

III Seminario Internacional sobre Desigualdad y Movilidad Social en América Latina

Universidad Nacional de Río Negro

**Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad,
Sede Andina**

Ciudad de Bariloche, 13 al 15 de mayo de 2015

Eje temático: Propuestas metodológicas para el estudio de las clases y la movilidad social a través de herramientas estadísticas (discusiones acerca del uso de tablas de movilidad, análisis log-lineales, análisis de correspondencia, modelos de regresión, historia de eventos, etc.)

Título: Algunas implicancias distributivas de las reformas del sistema previsional argentino, 2003-2013

Emanuel Agú

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires

E-Mail: emanuel.agu@gmail.com

RESUMEN

En este artículo se analizan las implicancias distributivas que genera la interacción entre el funcionamiento del sistema previsional argentino y las organizaciones familiares que conforman los adultos mayores. Para abordar este propósito se utilizan datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) entre 2003 y 2013, comparando las distribuciones del ingreso en los hogares compuestos por adultos mayores a partir de indicadores de desigualdad sintéticos y estimaciones no paramétricas.

Resultados:

Palabras clave: distribución del ingreso, jubilaciones, SIPA.

1. Introducción

El reparto desigual de los recursos en los sistemas de seguridad social es un importante desestabilizador interno, que atenta contra la sustentabilidad de los regímenes del bienestar. Esta ponencia, en particular, tiene como objetivo identificar los principales rasgos distributivos del sistema previsional argentino y producir algunas recomendaciones para atender a su sustentabilidad.

Los sistemas previsionales tienen por objetivos esenciales aliviar los riesgos sociales que afectan a los adultos mayores cuando se retiran definitivamente del mercado laboral. La experiencia internacional señala que la seguridad de ingresos necesaria para sostener un mínimo de calidad de vida entre los adultos mayores, depende tanto de una cobertura previsional extensa, como de un nivel adecuado de las prestaciones mínimas (OECD, 2013). Esto implica que la sustentabilidad de las políticas de previsión social se encuentre condicionada a la confluencia con las transformaciones de índole socio-demográficas.

Las reformas del sistema previsional argentino, iniciadas en 2004, serán consideradas aquí en su conjunto amplio, que engloba a las moratorias para efectivizar cotizaciones, las jubilaciones anticipadas y el otorgamiento de pensiones no contributivas (principalmente por invalidez y edad avanzada). Fue ampliamente documentado el éxito que tuvieron las reformas para extender la cobertura previsional a niveles virtualmente universales (ver ANSES, 2011; Arza, 2012; Bertranou et al., 2012). Para recuperar una noción general, en base a los datos que se procesan en este trabajo, la tasa de cobertura se incrementó del 61,1% en 2003 al 81,6% hacia finales de 2013. En marzo de 2014 la ANSES dio a conocer, en base a datos administrativos, que la cobertura alcanzaba al 94,6% de los mayores de 65 años (Página/12, 21-3-2014).

Hasta el año 2008 los haberes previsionales se incrementaron mediante decretos del Poder Ejecutivo Nacional, que privilegiaron la actualización de las prestaciones mínimas por encima de la variación de precios y salarios. En este período, la jubilación mínima se incrementó un 360%, mientras que el resto se incrementó entre un 63 y 79% (Bertranou et al., 2012). A partir de marzo de 2009 ingresó en vigencia la movilidad de las jubilaciones y pensiones en función de la variación de los salarios y los recursos netos de la ANSES (Ley Nº 26.417). La combinación de estos dos tipos de intervenciones produjo una actualización segmentada de las prestaciones. Según los cálculos de la OIT, entre 2002 y 2012 la jubilación mínima se incrementó en un 1.025%, mientras que el resto de las prestaciones se incrementaron en un rango de entre el 299% y el 399% (Bertranou et al., 2012).

