

## Avances y desafíos de la Inclusión Previsional<sup>1</sup>

### 1. Introducción

La protección social de los adultos mayores se expresa en el nivel de cobertura alcanzado, ya sea a través del sistema de jubilaciones y pensiones, resultado principalmente de los aportes y contribuciones realizados al sistema de seguridad social durante los años de trabajo, y de las políticas activas destinadas, mediante pensiones no contributivas y mediante políticas de inclusión previsional (moratorias), a dar acceso a aquellas personas que se encuentran en riesgo por edad avanzada, por tener situaciones de disminución de capacidades, o por no contar con los años de aportes necesarios para acceder a una jubilación.

Las políticas implementadas a través del Programa de Inclusión Previsional promovieron notablemente la cobertura por jubilaciones y pensiones: la misma alcanza al 94,6% de la población de adultos mayores (Anses).

Además de señalar el impacto positivo de las políticas implementadas desde 2005 en materia de inclusión previsional, y atendiendo a la nueva moratoria recientemente implementada este informe tiene por objetivo también caracterizar a aquellos adultos mayores que han quedado excluidos de la moratoria anterior, y evaluar el impacto que tendrá la ampliación de la moratoria.

El documento identifica primero, el impacto de las políticas implementadas, señalando como fueron beneficiados distintos sectores de la población adulta mayor respecto de los avances en seguridad social, luego se presenta una descripción de la inserción laboral de la población que se jubilaría/ó en el periodo 2012-2026, y por último se plasma un ejercicio de estimación de la cantidad de años de aporte que podrá reunir la población a jubilarse en el periodo mencionado, y la cobertura previsional futura de la misma.

### 2. Fuentes de datos y metodología

La fuente de datos utilizada corresponde a la Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), realizada en 2011, que representa al 74,3% de la población de los aglomerados urbanos de 5.000 y más habitantes. Los datos son representativos de la

1 Lic. Elisa Epstein

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán y Mendoza.

La información recabada allí aborda múltiples temáticas ligadas a la protección social. A partir de los datos mencionados es posible conocer la inserción en el mercado de trabajo y algunos aspectos de la historia laboral de la población, como la cantidad de años de aporte realizados al sistema previsional o la cantidad de años trabajados, entre otros.

El universo de estudio incluye a las personas que no percibían una jubilación en 2011 y que entre 2012 y 2026 alcanzaron o alcanzarán la edad mínima para jubilarse (3.7 millones, mujeres 60 años, varones 65 años). Siguiendo el criterio de universalidad, se incluye a toda la población, independientemente de que haya trabajado alguna vez y/o haya realizado aportes al sistema de seguridad social.

### **3. Breve descripción de las políticas implementadas**

En los últimos diez años se implementaron distintas políticas de inclusión previsional, inéditas en la historia argentina, y que ya fueron descritas en múltiples estudios. Se presenta aquí una muy breve síntesis de las mismas.

La primera estrategia de inclusión previsional, de carácter masivo, corresponde al año 2005 (Ley 25.994), denominada “Plan de Inclusión Previsional” (PIP), y estuvo orientada a facilitar la jubilación de quienes contaban con los años de aporte, pero les faltaba cinco años para cumplir la edad mínima. Asimismo la ley 25.994<sup>2</sup> da origen a la moratoria que permite incorporar al sistema previsional a todas las personas con la edad mínima para jubilarse, a través de la moratoria para trabajadores autónomos, que posibilita, mediante un plan de pagos, completar los años de aporte faltantes, con anterioridad al 30 de septiembre de 1993. Esta moratoria significó no sólo un avance por incremento de la cobertura, sino también un cambio en el principio de universalidad, y la implementación de un sistema mixto “contributivo/no contributivo” que posibilita la inclusión previsional sin tener que saldar previamente la deuda de años de aporte faltantes: los mismos se van descontando del haber previsional percibido mensualmente. De esta forma, por ejemplo, un varón de 65 años en 2014, que no cuenta con aportes a la seguridad social, podría comprar 26 años a través de la moratoria, pero

<sup>2</sup> La Ley 25.994, Art. 6 y el Decreto del 1454/05, que caducaron el 30 de abril de 2007. No obstante aún sigue vigente la Ley 24.476, la cual establece un plan de facilidades de pago para aquellos trabajadores autónomos que adeuden aportes hasta el 30 de septiembre de 1993

debería cancelar los cuatro restantes por fuera de ésta. En síntesis, debiera aportar como autónomo los cuatro años faltantes.

La Ley de moratoria previsional recientemente sancionada (Agosto 2014), constituye una actualización del proceso iniciado en 2005. A partir del mismo será posible adquirir los años de aporte comprometidos durante los años anteriores a diciembre de 2003, cubriendo a quienes fueron dejados cesantes o pasaron a ejercer trabajos precarizados en la década del 90 y en los primeros años de crisis del presente milenio. De esta manera un varón que en 2014 tiene 65 años, podrá acceder a una jubilación, a través de la moratoria, y no requeriría aportar como autónomo ningún periodo previo, pudiendo descontarse del haber jubilatorio los años de aportes faltantes.

El sistema implementado, puede caracterizarse como un sistema mixto en términos contributivos, en la medida que se realizan aportes en simultáneo con la percepción del beneficio.

