

# TRABAJO DE INVESTIGACION FINAL

## La cobertura en el Sistema previsional Argentino

**Autor/es:**

**Alvarez Luchia, Mariano Agustín – LU: 119599**

**Carrera:**

**Licenciatura en Economía**

**Tutor:**

**Mg. Calabria, Alejandro A.**

**Año: 2018**

# **La cobertura en el Sistema Previsional Argentino**

## **Resumen**

Este trabajo propone presentar un relevamiento de los niveles de cobertura previsional de la Argentina con datos de la Encuesta Permanentes de Hogares para el año 2018. El objetivo principal es caracterizar a la cobertura del sistema previsional argentino mediante el análisis de un conjunto de indicadores. Se presentan tanto para la población activa, quienes realizan aportes al sistema, como para la población de adultos mayores que están recibiendo el beneficio. Asimismo, están segmentados por diversos determinantes sociodemográficos y económicos, lo cual permite adentrarse en un análisis más profundo de la cobertura en la actualidad.

**Palabras claves:** sistema previsional, tasa de cobertura, Argentina.

**Clasificación JEL:** H55, I38, H0.

## **Abstract**

This paper presents an overview of the social security coverage in Argentina with data from the permanent household survey for the year 2018 (Encuesta permanente de hogares). The main objective is to characterize the coverage of the pension system in Argentina through the analysis of a set of indicators. These are displayed for the active population, who are contributing to the system, as well as for the elder population, who are receiving the social security Benefit. Furthermore, these are segmented by diverse socio-demographic and economic factors, which allow to deepen into a more profound analysis of the coverage nowadays.

**Key words:** Pension system, pension coverage, Argentina.

**JEL classification:** H55, I38, H0.

## **1. Introducción**

En la última década las discusiones sobre diversificación de riesgos, efectos macroeconómicos de los sistemas previsionales y la incidencia en la participación del sector privado, eran eje principal de la agenda de la seguridad social. Luego de que las reformas previsionales de los años noventa en América Latina tuvieran leve impacto en la participación de la población en el sistema previsional, el tema central viró a la cobertura. Este trabajo propone presentar un relevamiento y análisis de los niveles de cobertura de la seguridad social en Argentina. El objetivo principal es caracterizar a la cobertura del sistema previsional argentino mediante el análisis de este conjunto de indicadores. Para ello a continuación, en la sección 2, se presentan características relevantes de los sistemas previsionales en general para dar contexto a la información luego presentada. En la sección 3 se explica la problemática de la cobertura en sí como eje del trabajo. Luego en la sección 4 se presentan los datos de la cobertura para el sistema previsional argentino. Por último, en la sección 5, una breve conclusión y posibles lineamientos a futuro.

## **2. Principales características de los sistemas previsionales**

Las características de los sistemas de seguridad social son objeto de constante estudio tanto en ámbitos académicos como políticos. Los sistemas de seguridad social son mecanismos creados o regulados por el Estado para aumentar el bienestar de la sociedad. Se centran especialmente en cubrir necesidades básicas como la educación, la asistencia médica, el desempleo, la invalidez, entre otras. En los estados modernos tienen importantes consecuencias institucionales, políticas, demográficas y económicas (Arenas de Mesa y Hernández Sánchez, 2001). Asimismo, hay programas que en particular brindan protección a sectores vulnerables por sus características, como son los niños, adolescentes y los adultos mayores.

El sistema previsional es esencial dentro de la seguridad social y, aunque la definición de su objetivo central no es tan sencilla de determinar, es sin dudas un programa fundamental para la asistencia a los adultos mayores. Dada la disminución en la capacidad de los adultos mayores de llevar a cabo las mismas funciones en el mercado laboral, es preciso que requieran de financiamiento externo para financiar su consumo (Rofman y Lucchetti, 2005). Tradicionalmente el mecanismo de financiamiento de los adultos mayores era a través de transferencias intrafamiliares o redes sociales informales. Junto con la transición demográfica y los modernos mercados laborales, se desarrollaron los primeros esquemas a nivel Estado para

reemplazar, al menos en parte, los aportes familiares para el sustento de los adultos mayores. El desarrollo de estos sistemas toma impulso con las reformas en Alemania del canciller Otto Von Bismarck.

Los sistemas previsionales son mecanismos de seguridad social que presentan mayor complejidad, dado su atributo de implicar consecuencias dinámicas intra e intergeneracionales (Arenas de Mesa y Hernández Sánchez, 2001). La literatura actual coincide en que el objetivo principal del sistema previsional es la suavización del consumo de los individuos a lo largo de la vida y la prevención del impacto de la pobreza en los adultos de la tercera edad. Esta visión abarca dos criterios inicialmente distintos, sustituir ingresos asalariados de quienes se retiraron del mercado laboral o disminuir la pobreza. Según cada objetivo, es posible abrir una primera discusión sobre quienes tienen acceso a los beneficios. Un debate central comprende la disyuntiva de si los sistemas previsionales deben limitarse a buscar la continuación del flujo financiero para trabajadores luego del retiro o ser un beneficio social que abarque a toda la población a partir de determinada edad.

El primer enfoque busca reemplazar los ingresos laborales de aquellos que por edad ya no pueden obtener los mismos ingresos que percibían en un empleo formal. Se originan en la necesidad de un sistema que solucione la incapacidad de las personas de seguir trabajando y ganando un determinado salario a partir de cierta edad, debido a la disminución de su productividad para la generalidad de los mercados laborales modernos. No sólo los ingresos previsionales representarían una continuidad del salario, sino que incluso se pueden considerar como parte del mismo salario ganado, aunque pagado en forma diferida. Bajo esta lógica no hay razón para proporcionar prestaciones a aquellos que no han participado del mercado laboral formal o no han generado ingresos formales, ya que no habría ingresos perdidos que reemplazar. Los sistemas desarrollados bajo este esquema no pretenden ser universales en su cobertura.

El segundo enfoque no plantea una sustitución de los ingresos laborales, sino un derecho ciudadano. Postula que la preocupación de este programa social debería enfocarse en garantizar un mínimo de ingresos a un grupo etario, en este caso adultos mayores, ya que no pueden garantizarse ingresos laborales. El objetivo es financiar un consumo básico que brinde condiciones de vida adecuada para toda la población de la tercera edad. Cubre a todos los retirados no importa su estatus laboral previo ni su nivel de ingresos, sólo se remite al concepto de ciudadanía y edad. Dada la universalidad de este beneficio los ingresos previsionales percibidos por cada

individuo son generalmente reducidos, y su lógica reside en que no aspiran a reemplazar salarios intertemporales sino a garantizar un ingreso mínimo.