El sistema de pensiones argentino reúne actualmente cinco regímenes a escala nacional¹. La mayor parte de los jubilados y pensionados está comprendida dentro del “régimen general”, cuyos principales parámetros son una edad de retiro de 60 años para las mujeres y 65 años para los varones y la exigencia de 30 años de aportes sobre el salario, con una alícuota establecida actualmente en el 11%. Se mantienen en vigencia otros regímenes², que tienen diferentes requisitos de acceso cuyo detalle puede consultarse en Bertranou et al. (2011). En general, estos regímenes tienen prerrogativas para el adelantamiento del derecho y a la movilidad de las prestaciones a expensas de los recursos del régimen general. En estos regímenes existían, en 2012, 173.519 beneficios iguales o superiores al haber máximo del régimen general, que representaron erogaciones por 2.745,6 millones de pesos anuales. En este grupo, los haberes medios del poder judicial y del servicio exterior fueron entre 10 y 12,5 veces superiores al haber medio del régimen general y un 1,8 veces mayor al haber máximo del régimen general (ANSES, 2012).

A septiembre de 2013, la pirámide de haberes previsionales mostraba que el 53% de los beneficiarios percibían el haber mínimo³; 18% percibía un haber comprendido entre 1 y 2 haberes mínimos; el 12% percibía un equivalente a 2 haberes mínimos y el 17 % percibía un haber mayor a dos haberes mínimos (Télam, 4-2-2014; Página 12, 1-8-2014). Esta distribución introdujo un fuerte componente de litigiosidad. Por intermedio de sentencias judiciales se dispusieron modificaciones en los toques de las prestaciones, el cálculo de la prestación básica universal⁴, el recálculo de las jubilaciones iniciales y actualizaciones adicionales a las previstas entre 2002 y 2006. A partir de la vigencia de la Ley de Movilidad las prestaciones máximas del régimen general se mantienen aproximadamente 7,3 veces superiores a las mínimas⁵, aunque la injerencia de los litigios introdujo haberes

¹ Y además subsidia a una cantidad de cajas de jubilación provinciales deficitarias.

² “Regímenes de privilegio” para magistrados y funcionarios del poder judicial y personal del Servicio Exterior de la Nación; “regímenes especiales” para investigadores científicos, poder ejecutivo, docentes, docentes universitarios, Luz y Fuerza; “regímenes diferenciales”, establecidos desde 2009, para asegurar las actividades del petróleo en Río Turbio, la construcción, el empleo rural y el empleo de estibadores, güincheros y capataces por cuenta propia o asociados a cooperativas de trabajo. Finalmente, el monotributo y el servicio doméstico se consideran parte de un quinto régimen “subsidiado” pues sus prestaciones exceden la relación con los aportes.

³ En septiembre de 2013 el haber previsional mínimo fue establecido en \$2.476,98, mientras que el salario mínimo, vital y móvil vigente era de \$3.300. Para el tercer trimestre de 2013, el INDEC estimó el ingreso individual promedio en \$4.905.

⁴ La jubilación se compone de la Prestación Básica Universal (PBU), Prestación Compensatoria (PC) sobre los haberes declarados hasta el 30-6-1994 y Prestación Adicional por Permanencia (PAP) en relación a los haberes declarados desde el 1-7-1994. La PBU es un monto fijo que se actualiza según la ley de Movilidad, mientras que las otras dos prestaciones se obtienen a partir de los promedios de los haberes actualizados y se les aplican toques. En el resultado final, la PBU tiene una participación importante en la sustitución de las trayectorias laborales de bajos salarios, mientras que resultan morigeradas las sustituciones de los salarios medios y altos.

⁵ En marzo y septiembre de cada año se actualizan la PBU, los haberes previsionales mínimos y máximos, como los toques mínimos y máximos para los aportes al sistema previsional de los empleados en relación de dependencia. Las contribuciones de las empresas no tienen tope máximo desde noviembre de 2008. A partir de

desproporcionados que superan las 60 veces del mínimo (según la declaración del Titular de la ANSES el 5-2-2014). De este modo, en 2012 se contabilizaron 235 mil juicios, siendo el 88% reclamos por reajuste de haberes. En 2013 se abonaron 39.449 demandas de jubilados por reajuste de haberes, un 55% más que el año anterior, y existían 325.121 causas en trámite de naturaleza previsional, de las cuales 284.339 son por reajuste de haberes (Página 12, 22-1-2014).