#### **4. Impacto del Programa de Inclusión Previsional**

La moratoria implementada significó un importante avance en términos de cobertura: en 2011 el 88% de los adultos mayores residentes en las jurisdicciones de la Encuesta estaba cubierto por el sistema de jubilaciones y pensiones. El 63,4% contaba con una jubilación, el 18,8% con ingresos por jubilación y pensión, y el 9% sólo con una pensión (la mayoría de ellas de carácter contributivo), en tanto que el 11,6 no estaba cubierto. Debe destacarse, no obstante, que el 7% de los adultos mayores, si bien no percibía jubilaciones ni pensiones, participaba del mercado de trabajo, en tanto que sólo el 5% no percibía ingresos del sistema de protección social, ni del mercado de trabajo<sup>3</sup>.

La distribución de los adultos mayores es diferencial entre los distintos quintiles<sup>4</sup>: esto se refleja también entre los adultos mayores jubilados: el 50% pertenece a los quintiles de IPCF superiores, 25% se ubica en el 3° quintil, y el 25% restante en los quintiles de IPCF más bajos.

El nivel de cobertura es variable en los distintos estratos de ingreso, mientras en el 1° quintil de IPCF un tercio de los adultos mayores no está cubierto por jubilaciones,

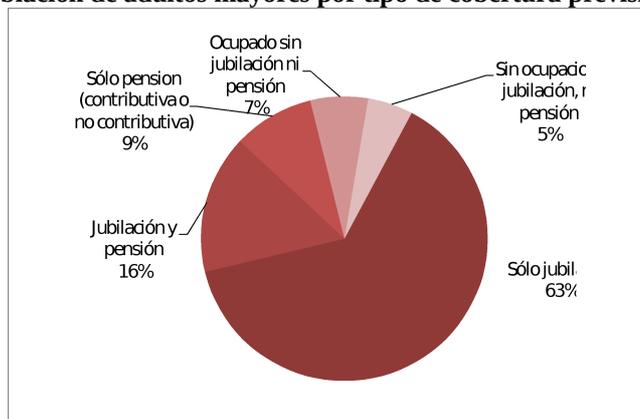
3 MTEySS (2004) Protección y Seguridad Social en la Argentina.

4 Q1 (9,5), Q2 (18,1), Q3 (25.7), Q4 (24,1) Q5 (22,5).

ni pensiones, en los demás quintiles la proporción se reduce fuertemente, y no supera el 11%. Esto da cuenta de las dificultades que enfrentan los sectores más vulnerables para acceder al sistema de jubilaciones y pensiones, resultado, al menos parcialmente, de la extensión del empleo no registrado en los mismos. Si bien la moratoria facilitó notablemente el acceso, a medida que el año 1993 va quedando más alejado en el tiempo, el acceso a la moratoria se vuelve más exigente en términos de años de aportes realizados.

Entre la población cubierta por el sistema de protección social se observa que la cobertura por jubilación y pensión (dos ingresos) es mucho más elevadas en los quintiles altos (4° y 5°), donde alcanza al 30% de los adultos mayores, en tanto que en los quintiles más bajos (1° y 2°), apenas el 5% percibe dos beneficios.

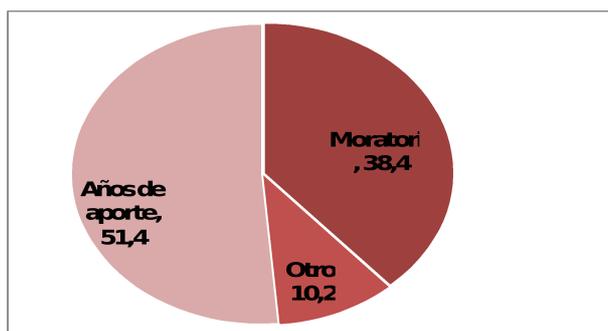
**Gráfico 1: Población de adultos mayores por tipo de cobertura previsional. Año 2011**



Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

Entre los adultos mayores jubilados (79%), poco más de la mitad se había jubilado por los años de aporte realizados, en tanto que el 38,4% contaba con una jubilación por moratoria en las jurisdicciones analizadas (1.13 millones de personas aprox.). Es decir que alrededor de 4 de cada 10 adultos mayores jubilados, no contaban con los años de aporte suficientes para acceder a una jubilación sin moratoria.

**Gráfico 2: Población de adultos mayores jubilada por modalidad de acceso a la jubilación.**



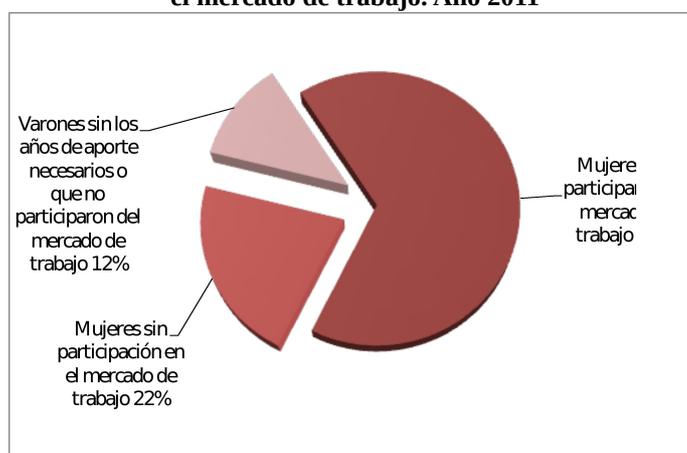
Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

Según datos de 2011 sólo el 11% del total de jubilados no había participado nunca del mercado de trabajo, siendo la mayoría mujeres (97%).

En contraste con el concepto de “jubilaciones de ama de casa”, que beneficiaría principalmente a quienes estuvieron abocados al empleo doméstico, los jubilados incluidos en la moratoria participaron, en su mayoría, del mercado de trabajo (77%) durante varios años: aproximadamente la mitad trabajó más de 25 años (400 mil personas), y sólo el 22% de quienes accedieron a la moratoria y contaban con la edad mínima en 2011 no habían trabajado.