Asimismo, los sistemas previsionales, como cualquier otro programa social, deben ser sostenibles. Es sano la búsqueda de que toda actividad económica busque su autofinanciamiento. En la práctica, dado que un gran conjunto de premisas y supuestos no se cumplen, es el estado quien debe asegurar ese financiamiento. En algunos casos los defectos de mercado pueden resolverse mediante regulación y en otros mediante tributos (Piffano et al, 2009). En general, el tipo de financiamiento del sistema previsional se asocia a la discusión precedente sobre quienes tienen acceso a los beneficios. Una visión refiere a si los beneficiarios deben ser sólo aquellos que financien el sistema y otra, a si la población en su totalidad debe percibir el beneficio.

El primer enfoque se define como “Contributivo” ya que quienes contribuyen al financiamiento serán los únicos que recibirán el beneficio. Es un esquema que suaviza el flujo de ingresos a lo largo de la vida. Los trabajadores aportan a lo largo de su vida reduciendo su salario disponible, para luego percibirlo luego de su retiro del mercado laboral. Puede implementarse bajo diferentes modelos. Los principales se pueden dividir en sistemas de reparto, donde los trabajadores actuales financian a los beneficiarios actuales, o sistemas pre-financiados, donde los trabajadores ahorran para financiar sus propios beneficios futuros. Sus principales críticas son los riesgos de generar inequidades y su limitación a cubrir sólo beneficiarios que aportaron desde el mercado laboral formal. Además, no son efectivos en la disminución de pobreza entre los ancianos como grupo en su totalidad. (Rofman y Olivieri, 2011)

El segundo se define como “No contributivo”. Se basa en las necesidades actuales de los adultos mayores, independientemente de su historial de ingreso previo. No es relevante la fuente de financiamiento mientras que el sistema sea sustentable, en general se costean con rentas generales o impuestos laborales. El derecho a obtener este beneficio se limita al cumplimiento de requisitos de edad y ciudadanía. Se critica su sostenibilidad a mediano y largo plazo, así como los incentivos que pueda generar en cuanto al ahorro privado. Los ingresos que proporcionan estos sistemas suelen ser reducidos, ya que se proponen alcanzar a toda la población anciana. Al mismo tiempo, se entiende que son redistributivos al garantizar un consumo básico a este grupo etario sin discriminar su estrato social.

De estos dos enfoques se desprenden los sistemas con componentes mixtos que, a pesar de existir naturalmente durante varias décadas, es en los noventa que la

literatura los reconoce bajo el concepto de modelos de múltiples pilares o multi-pilar. La combinación estaba implícita en los esquemas de reparto con beneficios mínimos. Estos modelos existen dada la complejidad de proveer seguridad económica y cubrir las necesidades de diversos sectores de la población de adultos mayores.

Existen diversas aristas a tratar en los programas de seguridad social, y en el sistema previsional en particular dada su dinámica intergeneracional. A continuación, se presentan ligeramente ciertos aspectos a tener en cuenta para dimensionar el tema y el contexto en el cual este trabajo se adentra.

Es una actividad que presenta objetivos múltiples por lo que, dependiendo de cada punto de vista, algunos se definirán como básicos y otros como restricciones. Es decir, existe un constante trade-off para hacer sostenibles los sistemas en el tiempo, a la vez que alcanzar la tasa de cobertura deseada con los niveles de los haberes propuestos. (Piffano et al, 2009).

Un aspecto importante al analizar el desempeño del sistema previsional es su intensidad. Se refiere principalmente al monto de los haberes y a su poder de compra. Se debe tener en cuenta que los montos deben ser comparados contra diferentes variables para entender su impacto, y que es necesario analizarlos en el contexto de los objetivos del sistema. Por ejemplo, el haber medio y la tasa de sustitución del salario pueden caer luego de verse afectados por el beneficio de una moratoria, que aumenta la cantidad de beneficiados y, por ende, cantidad de haberes mínimos, tal como fue el caso argentino en la última década. (Calabria, Cunquero y Rottenschweiler, 2016).

Los regímenes previsionales que se financian con impuestos al trabajo provocan distorsiones en el mercado laboral. A pesar de que fueran a recibir salarios diferidos en el futuro, la incidencia del gravamen es similar a un impuesto sobre la oferta del factor trabajo. Hay que tener en cuenta que es también un impuesto que se suma al que paga el empleador como contribución patronal a la seguridad social. Por lo tanto, afecta tanto a la oferta como a la demanda de trabajo, es decir es un impuesto general al trabajo. Si actúa como cualquier otra carga impositiva, implica que desalienta el uso del factor trabajo y modifica su precio relativo con respecto al del capital, alentando al uso de tecnologías intensivas en capital. (Piffano et al, 2009).

No es la única distorsión que genera en el mercado de trabajo. Hay una fuerte correlación entre la edad a la cual los beneficios previsionales ya están disponibles y el retiro de la fuerza laboral. La población que deja la fuerza laboral a partir de determinada edad puede entenderse como capacidad productiva en desuso.

Inmediatamente se abre discusión sobre cuál es esa edad, y en qué medida baja la productividad de los trabajadores (por sector) en función a sus edades. Sea cual fuere, existe, y vuelve aún más compleja la sostenibilidad del sistema previsional. (Gruber y Wise, 1997)

Estrechamente relacionado está el tema demográfico. La expectativa de vida aumentó considerablemente mientras que la edad a la que se perciben beneficios previsionales no aumentó en todos los países. A pesar de que países como los latinoamericanos gozaron de cierta calma dada su alta cantidad de población activa con respecto a adultos mayores, este fenómeno se está reduciendo y repercute directamente en la sostenibilidad de mediano plazo del sistema. No sólo eso, sino que la edad de jubilación no es en todos los sistemas igual para los hombres que para las mujeres. No sólo las mujeres tienen mayor expectativa de vida, sino que las trayectorias laborales de ambos sexos tienden a ser cada vez más similares.

Luego de plantear estas cuestiones, es posible entender el contexto en el cual se debe analizar el enfoque central de este trabajo: la cobertura en el sistema previsional.

### 3. Cobertura en el Sistema Previsional

La cobertura en seguridad social se refiere a la proporción de personas que reciben un beneficio dentro de un grupo específico que se considera “población objetivo”. (Rofman y Lucchetti, 2005). En el sistema previsional es común hablar de cobertura al referirse a este grupo, que son aquellos que están percibiendo el beneficio. (Grushka, 2001). Sin embargo, la cobertura previsional consta de dos momentos diferentes, dada su intertemporalidad. Primero el trabajador contribuye al sistema y genera derechos futuros. Ya vimos que hay casos en los cuales esto no es estrechamente así, dado que en ciertos modelos los beneficiarios no precisan contribuir obligatoriamente para generar estos derechos. Sin embargo, mientras estén en edad para poder hacer estas contribuciones se los denomina población en edad activa para su cobertura. El segundo momento corresponde a cuando los beneficiarios alcanzan determinada edad avanzada y ya pueden hacerse de esos derechos. Su cobertura se denomina de adultos mayores.

