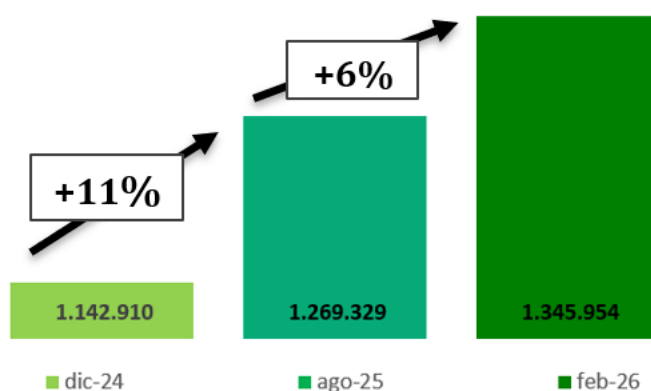
Tasa de informalidad por sexo y rango etario



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC (datos desestacionalizados, 2023-2026).

En el caso de las mujeres mayores de 65 años, los indicadores de informalidad laboral exponen niveles persistentemente elevados que superaron con frecuencia el 60%, alcanzando sus valores más críticos durante el tercer trimestre de 2024 y el tercer trimestre de 2025, cuando superaron el 62% y el 63%, respectivamente. Si bien hacia el cuarto trimestre de 2025 la tasa se redujo al 61,6%, continuó ubicándose muy por encima de la registrada entre las mujeres de 30 a 64 años, donde alcanzó el 39,2%. Esta elevada informalidad refleja la acumulación de trayectorias laborales atravesadas por la discontinuidad, la desigual distribución de las tareas de cuidado no remuneradas y una mayor inserción en actividades de baja productividad y escasa protección social. Por su parte, entre los varones mayores de 65 años se observa un deterioro sostenido: la tasa de informalidad pasó del 43,5% en el cuarto trimestre de 2023 al 55,6% en el mismo período de 2025, lo que implica un incremento de 12,1 puntos porcentuales. De este modo, más de la mitad de los adultos mayores varones que permanecen activos se desempeñan en condiciones de informalidad. La comparación con el grupo de 30 a 64 años también evidencia una brecha significativa, ya que la informalidad de los varones mayores de 65 años supera en más de 20 puntos porcentuales la correspondiente a los trabajadores en edades centrales, que se ubicó en 36,3% hacia el cierre de 2025. En conjunto, estos resultados muestran que la prolongación de la vida laboral entre los adultos mayores se desarrolla, en una proporción creciente, por fuera de los mecanismos de protección asociados al empleo formal. En consecuencia, una parte significativa de quienes continúa trabajando después de la edad jubilatoria lo hace sin realizar aportes a la seguridad social, sin cobertura de riesgos del trabajo, sin acceso a licencias ni vacaciones pagas y con ingresos sujetos a una elevada inestabilidad.

Cantidad de deudores con PNFC +65 años



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA / Central de Deudores del Sistema Financiero.

La combinación entre jubilaciones o pensiones erosionadas por la inflación y el ajuste, y la obtención de ingresos informales volátiles genera un déficit operativo diario en los hogares de la tercera edad. Para cubrir esta brecha entre lo que se gana y lo que cuesta vivir, el endeudamiento familiar ha dejado de ser una decisión financiera optativa para transformarse en una estrategia de supervivencia básica. Esta dinámica queda rigurosamente plasmada en la evolución de la cantidad de deudores de más de 65 años con Proveedores No Financieros de Crédito (PNFC). En diciembre de 2024, la masa de adultos mayores registrados como deudores en estos circuitos no bancarios ascendía a 1.143.000 personas. Hacia agosto de 2025, esa cifra se elevó a 1.269.000, y para febrero de 2026 se alcanzó un pico histórico de 1.346.000 deudores.

Este incremento representa la incorporación de más de 203.000 nuevos jubilados al circuito del endeudamiento en un lapso de apenas catorce meses, lo que equivale a una expansión superior al 17,7% en el volumen de personas mayores sobreendeudadas. El hecho de que este fenómeno se concentre marcadamente en los Proveedores No Financieros de Crédito (PNFC) —entidades comercializadoras, financieras de crédito de consumo y mutuales que operan habitualmente con tasas de interés marcadamente superiores a las del sistema bancario tradicional— reviste una gravedad particular. Este tipo de crédito de fácil acceso pero elevado costo financiero no se destina a la adquisición de bienes durables, viajes o proyectos de inversión, sino al financiamiento corriente de bienes de primera necesidad: compra de alimentos en cuotas, adquisición de medicamentos crónicos, pago de servicios públicos y cancelación de deudas previas. El panorama actual expone con crudeza la vulnerabilidad del sector. Tras la supresión de los préstamos directos de ANSES, los jubilados carecen de redes de contención financiera regulada con tasas protegidas. De este modo, el circuito de los PNFC absorbe de manera exclusiva a quienes se encuentran al margen del sistema bancario formal —ya sea por antecedentes de sobreendeudamiento o insuficiencia de ingresos—, consolidando a este sector no bancario como el captador del segmento más frágil de la población mayor.