La moratoria benefició especialmente a las mujeres que habiendo trabajado no lograban reunir la cantidad de años de aporte necesarios. Del conjunto de los jubilados por moratoria el 66% eran mujeres que habían participado del mercado de trabajo, el 22% mujeres que no habían trabajado nunca, y el 12% varones que no contaban con los años de aporte necesarios.

**Gráfico 3: Población jubilada por moratoria según sexo y participación en el mercado de trabajo. Año 2011**



Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

El 71% de los jubilados a través de la moratoria pertenecían a los quintiles 3, 4 y 5 del IPCF (en estos quintiles se concentra la mayor parte de los adultos mayores).

La moratoria impactó diferencialmente en los distintos quintiles de ingresos. En el 1° quintil el 41% de los adultos mayores percibe una prestación por jubilación a través de la moratoria; en el 2° quintil la proporción se incrementa al 49%, para descender en los quintiles superiores, en los que se incrementa sensiblemente la proporción de población jubilada a través de los años de trabajados. En el 5° quintil el 62% accedió a una prestación por años de trabajo y/o aportes. En síntesis, el programa de inclusión previsional, impactó con mayor intensidad en sectores más vulnerables (Q1, Q2 Y Q3), permitiendo el acceso a un ingreso de por vida.

Las políticas de inclusión previsional significaron la posibilidad no sólo del acceso a un ingreso, sino también al sistema de salud a través de la cobertura de PAMI. Asimismo resultan relevantes las políticas asociadas que benefician a la población adulta mayor (acceso a prestaciones médicas, residencias geriátricas, subsidios económicos, cobertura de vivienda, cobertura de alimentos, créditos, turismo, etc.).

**Cuadro 1: Población de adultos mayores jubilados según modalidad de la jubilación y quintil de IPCF. 2011**

Quintil IPCF	Total	años de aporte y otros	entró en la moratoria reciente o en la jubilación de las amas de casa
1er quintil	100	59,1	40,9
2do quintil	100	51,2	48,8
3er quintil	100	58,3	41,7
4to quintil	100	63,7	36,3
5to quintil	100	70,9	29,1

Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

Como se señaló, sólo el 11,6% de los adultos mayores no cuenta con una jubilación ni pensión. La proporción se incrementa al 13,5% si se incluye además a la población que sólo cuenta con una pensión contributiva, compatible con una jubilación, y se excluye a los ocupados registrados. La población sin jubilación, sin pensión contributiva y sin empleo registrado se concentra en los quintiles de ingreso más bajos (1 y 2) (44%).

Los adultos mayores que se encontraban en condiciones de tramitar una jubilación, y que no contaban con un empleo registrado en 2011 (500 mil personas), se caracterizaban por recibir una pensión contributiva por fallecimiento del cónyuge (49%), con lo cual, si bien podrían tramitar este beneficio, ya cuentan con una cobertura por parte del sistema de protección y seguridad social. El 13% son ocupados no

registrados, y el 37% son inactivos o desocupados, quienes constituyen el segmento más vulnerable.

La población sin ningún ingreso (187 mil personas, inactivas o desocupadas sin jubilación ni pensión) constituyen el grupo más vulnerable, son mujeres (90%), se y concentran en los quintiles de ingreso más bajos: 58% (1° y 2° quintil de IPCF). Un tercio no participó del mercado de trabajo, y el 28% habiendo trabajado no cuenta con años de aporte al sistema previsional.

Entre los adultos mayores sin jubilación, sin pensión no contributiva, y sin empleo registrado, los datos indican que más de la mitad podría ingresar a la primera moratoria, mayoritariamente sin realizar aportes como trabajador autónomo, y por algún motivo aun no lo ha hecho (la mayoría declara que ya inició trámites o está averiguando para iniciarlos), en tanto que un 30% debería realizar algunos años de aporte de manera particular para luego poder ingresar a la moratoria. Esto podría constituir un obstáculo, especialmente para la población de menores recursos.

#### **5. Caracterización de la población que alcanzaría la edad mínima para jubilarse en el periodo 2012 y 2026.**

En este apartado se describe la situación ocupacional que presentaba la población en estudio en el año 2011 (población que alcanzará la edad mínima para jubilarse en el período 2012-2026). El universo se compone de 3.7 millones de personas aproximadamente, un 43% de varones y un 57% de mujeres. El 78% se encontraba activo, en tanto que un quinto era inactivo.

En la última década el empleo registrado alcanzó los valores más elevados en los últimos 38 años y si bien los niveles de empleo no registrado continúan siendo relevantes, se ha registrado en los últimos diez años un descenso del mismo (MTEySS, 2013), acompañado por algunos periodos de estancamiento en el proceso de reducción del empleo “en negro”.

El grupo poblacional correspondiente a este documento presenta niveles de empleo registrado superiores al conjunto de la población. La experiencia laboral, y la permanencia en el mercado de trabajo contribuyen en este aspecto. El 64% del conjunto de trabajadores cuenta con un empleo registrado, siendo los valores más elevados entre los varones respecto de las mujeres en todos los grupos de edad. El 70% de los varones

ocupados, y el 58% de las mujeres ocupadas, que se jubilarán en el periodo 2012-2026 se encuentra realizando aportes al sistema de seguridad social.

Hacia fines de la década del 90 (Octubre 2002), en los grandes aglomerados urbanos las altas tasas de desocupación (18%), y el incremento del empleo no registrado (43,8% para el mismo periodo), impactaron fuertemente en el conjunto de la población, y la posibilidad del acceso a un empleo, que además sea registrado resultó difícil para este grupo poblacional. La tasa de empleo registrado, es más elevada en la población de 35 a 59 años, sin embargo al analizar la evolución para los grandes aglomerados urbanos, se observa que son los ocupados más jóvenes (24 a 34 años) quienes lograron incrementar más intensamente la tasa de empleo registrado en el período 2003-2013<sup>5</sup>.