A continuación, se presenta un primer acercamiento a dificultades a la hora de medir la cobertura considerando diferentes ratios. Un indicador que se suele utilizar es la relación entre afiliados a los sistemas de pensiones y la población económicamente activa. Es tentador para utilizar dada la sencillez con la que se pueden obtener los datos. Sin embargo, los registros de seguridad social suelen estar sobredimensionados. Esto suele suceder por registros duplicados, registros erróneos y principalmente por personas que afiliadas que sólo presentaron pocos aportes y luego salen del sistema sin darse de baja. El indicador ha llegado eventualmente a superar el 100% por la sobredimensión del numerador. La rotación entre momentos de actividad e inactividad de las personas en el mercado laboral formal, la desocupación y la ocupación informal llevan a un aumento sostenido de la relación entre afiliados al sistema previsional y población activa. (Paz, 2004).

De forma similar ocurre con otro indicador usualmente utilizado, la relación entre el número de aportantes y la cantidad de afiliados. El inconveniente es el mismo por la sobredimensión en los datos de la cantidad de afiliados. Algunos autores optan por utilizar indicadores similares que reflejen la cobertura de la fuerza laboral. Este relaciona el número de aportantes con el número de trabajadores ocupados – cobertura ocupacional- o con la población económicamente activa.

Por otro lado, los diferentes modelos que utilicen los países también presentan dificultades a la hora de comparar resultados. Si los requisitos que se exigen para



ser beneficiario son diferentes, la magnitud de estos beneficios no es la misma. (Mesa Lago, 2001).

Las dificultades son menores al medir la cobertura de los adultos mayores, pero existen. Habitualmente se utiliza la proporción de población de adultos mayores que percibe una pensión. Su principal limitación es que no mide a aquellos que todavía continúan en alguna actividad y no obtienen el beneficio jubilatorio a pesar de poder hacerlo. Además, no tiene en cuenta a los conyugues, que reciben el beneficio en el hogar a pesar de no recibirlo directamente. Se han propuesto tres medidas para ayudar con estos problemas. La cobertura individual que es la ya mencionada. La cobertura conjunta que incluye como cubiertos a los conyugues. La cobertura conjunta-ocupacional que incluye como cubiertos a ambos cónyuges mientras que al menos uno de ellos quienes perciban un beneficio previsional o no lo perciban por seguir ocupados en el mercado laboral.

#### **4. Análisis de indicadores de cobertura del Sistema Previsional Argentino.**

##### **4.1. Metodología**

A los fines de este documento se utilizó una fuente primaria de información, la Encuesta Permanente de Hogares de Argentina del primer trimestre del año 2018. Cabe destacar que el equipo a cargo del desarrollo y aplicación de la Encuesta Permanente de Hogares inició en 2016 una revisión, evaluación y recuperación de esta. Uno de los problemas identificados y que competen a este trabajo es la difusión de resultados como si correspondieran a todo un aglomerado cuando las muestras provienen sólo de una parte de este, es decir, en algunos, las áreas periféricas quedan fuera de cobertura. Lo expuesto puede tener implicancias para proyecciones de aglomerados. Sin embargo, no se estima que sean significativas en base a la tendencia en los resultados de este trabajo.

La información en este estudio es sólo urbana ya que es la única relevada en la Encuesta Permanente de Hogares. Para la población económicamente activa se considera a todas las personas mayores a 20 años inclusive, más allá de que suela considerarse a partir de aproximadamente los 15 años. Se aplica esta metodología principalmente porque la mayoría de edad es requisito para participar del sistema previsional, no sólo en Argentina sino en los demás países de la región. Además, se contempla la pobre calidad de información sobre trabajo infantil y adolescente. Para la población de Adultos Mayores se considera a mayores de 65 años inclusive, más allá de que para acceder a la jubilación ordinaria se exigen 65 años para los hombres, pero 60 para las mujeres, ya que es la actual edad a la que todas las personas ya pueden acceder al beneficio previsional independientemente del sexo. Es importante destacar que para el caso de la Argentina sólo se consideran como aportantes a los trabajadores asalariados. Con relación a los trabajadores independientes (entre los que se encuentran los autónomos y los monotributistas) no existe información en la Encuesta Permanente de Hogares que permita conocer su condición con respecto a la seguridad social.

Los indicadores que se presentan debajo son de fuente propia en base a la EPH primer trimestre 2018.

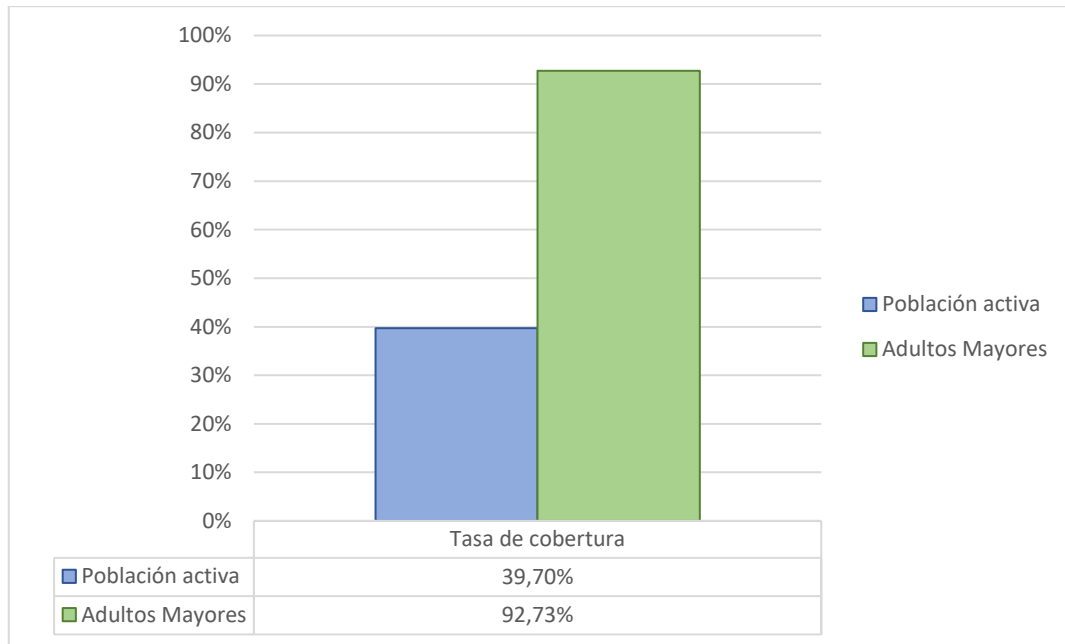
##### **4.2. Análisis de cobertura**

Según la Encuesta Permanente de Hogares, primer trimestre de 2018, el 56,82% de la población total se encuentra en edad activa mientras que el 13,30% son adultos

mayores. La tendencia actual es que aumente la población de adultos mayores por sobre la que está en edad activa.