4. Perspectivas de corto plazo y agenda futura

El conjunto de tendencias analizadas en las secciones precedentes configura un escenario de presión estructural sobre el sistema previsional argentino que no admite respuestas de corto plazo sino una agenda de reforma con horizonte de mediano plazo. Los debates actualmente abiertos en torno a la Prestación Universal para Adultos Mayores (PUAM), la edad de retiro, los regímenes especiales y el financiamiento del sistema se inscriben en un nudo de tensiones entre cobertura, suficiencia y sostenibilidad que ningún esquema ha logrado resolver de manera simultánea y duradera. A continuación se examinan los principales ejes de discusión y se propone un conjunto de lineamientos orientados a compatibilizar la universalidad de las prestaciones con su adecuación real.

4.1. Reforma previsional y universalización de la PUAM. Los regímenes de moratoria representaron, durante más de dos décadas, el principal instrumento de inclusión previsional en un mercado de trabajo con niveles estructurales de informalidad que el modelo contributivo clásico no podía absorber. Lejos de

constituir una distorsión del sistema, las moratorias expresaron una opción de política coherente con su carácter mixto de financiamiento: en un esquema donde los recursos tributarios de origen general —IVA, impuesto sobre los débitos y créditos, ganancias— sostienen una fracción significativa del gasto previsional, los trabajadores informales contribuyen al sistema a través de esos mismos impuestos a lo largo de toda su vida activa. La crítica a la "legitimidad contributiva" de las moratorias descansa, por lo tanto, sobre una concepción estrecha del aporte que el propio diseño institucional de la ANSES desmiente: si el sistema se financia con impuestos generales que paga toda la ciudadanía, no existe fundamento para negar cobertura a quienes participaron de ese financiamiento por vías indirectas.

El actual proceso de cierre de las moratorias no responde, entonces, a una contradicción intrínseca del instrumento, sino a una decisión de política que restringe el acceso al sistema bajo el argumento del equilibrio fiscal. Las consecuencias distributivas de esa decisión merecen ser evaluadas con rigor: los nuevos ingresantes sin historia contributiva quedarán encuadrados en la PUAM al 80% del haber mínimo, consolidando un escalón diferenciado de ciudadanía previsional que no existía cuando las moratorias estaban vigentes. El impacto fiscal neto de la transición tampoco es tan transparente como sus defensores sostienen: si bien la PUAM es menos costosa por beneficiario que una jubilación mínima contributiva, su cobertura universal incorporaría a sectores actualmente excluidos de toda prestación, ampliando el gasto total en magnitudes que solo podrían estimarse con un mapeo preciso del universo elegible. Desde una perspectiva de equidad de género, el cierre de las moratorias afecta desproporcionadamente a las mujeres: son quienes más se beneficiaron de esos regímenes —en tanto acumulan trayectorias laborales más discontinuas por la carga del trabajo de cuidados no remunerado— y quienes más perderían con su supresión definitiva.

4.2. Jerarquización del beneficio PUAM: hacia una arquitectura de piso universal con componente contributivo. Aun admitiendo la PUAM como instrumento de cobertura residual, su configuración actual como prestación fija al 80% del haber mínimo —sin graduación en función de la historia laboral del beneficiario— genera un problema de incentivos que el debate público no ha atendido con suficiente rigor. Al no existir diferencia entre quien llega a la vejez con cero años de aportes y quien acumula, por ejemplo, quince años de trabajo registrado, el sistema elimina el beneficio marginal de la contribución formal para quienes saben que no alcanzarán los treinta años exigidos por el régimen general. Este efecto escalón opera como un desincentivo implícito a la formalización laboral parcial, precisamente en el segmento de trabajadores con trayectorias más discontinuas.

Una alternativa técnicamente coherente con la doctrina solidaria del sistema consiste en incorporar a la PUAM un componente contributivo proporcional: el haber inicial se fijaría en el 80% del mínimo para quienes no acrediten ningún período de aporte, y se incrementaría de forma lineal conforme aumente la densidad contributiva verificada, hasta alcanzar el haber mínimo pleno al completarse los treinta años de aportes. Bajo un diseño simplificado, cada año de trabajo registrado representaría un incremento equivalente a 0,67 puntos porcentuales del haber mínimo —resultado de distribuir la brecha del 20% entre treinta períodos—, transformando el precipicio actual en una rampa de acceso gradual. Este esquema reconoce la contribución sin exigirla como condición de acceso, preserva la universalidad de la cobertura y ofrece un incentivo concreto a la formalización incluso para quienes no prevén completar la historia contributiva completa. Experiencias internacionales comparables —en particular el Aporte Previsional

Solidario de Vejez incorporado en la reforma previsional chilena de 2008— validan la viabilidad técnica de este diseño en contextos de alta informalidad estructural.