En síntesis, si bien la tasa de empleo no registrado es más baja en la población de edades centrales (35 a 59 años), la evolución de la tasa de empleo registrado indica que fueron las personas más jóvenes (25 a 34 años) quienes lograron mejorar más intensamente su situación en el periodo 2003-2013.

La extensión del empleo registrado se traduce en la cantidad de años de aportes acumulados. El deterioro del mercado de trabajo durante la década del noventa, así como los cambios en la normativa laboral y la reforma del sistema de previsión social, dejaron a amplios sectores de la población por fuera del sistema de protección y seguridad social<sup>6</sup>. La dinámica del mercado de trabajo durante la década del noventa e inicios de la década actual, se caracterizó primero, por un periodo de destrucción de empleo registrado, y pasaje hacia la desocupación y el empleo no registrado. Estudios específicos sobre el empleo no registrado en el sector privado dan cuenta de esta tendencia (Rojo y Castillo, 2005).

El siguiente cuadro enumera la cantidad de años de aportes acumulados que presenta la población que alcanzará/ó la edad mínima de jubilación en el periodo 2012-2026. Los varones lograron atesorar mayor cantidad de años de aporte que las mujeres; sin embargo, si consideramos a los varones a quienes les falta entre 11 y 15 años para jubilarse, (50 a 54 años) aproximadamente el 30% no logrará reunir los 30 años

5 Tasas de empleo no registrado.

<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/belDisplay.asp?idSeccion=1&idSubseccion=1&idSubseccion2=7>

<sup>6</sup> En 1993 se modifica el sistema de seguridad social, a partir de la Ley 24.241, que corrió 5 años la edad mínima de la jubilación (60 años para mujeres y 65 para varones). En el periodo 1992-2003 se verifica una merma considerable en la tasa de cobertura de los adultos mayores (Observatorio de la Seguridad Social, 2011)

necesarios para acceder a una jubilación, ya que cuenta con menos de 11 años de aporte. Entre las mujeres a quienes también les faltaba entre 11 y 15 años para jubilarse (45 a 49) años, aproximadamente el 65% se encuentra en igual situación, ya que cuenta con menos de 11 años de aporte. Esto significaría que, de no mediar una moratoria, casi la mitad (48%) de la población que alcanzaría la edad mínima para jubilarse en el período 2022-2026 no lograría reunir 30 años de aporte, aunque trabajase en un empleo registrado de manera ininterrumpida hasta dicho periodo.

Sin una moratoria la mayor parte de la población adulta mayor no contaría con una prestación por jubilación. Si bien aportaron durante varios años al sistema de seguridad social, esto no resulta suficiente para lograr acumular los 30 años que requiere el mismo.

En el siguiente gráfico se expresa la cantidad de años de aporte acumulados y la proporción de ocupados con empleos registrados. Entre quienes no tienen años de aporte, prácticamente no hay ocupados registrados. Este grupo es el más vulnerable en la medida que, manteniendo las condiciones actuales (2011), alcanzaría la edad mínima de jubilación sin haber realizado aportes al sistema de seguridad social.

La proporción de empleo registrado crece junto con los años de aporte ya realizados, es decir que quienes ya reunieron 25 años de aportes podrán jubilarse a partir de los mismos, sin necesidad de ingresar en una moratoria.

**Gráfico 6: Población que alcanzará la edad mínima de jubilación en el periodo 2012-2026, sin jubilación, Según años de aportes acumulados en 2011 y situación de empleo registrado. Año 2011**

Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011  
\*\*CV superior al 25%.

## **6. Estimación del impacto de las políticas de inclusión previsional 2012-2026**

### **6.1 Cobertura**

Se presenta a continuación un ejercicio que permite aproximarse a la cantidad de años de aporte que reuniría la población al alcanzar la edad mínima para jubilarse, y a partir de ello evaluar si necesitarían ingresar a una moratoria, y si podrían hacerlo dadas las condiciones vigentes.

El universo de estudio es la población que se jubilaría en el período 2012-2026, y que en 2011 tenía, en el caso de las mujeres, entre 45 y 59 años, y entre los varones 50 a 64 años, y que no contaba con una jubilación (3.7 millones de personas en las jurisdicciones de la muestra).

El ejercicio supone mantener constante la condición de actividad de las personas y su situación de empleo registrado en 2011. En tal sentido, el incremento del empleo “en blanco” significaría una mejora en los años de aporte acumulados a la edad de jubilarse; por el contrario, un deterioro del mercado de trabajo impactaría negativamente en el sistema de seguridad social.

Si bien estudios anteriores señalan que los aportes se incrementan con la edad, a una tasa decreciente, aproximadamente hasta la edad de 54 años para luego decrecer (Bertranou y Sanchez, 2003), este ejercicio mantiene constantes los aportes, debido a que no se cuenta con información respecto de cómo varía la tasa mencionada. Además no se están realizando ajustes a partir de las tasas de mortalidad. En tal sentido el ejercicio constituye una aproximación, con el objetivo de evaluar la integración al sistema de protección social, y a partir de ello deducir el impacto de la ampliación de la moratoria.