Los resultados agregados para la población activa y de adultos mayores se presentan en el gráfico 1.

**Gráfico 1. Tasa de cobertura de la población activa y de adultos mayores del Sistema Previsional Argentino 2018.**



*Fuente: Propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares Argentina primer trimestre 2018.*

El gráfico 1 muestra que la tasa de cobertura de la población activa (39,70%) es menor a la mitad de la tasa de cobertura de los adultos mayores (92,73%). Se debe tener en cuenta que, dada la información disponible en la Encuesta Permanente de Hogares, la población activa se releva sólo viendo formalidad en asalariados. En principio podría suponerse que implica un grave problema de sostenibilidad a mediano plazo, ya que el sistema es poco probable que pueda autofinanciarse bajo estas condiciones. Además, no se ven cambios sustanciales a lo largo del tiempo en este indicador, para el año 2003 la población activa tenía una tasa de cobertura del 34,6%.

Cabe destacar que, el nivel de participación de los trabajadores en el sistema no tiene correlación clara con la cobertura de los adultos mayores, al menos en base al

análisis de países de Latinoamérica durante las últimas décadas (Rofman y Lucchetti 2005). Esto se debe a que la madurez de los sistemas es un determinante importante.

En los países con sistemas previsionales más antiguos los adultos mayores tienen coberturas por encima de la participación de la población activa, mientras que en aquellos en los que la participación va en aumento, la relación es inversa. Es decir, no alcanza este análisis para determinar una posición sobre la sostenibilidad del sistema.

La tasa de cobertura actual de los adultos mayores del sistema previsional argentino es destacable. Sin embargo, no siempre fue así. Debido a la baja tasa de cobertura, en 2005 -que representaba el 69%- se incluyó una moratoria previsional que permitió sumar a más de dos millones de personas que no contaban con aportes suficientes para ingresar al sistema. Para 2007 la tasa de cobertura había aumentado al 84,32% y para 2010 al 90,43% (Rofman y Lucchetti, 2012). Adicionalmente se habilitó otra moratoria en 2014.

Además, existe una pensión no contributiva a la vejez sólo para mayores de 70 años y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que otorga ANSES a mayores de 65 años que no cuenten con ninguna pensión o jubilación. Debido a estas medidas, Argentina cuenta con una tasa de cobertura de adultos mayores alta, no sólo para la región, sino a también a nivel mundial.

De todas formas, es posible que futuras generaciones no tengan garantizado el ingreso al sistema previsional en este alto porcentaje, dadas las medidas no ordinarias que llevaron a este resultado y la naturaleza del mercado de trabajo del país (Arza, 2012)

Estos indicadores agregados ocultan importantes diferencias entre diferentes grupos, a continuación, se presentan algunas dimensiones de estas diferencias.

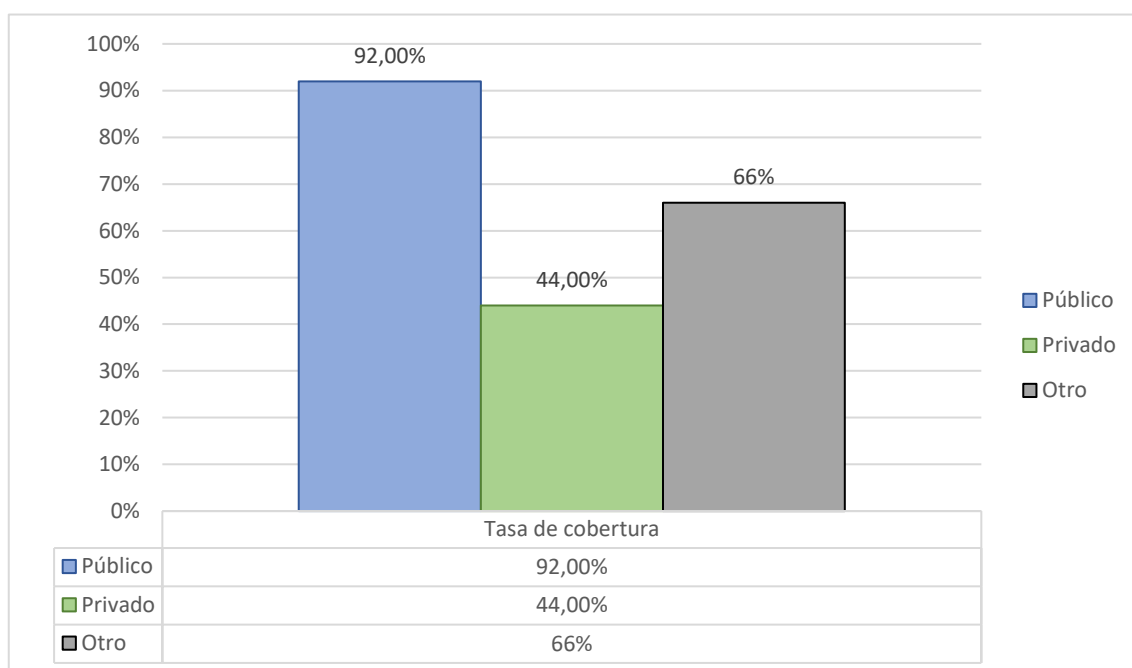
#### 4.3. Trabajadores activos

Adicionalmente a la tasa de cobertura de la población activa en su totalidad, es de particular interés calcular la tasa de cobertura de la población activa ocupada. Es decir, la ratio entre aportantes y población activa que tenga empleo, ya sea formal o informal. Es preciso recordar, que debido a que la Encuesta Permanente de Hogares no lo diferencia, este estudio sólo releva información sobre asalariados. Actualmente, el 54,63% de los asalariados están aportando al sistema previsional. La diferencia con respecto a la relación aportantes/activos es sólo del 15%. Los problemas de cobertura no se originan en el desempleo o la incidencia del trabajo independiente

en forma exclusiva, sino que las características del mercado laboral asalariado tienen un rol significativo (Rofman y Lucchetti, 2005).