Sobre las definiciones y datos utilizados en este trabajo

Se considera adultos mayores a aquellas personas que cumplan con la edad de retiro del régimen general, que fueron modificadas por última vez en 1994 y quedaron establecidas en 60 años para las mujeres y 65 años para los varones.

Las unidades de análisis se definen de la siguiente manera:

- Jubilados y/o pensionados a nivel individual: adultos mayores que estén identificados en la encuesta como percibiendo jubilación y/o pensión, independientemente de su condición de actividad en el mercado laboral.
- Hogares compuestos por uno o más jubilados y/o pensionados: se analizarán tanto el ingreso total familiar por todas las fuentes, como el ingreso total familiar proveniente de beneficios previsionales. Los montos de estos dos tipos de ingresos fueron ajustados para tomar en cuenta los diferentes tamaños de los hogares, dividiendo el ingreso total por la raíz cuadrada de la cantidad de miembros del hogar.

Se considera recientemente jubilados a aquellos adultos mayores que perciban una prestación previsional y tengan cumplidos hasta cinco años por sobre la edad de retiro. Cuando se analizan la conformación de los hogares compuestos por jubilados, se toma la edad del jefe de hogar (si fuera jubilado) o del jubilado de mayor edad que conforma el hogar.

Los datos analizados provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que releva el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para los principales aglomerados urbanos del país. Se utiliza siempre información relativa al cuarto trimestre de cada año. Se utiliza toda la información sobre ingresos, sin distinción de los casos de ingresos imputados. Como ejemplo, la muestra del cuarto trimestre de 2013 provee de 56.198 observaciones a nivel individual, que representan un universo de 26.062.871 personas. Estas 56.198 observaciones fueron relevadas en 17.486 hogares que representan a 8.147.237 hogares en

septiembre de 2013 y hasta marzo 2014, los aportes al sistema previsional se debían retener a partir de un mínimo de \$861,57 y hasta un tope de \$28.000,65; en este período la jubilación mínima se estipuló en \$2476,98 y la máxima en \$18.146,84 (ANSES, Res. 266/2013).

todo el país. Los adultos mayores, según la definición aquí adoptada, cuentan 7.572 observaciones, que representan 3.418.351 personas. Los adultos mayores que perciben una prestación previsional cuentan 6.304 observaciones que se expanden a un total de 2.788.604 personas. Para situar los alcances de la muestra, citemos que los informes de la ANSES distribuidos a la prensa reconocieron que, a fines del año 2013, se abonaban jubilaciones a 5.930.161 personas (Página 12, 22-1-2014).

2. Algunas claves sobre la distribución actual de las prestaciones previsionales

En la tabla 1 se reúnen los principales tipos de conformaciones de hogares y tres grupos etarios del colectivo de adultos mayores, de acuerdo a la significatividad estadística que permite la muestra de datos. En primera instancia, entre los adultos mayores que perciben una jubilación y/o pensión, el 26,3% está recientemente jubilado, de acuerdo a la definición que aquí adoptamos. Luego, si dividimos a todo el universo de adultos mayores que perciben prestaciones en torno a los 75 años, que es la esperanza de vida actual en Argentina⁶, encontramos que el 31,2% tiene hasta 75 años, y el 42,6% tiene 75 o más años. Un rasgo típico del comportamiento demográfico, entre los adultos mayores, es el predominio de las mujeres sobre los varones, en este caso en un factor de 1,8 veces. Este patrón se repite en todos los grupos etarios, siendo la diferencia levemente superior en el grupo de hasta 75 años de edad.

Los adultos mayores que perciben una prestación previsional conviven, mayormente, con sus descendientes y otros familiares, aquí denominados "familia extendida" (47,2%). La representatividad de este tipo de hogares disminuye, previsiblemente, a medida que los adultos mayores ingresan en edades avanzadas y entonces se incrementa, aunque levemente, la representatividad de los hogares compuestos sólo por parejas de adultos mayores o por un adulto mayor que vive solo. En segundo lugar se ubican los hogares conformados solamente por una pareja de adultos mayores, donde generalmente ambos perciben la prestación previsional (26,8%). Debido a las políticas de inclusión, la proporción de parejas de adultos mayores donde uno sólo de los cónyuges percibe la prestación es marginal. Este grupo más vulnerable se reduce particularmente a partir de los 75 años cuando es atendido por las jubilaciones por edad avanzada⁷.