Estudios diversos señalan, a partir de la década del 90 una declinación de la estabilidad del empleo en los mercados de trabajo. La manera más generalizada de medir la “estabilidad” es a través de la antigüedad en el puesto de trabajo, en tal sentido se observa que 68% de los ocupados del grupo poblacional en estudio presenta más de 5 años en el puesto de trabajo, siendo esto más elevado entre los varones de 60 a 64 años (79%), que entre las mujeres de 45 a 49 años (58%). Este dato convalida, de alguna manera, la confiabilidad de la información al momento de estimar los años de aporte.

La cohorte que se jubilaría en el periodo 2012-2016 se estima que llegará con menos aportes al sistema de seguridad social al cumplir la edad mínima para jubilarse que el resto de los quinquenios. Aproximadamente 430 mil personas contarían con menos de 6 años de aporte. Son las mujeres que al iniciarse la década del 90 (1992), tenían alrededor de 36-40 años, y los varones entre 41-45 años. Este grupo poblacional se vio afectado por la fuerte crisis del empleo y la precarización laboral, y en la fase de recuperación iniciada en 2003 encontró más restricciones para integrarse al mercado

de trabajo formal por motivos de edad, calificación y/o oportunidades en sus localidades de residencia.

El siguiente quinquenio, si bien presenta una situación más favorable, en términos de cantidad de años de aporte acumulados, en la medida que más de un tercio (36,5%) contará con 25 años o más de aportes realizados, registra que el 34% llegaría a la edad jubilatoria con menos de 6 años de aporte (414 mil personas), encontrando así mayores dificultades para ingresar a la moratoria abierta en 2005, que el grupo anterior, pero pudiéndose integrar a partir de la actualización de la moratoria a partir del corriente año.

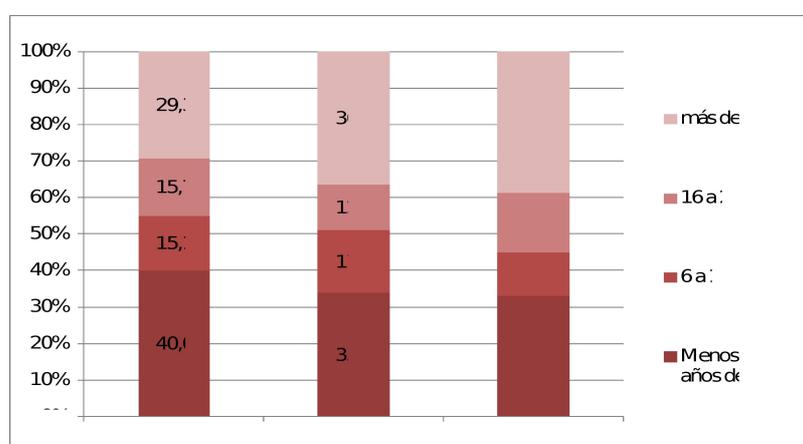
Por último, en el quinquenio 2022-2026, se incrementa la proporción de población que lograría llegar con más de 25 años de aporte (39%). Este grupo, logró insertarse de manera más favorable en el mercado de trabajo a partir de las mejoras de la última década. Las mujeres, particularmente, lograron un mayor acceso a empleos registrado, según datos de 2011. Mientras que el 60% de las mujeres ocupadas de 45 a 49 años tenían un empleo registrado, entre las de 55 a 59 la proporción se reducía al 54%. A pesar de las mejoras en el mercado de trabajo, un tercio de la población no lograría superar los 6 años de aportes al alcanzar la edad mínima para jubilarse

En síntesis, el quinquenio que encontraría mayores dificultades para acumular la cantidad de años de aporte, corresponde a quienes se jubilarían en el periodo 2012-2016. Se trata de la población que al iniciarse la década del 90 (1993) contaba ya con varios años de participación en el mercado de trabajo, (m37-41 años y v46-42 años), que se vieron fuertemente afectados por el deterioro del mismo, a partir de las políticas implementadas en la década del noventa.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, los años de aporte acumulados que se estiman, se incrementan con el transcurso del tiempo, producto de la reducción del desempleo y el crecimiento del empleo registrado. Los datos del Sistema Integrado Provisional Argentino (SIPA) expresan el fuerte incremento del número de trabajadores que aportan al sistema: “El número de trabajadores que aportan a la seguridad social era, en 2012 un 59% superior al identificado en el pico del Régimen de Convertibilidad en la década de los noventa y un 86% superior al nivel observado antes de la implementación del actual patrón productivo” (ENAPROSS, 2014 p. 49).

Los datos estimados suponen, como hipótesis de mínima, que el empleo registrado se mantendrá en los niveles similares a 2011<sup>7</sup>.

**Gráfico 7: Población que alcanzará la edad mínima de jubilación en el periodo 2012-2026, sin jubilación, Según años de aportes al sistema de seguridad social estimados al alcanzar la edad mínima de jubilación. Año 2011.**



Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

El gráfico anterior expresa las dificultades de amplios sectores de la población para acumular 30 años de aporte a lo largo de su vida laboral, bajo estas circunstancias la mayor parte de la población quedaría excluida del sistema contributivo de la seguridad social, como ocurría con anterioridad a las políticas de inclusión implementadas. En 2002 la tasa de cobertura de los adultos mayores alcanzó su mínimo (54,5%), a partir de 2007 comienzan a reflejarse los resultados de las políticas implementadas: la tasa de cobertura alcanza al 76%, para seguir creciendo hasta la actualidad (ANSES, 2011). La moratoria implementada desde 2005 amplió la cobertura

<sup>7</sup> Datos recientes señalan que empleo asalariado del sector privado, experimentó un leve incremento entre el 2º trimestre 2013 y 2014, con algunos altibajos en el periodo (EIL, 2014). Por otra parte datos de la EPH señalan un leve incremento interanual (0,8%) del empleo no registrado, para los 31 aglomerados urbanos, que obedeció al crecimiento del empleo asalariado no registrado y una retracción del empleo asalariado registrado.

previsional a una población que estuvo afectada por el crecimiento de los índices de desempleo en la década de los 90' sumado a la precarización de las formas contractuales.