Un dato de interés es la cobertura de los asalariados según se desempeñen en el sector público o privado. Se espera que la cobertura dentro del sector público sea cercana al 100%. En el caso argentino la cobertura de la población ocupada en el ámbito estatal es del 92%. Parte podría explicarse por problemas en el relevamiento (incluyendo errores de declaración). La población ocupada en el ámbito privado tiene una cobertura de tan sólo el 44%, como es de esperarse, mucho más baja. Por otra parte, la cobertura por otro tipo de empleador asciende al 66%. La tasa de cobertura según el carácter del empleador puede observarse en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Tasa de cobertura según carácter de empleador**

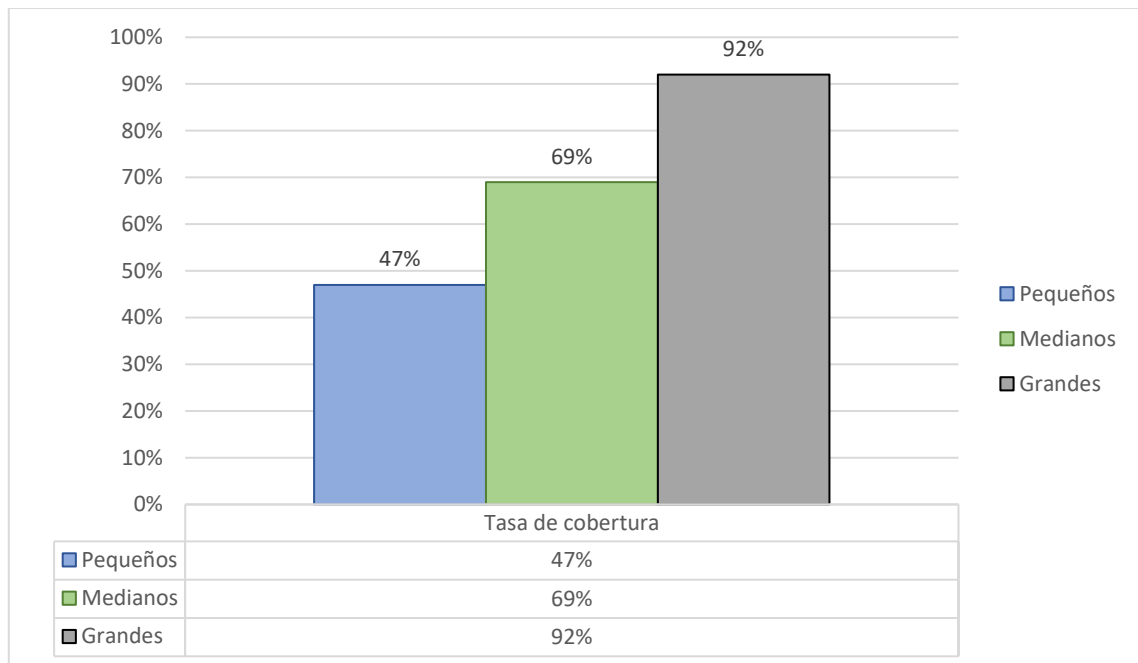


*Fuente: Propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares Argentina primer trimestre 2018.*

El tamaño del establecimiento en el cual los ocupados realizan sus actividades parece ser un determinante fundamental. A fines de este documento, se caracterizó el tamaño de los establecimientos como chicos (hasta 5 trabajadores), medianos (entre 6 y 40 trabajadores) y grandes (más de 40 trabajadores). En los establecimientos grandes la cobertura es el doble que la de establecimientos chicos. Los datos sostienen la hipótesis de que los establecimientos más grandes tienden a

ser más formales que los más chicos (Rofman y Lucchetti, 2005). La tasa de cobertura de los establecimientos se muestra en el gráfico 3.

**Gráfico 3. Tasa de cobertura según tamaño del establecimiento.**



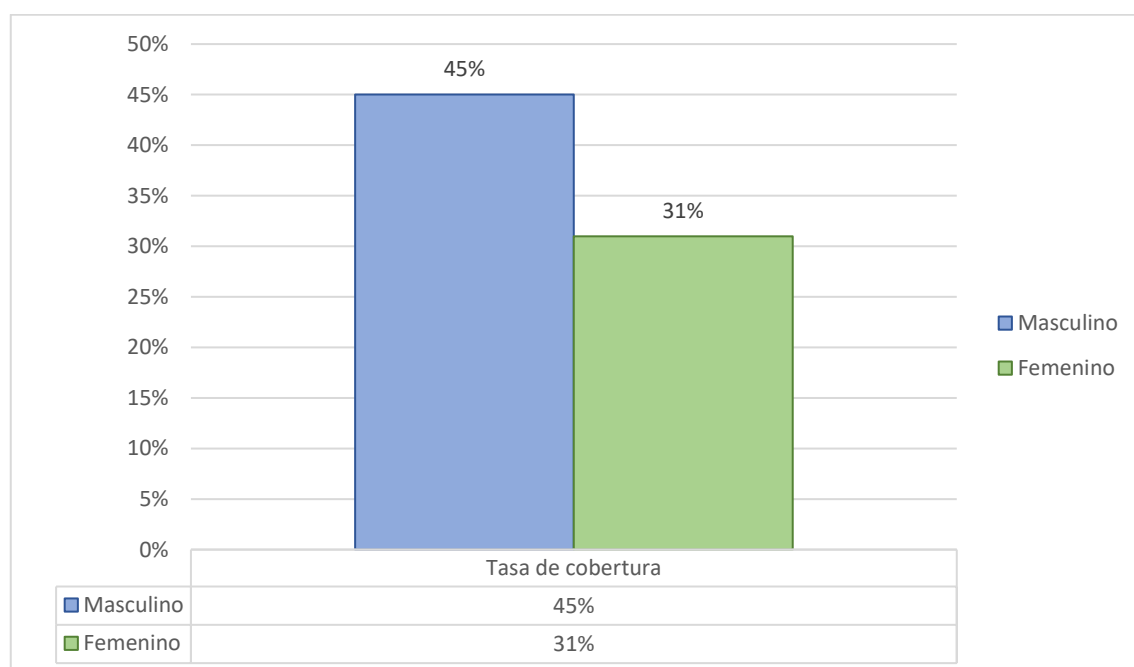
*Fuente: Propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares Argentina primer trimestre 2018.*

Así como las características de la relación laboral y del empleador tienen un efecto relevante en el nivel de cobertura, las características sociodemográficas de los individuos también pueden ser determinantes. A continuación, se analiza la cobertura por sexo, intervalos de edad y por el nivel de ingreso de los trabajadores.