⁶ La esperanza de vida al nacer en Argentina se proyectó para el 2015 en 73,72 años para los varones y 80,33 años para las mujeres (INDEC, 2013, cuadro 4).

⁷ Según las Naciones Unidas (2005) en América Latina, el 75% de los adultos mayores vive con familiares, frente al 30% en Europa, Estados Unidos y Canadá.

Los hogares unipersonales están dominados por la jefatura femenina, en general (76,1%) como en cada uno de los grupos de edades. Entre las explicaciones sobre esta característica confluyen las constantes demográficas (las mujeres sobreviven a los varones) y los efectos de las políticas de inclusión, que contribuyeron a completar las historias laborales de estas cohortes de mujeres. Arza (2012) documentó que cerca del 78% de los beneficios por moratoria se repartieron entre las mujeres. La misma autora resaltó otras situaciones que perjudican mayormente a las mujeres, fuera de lo típicamente laboral, por ejemplo, la normativa vigente no contempla que las prestaciones previsionales se compartan en casos de separaciones y divorcios. En 2005 la tasa de cobertura de este grupo era del 34% y luego de las reformas alcanzó el 71% en 2010.

Tabla 1. Adultos mayores que cobran una jubilación y/o pensión en Argentina, según la conformación de hogares, en %

	4to trimestre de 2013			Total
	Reciente jubilados	Hasta 75 años	75 y más años	
Jubilados en todas las unidades	26,3	31,2	42,6	
varones	12,5	19,9	15,8	35,7
mujeres	13,8	37,5	26,8	64,3
<i>de los cuales</i>				
Jubilado que conforma un hogar unipersonal	3,6	10,8	12,8	23,6
Jubilado que conforma un hogar de dos adultos mayores en donde uno de ellos es jubilado	1,2	1,9	0,5	2,4
Jubilado que conforma un hogar de una pareja de jubilados	6,0	11,3	15,5	26,8
Jubilado que conforma un hogar junto a su familia extendida	15,5	30,1	17,1	47,2
Jubilados en hogares unipersonales varones ^{/a}	5,8	10,9	13,0	23,9
Jubilados en hogares unipersonales mujeres ^{/a}	9,5	34,7	41,4	76,1
Jubilados en parejas casadas ^{/b}	16,8	42,8	35,5	78,3
Jubilados en parejas unidas ^{/b}	7,7	14,1	7,7	21,7

/a: Como porcentaje del total de hogares unipersonales conformados por adultos mayores.

/b: Como porcentaje del total de hogares conformados por una pareja de adultos mayores.

Fuente: Cálculos del autor en base a la EPH, INDEC.

En Argentina es compatible la percepción conjunta de la jubilación y la pensión del cónyuge fallecido⁸. No ocurre así en otros países, en donde las personas viudas que volvieran a unirse en parejas, optan por la convivencia en uniones de hecho, para mantener el ingreso

⁸ Dentro de los 2,5 millones de beneficios por moratoria, cerca de 700 mil personas eran receptoras de una doble cobertura (Bertranou et al., 2012).

de ambos cónyuges. Es cierto que en estos casos operan, además, las actuales transformaciones en las prácticas de unión entre las personas. Este conjunto de razones revistieron de interés la introducción del análisis del estatus marital de las parejas de adultos mayores. En términos globales, entre las parejas de adultos mayores argentinos, el 21,7% optó por la cohabitación. En el pasaje entre los grupos de edad, a partir de los 75 años la reducción de la proporción de parejas es similar para ambos estatus maritales. No existe evidencia en nuestro conocimiento para afirmar que el estatus marital condicione la medida en que ambos cónyuges concurren en el sostenimiento del hogar, y por eso en una política orientada a incrementar el bienestar prevalece el interés por garantizar que ambos cónyuges perciban haberes previsionales.