Complementariamente, otras dos dimensiones requieren atención. La primera es el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado como aporte implícito al sistema: los años dedicados al cuidado de hijos, adultos mayores o personas con discapacidad deberían computar como períodos de densidad contributiva a los efectos del cálculo del componente proporcional, incorporando así una perspectiva de género al propio diseño del beneficio. La segunda es la coherencia de largo plazo con otros instrumentos de protección social: la Asignación Universal por Hijo y la PUAM comparten en gran medida la misma población objetivo —trabajadores informales y sus familias— en etapas distintas del ciclo de vida, por lo que su articulación como fases de un sistema integrado de protección permitiría eliminar brechas administrativas, aprovechar los registros de ANSES para la identificación anticipada de futuros beneficiarios y diseñar reglas de transición entre ambas prestaciones que eviten situaciones de desprotección en los años intermedios.

4.3. Edad jubilatoria y sustentabilidad de los regímenes diferenciales. La discusión sobre la modificación de la edad de retiro constituye uno de los debates más sensibles de la agenda previsional. Los argumentos que la sostienen apuntan al incremento de la esperanza de vida y a la necesidad de ampliar los años de aportación activa para sostener el equilibrio actuarial del sistema. Sin embargo, estos argumentos omiten que el problema central no es la longevidad sino la calidad del empleo: en una economía donde cerca del 40% de los trabajadores es informal, extender la edad de retiro sin atacar estructuralmente la informalidad equivale a trasladar el costo del ajuste hacia los trabajadores de menores ingresos, que son precisamente quienes realizan las tareas de mayor desgaste físico y quienes menos pueden sostener una vida laboral prolongada. En paralelo, los regímenes diferenciales —minería, docencia, fuerzas de seguridad, tareas insalubres— enfrentan tensiones crecientes de sostenibilidad que exigen una revisión periódica de sus criterios de elegibilidad y de sus fuentes de financiamiento específico, evitando que su preservación se convierta en argumento para deteriorar el régimen general.

4.4. El Fondo de Asistencia Laboral (FAL) y el desfinanciamiento de la ANSES. La creación del Fondo de Asistencia Laboral por la Ley 27.802 de Modernización Laboral introduce un elemento de desfinanciamiento directo sobre los flujos corrientes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El mecanismo opera mediante el desvío de un porcentaje de las contribuciones patronales hacia cuentas individuales y fondos comunes de inversión administrados de forma extrapresupuestaria, sustrayendo recursos que históricamente integraban la masa de financiamiento solidario del sistema previsional. El impacto fiscal de este desvío no es neutral: en un esquema de reparto, cada peso de contribución patronal que no ingresa a la ANSES reduce en igual proporción la capacidad del sistema para pagar las prestaciones corrientes, obligando a compensar el faltante con recursos tributarios de origen general. Esta lógica reproduce, en escala menor pero con consecuencias análogas, el efecto que tuvo en su momento la creación del régimen de capitalización individual (AFJP): la fragmentación del flujo contributivo en canales privados socava la base financiera del esquema solidario sin ofrecer garantías equivalentes de suficiencia ni de cobertura universal. Una evaluación técnica rigurosa del FAL debería cuantificar el desvío acumulado, determinar si el monto capitalizado en cuentas individuales compensa en términos de bienestar laboral a los trabajadores cubiertos, y establecer mecanismos de compensación al SIPA por los

recursos desviados. A modo de referencia de orden de magnitud: si el porcentaje desviado equivale a entre dos y cuatro puntos porcentuales de la masa salarial registrada —rango estimable en función de las alícuotas típicas de contribución patronal—, el impacto anual sobre el SIPA podría oscilar entre el 5% y el 10% de la recaudación contributiva corriente, una cifra no trivial en un sistema que ya depende de la recaudación tributaria para sostener el equilibrio operativo.

4.5. Propuesta para la sostenibilidad solidaria del sistema. La doctrina justicialista de la seguridad social, anclada en el principio de solidaridad intergeneracional y en la responsabilidad del Estado como garante del bienestar colectivo, ofrece un marco conceptual coherente para articular sostenibilidad financiera con cobertura universal y suficiencia prestacional. En esa clave, una propuesta técnica de sostenibilidad debería estructurarse en torno a tres ejes complementarios. El primero es la progresividad tributaria aplicada al financiamiento previsional: la incorporación de alícuotas sobre rentas financieras, ganancias extraordinarias y grandes fortunas como fuentes afectadas a la seguridad social permitiría expandir la base de recursos no contributivos sin incrementar la carga sobre el trabajo asalariado formal ni sobre el consumo popular. El segundo eje es la formalización laboral como política de Estado: combatir la informalidad no solo amplía la base contributiva del sistema, sino que reduce la presión sobre el financiamiento tributario, aliviando la tensión entre cobertura y equilibrio fiscal, y amplía simultáneamente la densidad contributiva promedio necesaria para que el componente proporcional de la PUAM opere como incentivo efectivo. El tercer eje es la recuperación del poder adquisitivo real de las prestaciones como objetivo explícito de política: una movilidad previsional que asegure la actualización de los haberes por encima de la inflación en etapas de crecimiento económico, y su resguardo en términos reales en etapas de crisis, permitiría recuperar gradualmente el escalón de bienestar erosionado durante el período reciente. La sostenibilidad financiera y la suficiencia de las prestaciones no son objetivos contradictorios: son las dos caras de un sistema previsional que asume la vejez como un derecho universal y no como una contingencia que el individuo debe gestionar en solitario.