La tasa de cobertura de la población activa masculina es del 45%, mientras que la femenina del 31%. Más allá de que todavía culturalmente hay más hombres que mujeres que trabajan, dentro de las principales razones que explican esta marcada diferencia es que la trayectoria laboral de la mujer suele ser más dispar que la del hombre. Esto se debe a que es más interrumpida como consecuencia de la maternidad. Además, se debe tener en cuenta la frecuente informalidad en el trabajo

doméstico. La tasa de cobertura de la población activa por sexo se muestra en el gráfico 4.

**Gráfico 4. Tasa de cobertura de la población activa por sexo.**

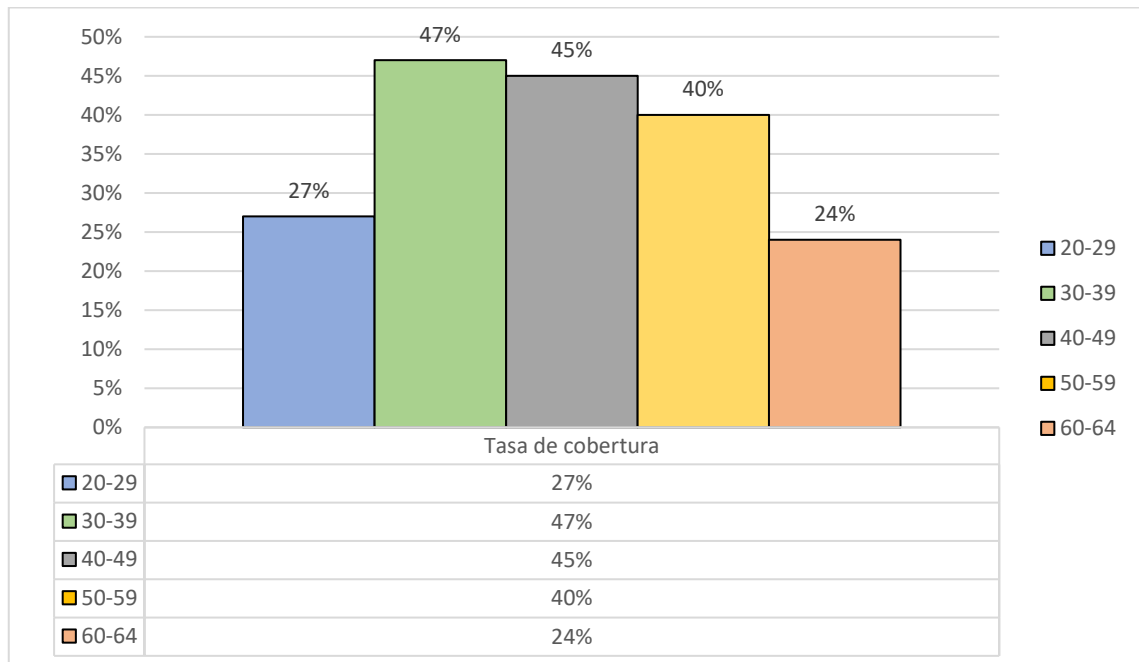


*Fuente: Propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares Argentina primer trimestre 2018.*

Al analizar la tasa de cobertura por intervalos de edad, se observa que las tasas más altas se encuentran en la población entre 30 y 39 años. La menor cobertura en el intervalo más joven, de 20 a 29 años es coincidente con la literatura al respecto (Rofman y Lucchetti, 2005). Al final de la etapa activa se observa una marcada caída

en la informalidad, principalmente debido a que ese rango etario suele trabajar menos horas o de forma más irregular. Los datos se encuentran en el gráfico 5.

**Gráfico 5. Tasa de cobertura de la población activa por intervalo de edad.**



*Fuente: Propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares Argentina primer trimestre 2018.*

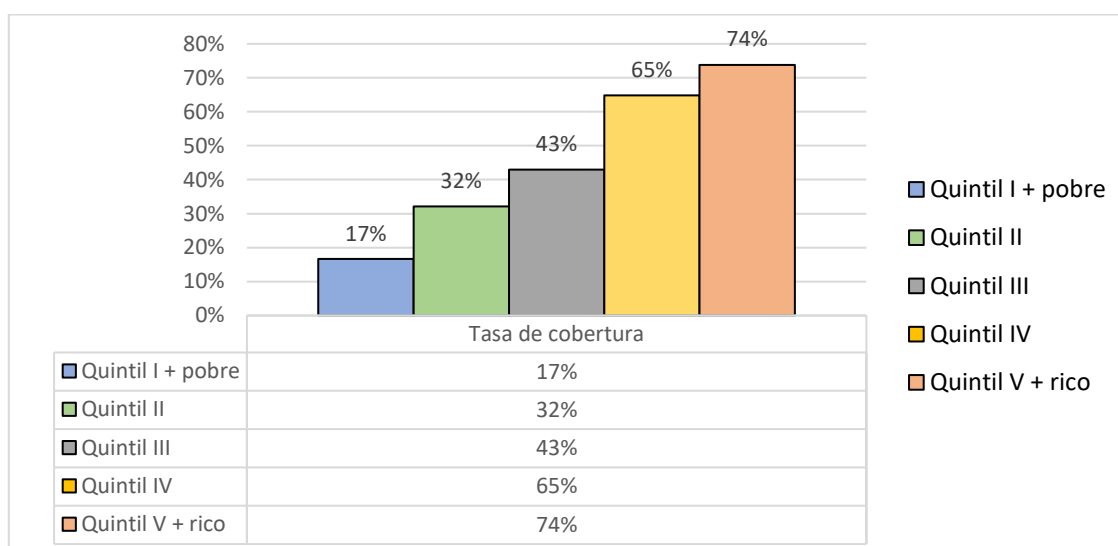
Es de particular interés analizar la cobertura por nivel de ingresos. Uno de los principales objetivos de la seguridad social en general es proteger a los sectores más vulnerables, y del sistema previsional -en particular-, no sólo velar por el bienestar de todos los adultos mayores, sino hacer énfasis en aquellos que posean menos recursos.

Se observa que la cobertura de los dos quintiles más altos es casi tres veces mayor que la del 40% más pobre. Si se considerara el quintil más bajo, la cobertura de los dos más altos es 5 veces mayor. Dada la baja cobertura en quintiles más bajos, un sistema meramente contributivo dejaría más expuesto todavía a un sector ya



vulnerable por su bajo ingreso. A continuación, se encuentran los datos de la cobertura según quintil de ingresos.