El siguiente cuadro estima qué proporción de la población no requeriría de una moratoria para acceder a una jubilación, y que parte de la población requeriría de una moratoria para poder acceder al beneficio, de acuerdo a la moratoria anterior a 2014. Asimismo se estima la cantidad de años de aporte que no pueden ser adquiridos a través de la moratoria mencionada.

Entre la población que se jubilaría en el quinquenio en transcurso (2012-2016), aproximadamente el 38% debía realizar más de tres años de aportes de manera particular (400 mil personas), dificultando el acceso a la compra de años de aportes especialmente a la población más vulnerable. Uno de cada diez futuros jubilados debía saldar una deuda de más de 9 años para poder ingresar a la moratoria. Esto significa que aproximadamente 125 mil personas que se jubilarían en este quinquenio deberían realizar aportes como trabajadores autónomos equivalentes a nueve años o más. Cabe destacar que el 27% de esta población participó del mercado de trabajo al menos durante 25 años, en tanto que un 21% nunca trabajó, y un 25% trabajó, al menos, entre 11 y 25 años. Se trata de mujeres que, sin embargo, no contaban, ni contarían con aportes al cumplir la edad mínima de jubilación. Son principalmente inactivas u ocupadas no registradas, y se concentran en los primeros quintiles de ingreso.

En los quinquenios subsiguientes, de no haberse implementado la ampliación de la moratoria, se incrementaría sensiblemente la población que no podría acceder a una jubilación debido a que no contaría con los años de aportes necesarios.

Entre 2017-2021, aproximadamente el 28% (338 mil personas) de la población con la edad mínima para jubilarse podría reunir 30 años de aporte, un 26% podría jubilarse a través de la moratoria, y comenzar a percibir una jubilación, y se le irían descontando los años de aporte faltantes, en tanto que un 46% debería aportar algunos años como trabajador autónomo antes de poder ingresar a la moratoria anterior a 2014. La situación afecta a un cuarto de este grupo poblacional: el 26% debería aportar 9 años o más como trabajador autónomo para poder ingresar a la moratoria vigente antes de 2014, (325 mil personas).

Este grupo está compuesto principalmente por mujeres (96%), un 79% participó del mercado de trabajo, el 23% trabajó al menos 25 años, son inactivas (51%), u ocupadas no registradas o desocupadas (49%), con lo cual de mantenerse las condiciones de 2011, enfrentarían dificultades para ingresar a la moratoria anterior.

En el periodo 2022-2026 un tercio de la población lograría reunir 30 o más años de aporte (423 mil personas), producto del crecimiento del empleo registrado, y las mejoras en el mercado de trabajo. Un 24% ingresaría a la moratoria, en tanto que aproximadamente más de un tercio de la población debería aportar más de 9 años de manera particular antes de ingresar a la moratoria anterior (504 mil personas). Este grupo resulta más heterogéneo que los dos anteriores: se observa una mayor participación en el mercado de trabajo, sólo el 15% nunca trabajó. Hay una presencia mayor de varones, que podría asociarse a la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en empleos registrados. No obstante, este grupo poblacional encontraría mayores dificultades para ingresar a la moratoria vigente con anterioridad a 2014 debido a que esta se volvía más exigente, y requería cada vez más años de aporte para poder ingresar a la misma.

**Cuadro 2: Mujeres de 45 a 59 años y varones de 50 a 64 años sin jubilación, según años que deben adquirir por fuera de la moratoria 2005**

Años debe adquirir por fuera de la moratoria 2005	Año con la edad mínima para jubilarse. V2			
	Total	2012-2016	2017 - 2021	2022 - 2026
No necesita ingresar a la moratoria	24,6	12,9	27,9	30,9
Ninguno	30,9	45,2	26,1	24,0
hasta 3 años	3,2	3,8	3,8*	2,1*
3,5 a 6	6,6	9,2	7,1	4,1
6,5 a 9	8,6	17,2	8,4	2,1*
más de 9	26,1	11,7	26,8	36,8

Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

## 6.2 Impacto según quintiles de ingreso

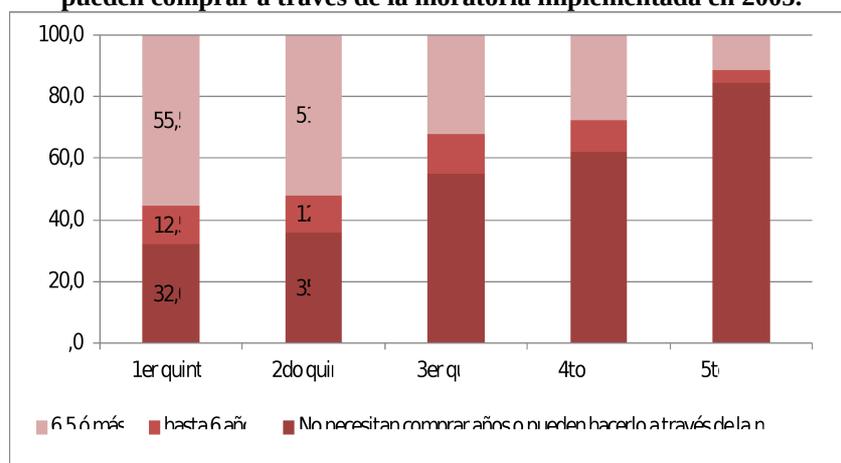
Entre la población que se jubilaría en el periodo 2012- 2026, la posibilidad de ingresar a la moratoria anterior a 2014 varía mucho entre los distintos quintiles de IPCF. Esto puede relacionarse con el acceso a empleos registrados, así como con la posibilidad de realizar aportes por fuera de la moratoria. La población que debería comprar varios años de aporte de forma particular se concentra, principalmente, en los primeros quintiles de ingreso: del conjunto de personas que deberían comprar más de 9 años de aporte por

fuera de la moratoria, según los datos estimados, el 65% se ubicaría en los quintiles 1 y 2.