**Gráfico 6. Tasa de cobertura de la población activa, por quintil de ingresos.**



*Fuente: Propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares Argentina primer trimestre 2018.*

#### 4.4. Adultos Mayores

La cobertura en los adultos mayores es más sencilla de medir que la cobertura entre la población económicamente activa. En esta etapa no se genera un derecho potencial, sino que se recibe directamente el beneficio. Por lo tanto, sólo es necesario considerar qué proporción de los adultos mayores reciben pensiones para evaluar su cobertura. El porcentaje de adultos mayores con respecto a la población total en la Argentina es del 13,30%.

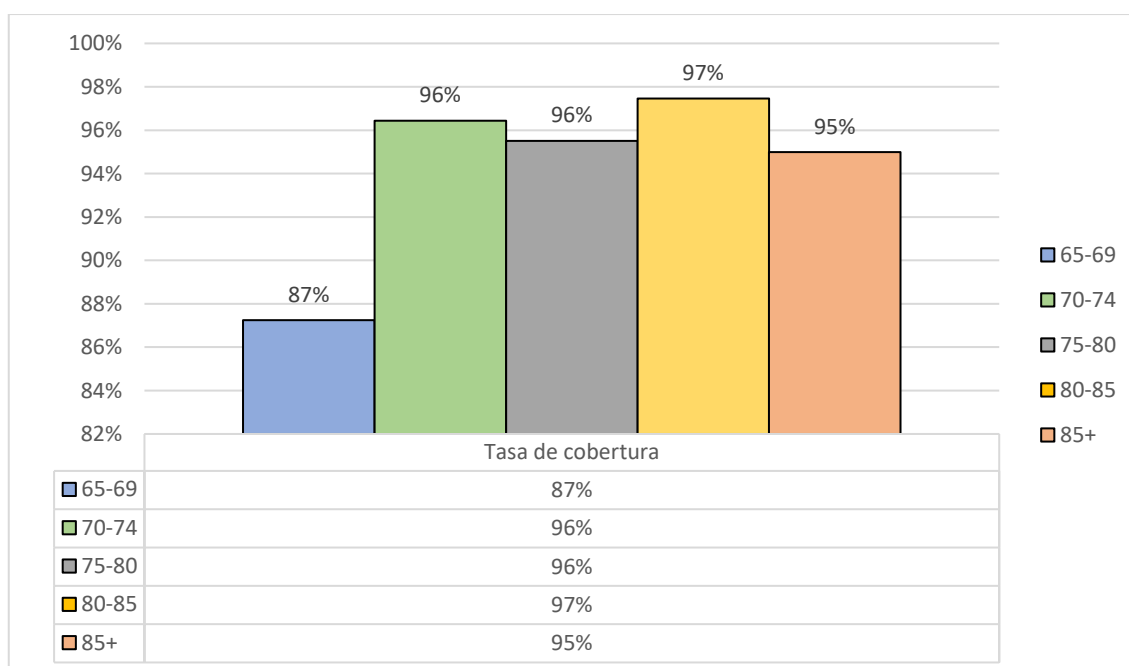
La cobertura entre los adultos mayores en Argentina, con datos del primer trimestre del 2018, es de 92,73%. Es importante destacar que, para llegar a este porcentaje,

se incluyeron moratorias en 2005 y en 2014 que aumentaron considerablemente la tasa, así como también existen pensiones no contributivas a la vejez como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

Para analizar la cobertura de adultos mayores por intervalos de edad, se plantearon 5 intervalos: 65-69, 70-74, 75-79, 80-84 y más de 85.

Se observan valores razonablemente estables a lo largo de todos los intervalos. El primer intervalo, de 65-69 años, presenta la tasa de cobertura más baja 87,24%, tal como es de esperarse, porque hay personas que deciden seguir dentro del mercado laboral. Es de todas formas, un valor razonable. Entre los distintos rangos etarios de 70 en adelante no hay diferencias estadísticamente significativas. El valor más alto está en el intervalo de 80 a 84 años y es de 97,46%, una tasa de cobertura que se ubica entre las más elevadas, no sólo de la región, sino inclusive a nivel internacional. A continuación, se presenta el gráfico 6 con los datos de la cobertura de adultos mayores por intervalo de edad.

**Gráfico 7. Tasa de cobertura de Adultos Mayores, por intervalo de edad.**



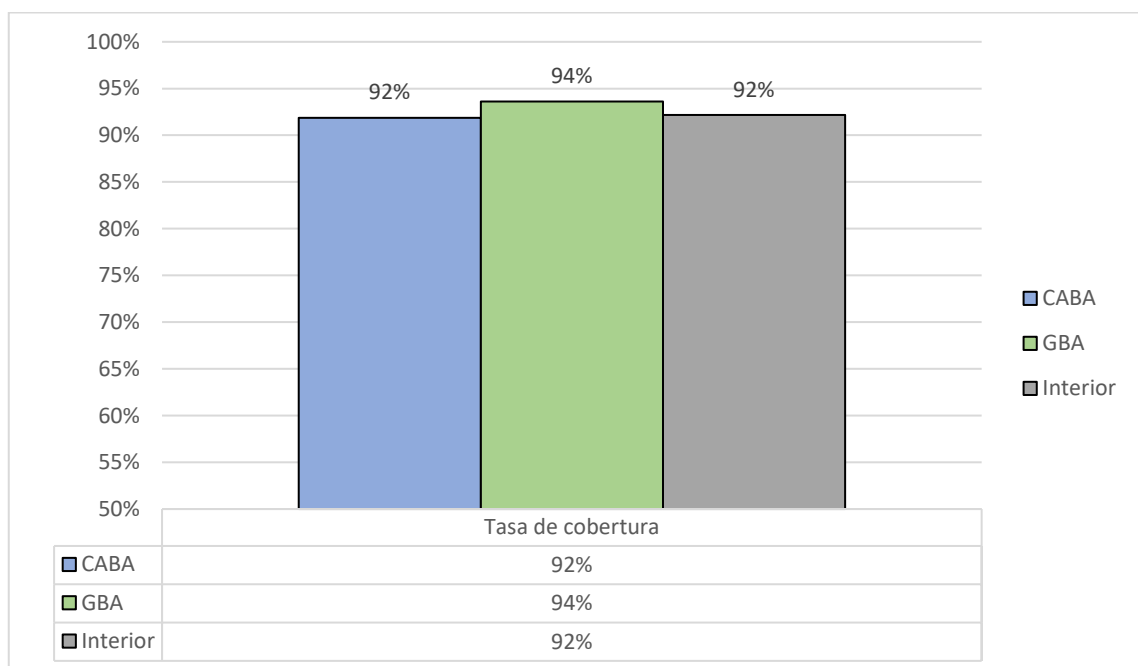
*Fuente: Propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares Argentina primer trimestre 2018.*

La cobertura previsional tiene un fuerte carácter urbano, ya que suele estar ligada a los sistemas formales de pensiones. Es decir, a empleos formales, que es común encontrarlos en grandes ciudades. Para países que permiten distinguir datos sobre

el área de residencia, se encuentra que la proporción de adultos mayores que perciben beneficios jubilatorios es mayor en centros urbanos que en áreas rurales. Excepciones son casos como el de Brasil, donde existen programas en particular con esquemas no contributivos para población de estas áreas.