Al analizar la distribución en cada quintil (gráfico 8), queda evidenciado que en los quintiles más bajos la vulnerabilidad para acceder a una jubilación se incrementa: aproximadamente, la mitad de la población tendría que adquirir de manera particular más de 6 años de aporte, proporción que se reduce al 12% en el quinto quintil. En los quintiles más altos (4 y 5), la mayoría de la población no requeriría ingresar a la moratoria para poder jubilarse.

Los beneficios derivados del trabajo formal, en este caso las jubilaciones, alcanzan en menor medida a los quintiles de ingresos más bajos, debido a que en los mismos predominan el empleo en sectores económicos de bajo nivel de registro (empleo en el comercio, en servicios a casas particulares, en confecciones, en el agro). Con el propósito de lograr una mayor inclusión previsional, se aprobó recientemente una ampliación de la moratoria, de tal forma de continuar con una política activa de inclusión a fin de facilitar el acceso a un ingreso a los adultos mayores que no logren reunir 30 años de aporte al sistema previsional. Ésta beneficiaría especialmente a los sectores más vulnerables, quienes encontraban mayores dificultades para acogerse a la moratoria anterior. En tal sentido la actual moratoria permite lograr una mayor equidad y contempla un conjunto de aspectos para definir distintos planes de pago para acceder al beneficio, de acuerdo a la situación patrimonial de cada caso.

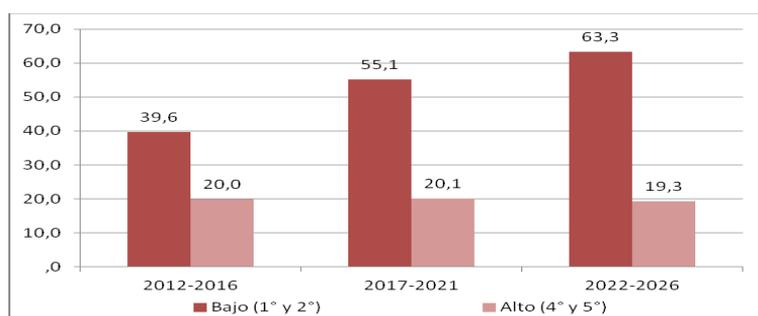
**Gráfico 8: Mujeres de 45 a 59 años y varones de 50 a 64 años sin jubilación según años que no pueden comprar a través de la moratoria implementada en 2005.**



Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

En síntesis, de acuerdo a los datos estimados, los sectores más beneficiados de una ampliación de la moratoria serían los futuros jubilados pertenecientes a los sectores de menores ingresos. Los datos estimados señalan que, con el transcurso del tiempo los futuros jubilados de los quintiles más bajos, encontrarían cada vez mayores dificultades para acceder a la moratoria, en tanto que en los quintiles más altos no se observan diferencias.

**Gráfico 9: Mujeres de 45 a 59 años y varones de 50 a 64 años sin jubilación que adeudan más de 6 años de aportes antes de poder ingresar a la moratoria implementada en 2005 por Quintil de IPCF.**



Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

### 7.1 Efectos de la ampliación de la moratoria en el periodo 2012-2026

La ampliación de la moratoria permite adquirir años de aporte adeudados con anterioridad a diciembre de 2003 (la anterior ponía el límite en septiembre de 1993). Esta modificación, sumada a una menor exigencia de los años de aportes requeridos (por cada dos años de exceso de la edad mínima, se descontará uno de aporte. Por ejemplo, un hombre de 67 años, requiere 29 años de aporte), facilitará el acceso a una jubilación.

A diferencia de la moratoria anterior, esta incorpora una evaluación económica de los futuros jubilados, a partir de la cual ANSES podrá establecer un plan de pagos acorde a la misma, evitando así inequidades, y beneficiando especialmente a los sectores más vulnerables. Los planes de pago prevén un máximo de 60 cuotas (5 años).

Según los datos estimados, entre quienes se jubilarían en el quinquenio actual (2012-2016), aproximadamente el 95% podría acceder a un ingreso por jubilación, acogiéndose a la moratoria a través de distintos planes de pago, acordes a su situación socio-económica. En la moratoria anterior sólo el 58% de la población de adultos mayores se encontraba en la misma situación.

El siguiente cuadro expresa el impacto inclusivo de la ampliación de la moratoria recientemente implementada, que permitirá a quienes cuentan con la edad

mínima y no con los años de aportes necesarios poder ingresar al sistema e ir saldando la deuda previsional, a través de los descuentos en los haberes percibidos. La ley estará vigente por dos años, y constituye un salto cuantitativo en la ampliación de derechos para los adultos mayores, saldando así una deuda producto, entre otros factores, del empleo no registrado.

Con la ampliación de esta nueva política de inclusión, la población que alcanzaría la edad mínima en el periodo 2012-2016 serán los principales beneficiados, apenas el 5% debería comprar un máximo de tres años, en tanto que el 95% está incluido en la moratoria. Cabe recordar además, que dadas las facilidades implementadas, para este grupo reducido bastaría postergar dos a tres años su jubilación para poder acceder a la jubilación y descontar de su haber de los años de aporte adeudados.

**Cuadro 2: Mujeres de 45 a 64 años y varones de 49 a 69 años sin jubilación, según años que deben adquirir por fuera de la última moratoria (2014)**

<b>Años debe adquirir por fuera de la moratoria 2014</b>	<b>Año con la edad mínima para jubilarse</b>	
	<b>2012-2016</b>	<b>2017 - 2021</b>
Total	100	100
No necesita ingresar a la moratoria	12,9	27,9
Ninguno	82,3	46,0
hasta 3 años	4,8	11,0
3,5 a 6	,0	15,1
6,5 a 9	,0	,0
más de 9	,0	,0

Fuente: MTEySS, SSPTyEL. ENAPROSS 2011

## 7. Conclusiones

Existe una estrecha vinculación entre el sistema de protección social contributivo, el empleo registrado y las políticas de inclusión previsional. Las distintas estrategias implementadas en la última década actúan como un dispositivo compensador de las inequidades surgidas en el mercado de trabajo, producto de la extensión del empleo no registrado.

Respecto de la evolución del empleo registrado, a partir de series armonizadas para el área metropolitana del Gran Buenos Aires, puede concluirse que el mismo ha crecido desde 1980,” tanto en fases expansivas como recesivas, y bajo regímenes económicos diversos de carácter desregulador y aperturista, así como en modelos más

proteccionistas y con mayor intervención estatal” (MTEySS-SSPTyEL, 2007). En tal sentido puede constarse que se trata de un problema estructural, que comenzó a revertirse recientemente, en la última década. El impacto de esta tendencia se ve reflejada en la cantidad de años de aporte acumulados por parte de la población objeto de este estudio. Apenas el 35% de la población lograría reunir más de 25 años de aportes al alcanzar la edad mínima de jubilación en el periodo 2012-2026, observándose una mejoría con el transcurso del tiempo, producto del incremento del empleo registrado, y de una mayor participación del mercado de trabajo.

El leve incremento de los años de aporte estimados para quienes se jubilarían en el periodo 2021-2026, puede asociarse a las mejoras en el mercado de trabajo, resultado de las distintas políticas de empleo implementadas, de los cambios en la normativa laboral, así como de las modificaciones en la estructura económica en su conjunto, aspectos que generaron la reducción del desempleo y el incremento del empleo registrado. En el periodo 2022-2026 el 38% de la población reuniría más de 25 años de aportes al sistema de protección social al alcanzar la edad jubilatoria, proporción que se acota al 29% en el periodo 2012-2016.

No obstante, los avances en este sentido no alcanzaron para paliar las dificultades que encontraban los adultos mayores para acumular 30 años de aportes al sistema, de no haber mediado el plan de inclusión previsional, amplios sectores de la población de adultos mayores habrían quedado por fuera del sistema de protección y seguridad social. Los datos de 2011 señalan que el 38,4% de los jubilados accedieron a este beneficio a través de una moratoria.

El programa de Inclusión previsional benefició especialmente a las mujeres que habiendo trabajado no lograban reunir la cantidad de años de aporte necesarios. Del conjunto de los jubilados por moratoria el 66% eran mujeres que habían participado del mercado de trabajo, el 22% mujeres que no habían trabajado nunca, y el 12% varones que no contaban con los años de aporte necesarios.

Sin embargo a medida que transcurre el tiempo la moratoria implementada en 2005 fue encontrando también sus límites, y su capacidad de incluir a los sectores más vulnerables se vio acotada. Según los datos estimados mientras en el periodo 2012-2016

sólo el 11% de los adultos mayores necesitaban saldar de manera autónoma 9 años o más de aportes (125 mil personas), en el periodo 2021-2026 la proporción ascendía al 37% (505 mil personas). La población que encontraría mayores dificultades para ingresar a la moratoria anterior se concentraba en los primeros quintiles de ingreso, en tal sentido la ampliación de la misma, beneficiará especialmente a los sectores más vulnerables. El programa de inclusión previsional recientemente implementado, a diferencia del anterior, incluye una evaluación patrimonial y fiscal de los futuros jubilados que solicitan el ingreso a la moratoria.

La información recabada señala la necesidad de mantener y extender en el tiempo la vigencia de la moratoria recientemente implementada, a la que deberán acogerse menos personas en la medida que el empleo no registrado mantenga y/o recupere su tendencia decreciente iniciada en 2005.

## 8. **Bibliografía**

- MTEySS-SSPTyEL (2003) *Trabajo no registrado: Avances y Desafíos para una Argentina inclusiva*.
- Castillo, Victoria y Rojo, Sofía (2005). "Trayectorias laborales y rotación del empleo 1996-2004" en
- Eduardo Lépole, Emilia Roca, Lila Schachtel y Diego Schleser (2006) "Evolución del empleo registrado y no registrado durante el período 1990-2005", en *Serie «Trabajo, Ocupación y Empleo» N°*, MTEySS-SSPTyEL
- Schleser, Diego (2007). El trabajo no registrado en el largo plazo en Serie «Trabajo, Ocupación y Empleo» N° 7, MTEySS-SSPTyEL
- Anses (2010) Observatorio de la Seguridad Social. Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del sur. ANSES, Buenos Aires
- ANSES (2011), Observatorio de la Seguridad Social, análisis de la cobertura Previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad. ANSES, Buenos Aires
- Bertranou, F, O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011). Encrucijadas en la Seguridad Social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. 1ra. Ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.

- MTEySS-SSPTyEL (2014) Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 ENAPROSS, MTEySS, Buenos Aires