Para el caso de este documento, se trabajó con la Encuesta Permanente de Hogares que sólo permite distinguir áreas urbanas. Los datos muestran que no hay una diferencia sustancial en la cobertura entre estas tres áreas, pero no es posible distinguir cual es la tendencia si pudiera medirse población rural. Se infiere que los problemas generales de aquellos países de la región, que no tienen programas en particular para paliar la baja tasa de cobertura en este grupo, serían proporcionales en el caso argentino. A continuación, los datos en la tasa de cobertura por área de residencia en el Gráfico 7.

**Gráfico 8. Tasa de cobertura de Adultos Mayores, por área de residencia.**



*Fuente: propia, en base a Encuesta Permanente de Hogares Argentina primer trimestre 2018*

## **5. Conclusiones principales**

La cobertura de los adultos mayores en la Argentina (92,73%) es una tasa que supera no sólo las expectativas de la región, sino que también se ubica en valores muy elevados en la comparación internacional. Los altos valores en cobertura de adultos mayores se explican en gran parte por moratorias otorgadas y pensiones no contributivas como la PUAM.

La cobertura de adultos mayores es estable a lo largo de la edad, salvo en los primeros años de edad jubilable, en los cuales la tasa es menor debido a que existen individuos que prefieren seguir dentro del mercado laboral, tal como indica la literatura y se observa en la mayoría de los países. En cuanto a la tasa por área de residencia, no es posible determinar si disminuye en áreas rurales, como es esperable, ya que la EPH no releva esa información.

El problema se genera en la etapa activa del sistema. La cobertura de la población activa en el país es muy baja. De la población en edad activa, sólo el 39,70% son aportan al sistema. Si se toma en cuenta sólo a los asalariados, el 54,63% aporta. Además, esta tendencia no muestra cambios significativos a lo largo del tiempo. La alta incidencia de la informalidad es la causa de la brecha entre tasa de cobertura activa y tasa de cobertura de adultos mayores.

Al relevar la tasa de cobertura activa teniendo en cuenta aspectos laborales y del empleador, se encuentran resultados coherentes con la literatura. La cobertura en el ámbito privado (44%) es considerablemente menor al público (92%). Al mismo tiempo, establecimientos más grandes tienden a ser más formales. Establecimientos pequeños tienen una tasa de cobertura del 47%, medianos 69% y grandes 92%.

También se relevaron aspectos sociodemográficos. La cobertura activa masculina (45%) es mayor a la femenina (31%), principalmente por la informalidad del trabajo doméstico y por la interrupción de la trayectoria laboral en la mujer como consecuencia de la maternidad.

La cobertura por intervalos de edad tiene un aspecto similar a la de la mayoría de los países. Es baja en el primer intervalo (24%) y en el último (24%), debido a la informalidad, la menor cantidad de horas trabajadas y la irregularidad en el trabajo. En los demás intervalos no se encuentran diferencias particularmente sustanciales.

Al analizar la cobertura por nivel de ingresos, se observa que los quintiles más bajos son aquellos que además presentan tasas de cobertura más bajas. El quintil más pobre tiene una tasa de apenas el 17% y el segundo aumenta sólo hasta el 32%. Los dos quintiles más altos promedian un 70% de cobertura, es decir casi tres veces más que el 40% más pobre. Un sistema meramente contributivo dejaría más expuesto todavía a un sector a los sectores más vulnerables.

La sostenibilidad financiera excede a este documento, pero la diferencia entre las tasas de cobertura activa y la tasa de cobertura en adultos mayores pone en evidencia que el autofinanciamiento se vislumbra poco probable. Es posible entonces que se deba recurrir al financiamiento a través de impuestos de renta general, que agregan distorsión a los mercados y que podrían ser utilizados para otros fines. Otra alternativa podría ser el uso de stocks acumulados, como el Fondos de Garantía de Sustentabilidad (FGS). El FGS ya ha sido utilizado para otros programas de seguridad social como el PRO.CRE.AR, entre otros. De cualquier forma, dichos fondos son finitos y solo servirían para cubrir problemas coyunturales, pero no para dar una solución de fondo.

La existencia de problemas estructurales en el mercado de trabajo y el diseño de los sistemas previsionales deberían ser revisados. Las moratorias realizadas para obtener el deseado nivel de cobertura en adultos mayores deberían tener un plan de financiamiento que incluya a mejoras en la tasa de cobertura en edades activas.

## **6. Referencias Bibliográficas.**

Arenas de Mesa A. y Hernández Sánchez, H. (2001). Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile.

Arza, Camila (2012) Who gets what: Distributive principles and impacts of the Argentine pension system

Calabria, A., Cunquero, C. y Rottenschweiler, S. (2016), Dónde estamos y hacia dónde vamos.

Gruber, J. y D. Wise (1997), Social Security and Retirement- An International Comparison. The American Economic Review, 88(2), 158-163.

Grushka, C.O. 2001 "La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX", en Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social, N° 4, abril (Rosario, UBA, UNR, FLACSO).

Mesa Lago, Carmelo (2001) "La cobertura de pensiones de seguridad social en América Latina. Antes y después de la reforma previsional." En Socialis, No. 4. Rosario, Argentina.

Paz, Jorge (2004) "Argentina: Dinámica de la protección social y el mercado laboral, 1995-2002," in Protección Social y Mercado Laboral, Oficina Internacional del Trabajo.

Piffano, H., A. Lódola, H. Silva y D. Sánchez (2009), El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada. Programa de Incentivos para Docentes e Investigadores: Proyecto E083. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Rofman, R. y L. Lucchetti (2005), Social Security Coverage in Latin America. Social Protection Discussion Paper Series, Banco Mundial.

Rofman, R. y M. L. Oliveri (2011) La cobertura de los sistemas previsionales en America Latina, conceptos e indicadores.

Rofman, R. y M. L. Oliveri (2012) Pension Coverage in Latin America- trends and determinants. Social Protection & Labor, Discussion Paper N° 1217.