Implicancias sobre el bienestar

El logro conjunto de la extensión de la cobertura, la recuperación del poder adquisitivo de las prestaciones y la implementación de la movilidad automática de los haberes previsionales contribuyó a la reducción de la pobreza entre los adultos mayores y también a nivel de los hogares que ellos conforman⁹. Otra dimensión del bienestar promovida por estas políticas fue la re-ubicación de los jubilados entre los estratos medios del ingreso de la sociedad. Bertranou et al. (2012) encontraron que la participación de este colectivo creció en el tercer quintil y se sostuvo en los dos quintiles siguientes. Estos autores también manifestaron que el incremento de la participación de los ingresos previsionales en los ingresos totales de la sociedad ("efecto participación") se distribuye de modo menos concentrado ("efecto concentración") y esta combinación resultó suficientemente poderosa como para influir en una mejor distribución del ingreso general.

La importante proporción de adultos mayores que viven junto a sus familias es un rasgo típico de la provisión de bienestar en Argentina. En estas organizaciones familiares es previsible que funcionen con mayor fluidez las economías de escala, se compartan los ingresos para costear el presupuesto del hogar, y/o se transfieran ingresos desde los jubilados hacia sus familiares por reciprocidad. Estas cuestiones motivan el análisis de la distribución del ingreso total administrado por este tipo de hogares. Esta variable de ingreso amplía el rango de captura del bienestar de las familias, que se relaciona tanto con el flujo de ingresos corrientes como con la posesión de activos, que provean de ingresos, intereses, rentas de la propiedad o contribuyan de alguna manera a disminuir el gasto corriente. Tomemos el caso de los adultos mayores que continúan activos en el mercado laboral, sumando esos ingresos a las prestaciones previsionales; se trata de personas que

⁹ La tasa de pobreza por línea absoluta entre los adultos mayores fue estimada en 2,4% para 2010, mientras la tasa general alcanzaba el 10,5% (Bertranou et al., 2012).

incrementan sus probabilidades de ubicarse en estratos de ingresos más altos que los predichos por la cuenta de sus ingresos previsionales¹⁰. Este aspecto reviste de un especial interés analítico al tema pues los indicadores distributivos son sensibles a las acumulaciones de ingresos en grupos puntuales.

En la tabla 2 se incluyen dos indicadores de pobreza directamente asimilables con el concepto de la desigualdad de ingresos. Primero, la pobreza se mide en relación a la mediana del ingreso total de los hogares de toda la sociedad. Se consideran tres posibles líneas relativas: la más usual es calcular la proporción de hogares que perciben menos del 60% de la mediana; luego se presenta un relevamiento de los hogares que perciben menos del 50% y del 40% de la mediana para capturar situaciones de pobreza extrema por bajos ingresos. En consonancia con las estimaciones de pobreza absoluta citadas, la pobreza relativa también disminuyó, punta a punta, entre 2003 y 2013. Esta mejora se registró entre los hogares cuyos ingresos se ubican entre el 50% y 60% de la mediana del ingreso de toda la sociedad. Es decir, mejoró la situación de los hogares de estratos medios-bajos¹¹ y persiste el desafío de minimizar la pobreza en los hogares cuyos ingresos no alcanzan a superar 40% del ingreso mediano de la sociedad. Este grupo representó en 2013 el 2,7% de los hogares compuestos por adultos mayores que perciben jubilación y/o pensión¹².

Segundo, la brecha de pobreza relativa a la mediana se calcula como la diferencia entre la línea de pobreza relativa (60% de la mediana del ingreso total de los hogares de toda la sociedad) y la mediana de los ingresos totales de los hogar debajo de la línea de pobreza relativa, expresada como porcentaje de la línea de pobreza relativa. La reducción de esta brecha en 4,9 puntos porcentuales durante la década 2003-2013 indica que se redujo la población entre los estratos más pobres porque los ingresos (por debajo de la línea de pobreza) son más elevados que al comienzo del período.

En tercer lugar, mientras que el coeficiente de Gini del ingreso *per cápita* familiar de la población fue estimado en 0,413 para el cuarto trimestre de 2013 (INDEC, 2014), el Gini de los hogares con adultos mayores jubilados y/o pensionados fue notoriamente inferior (0,317). Esta comparación es viable, y muy informativa, porque los ingresos de estos hogares están en correspondencia con la estructura de ingresos de la sociedad. Se puede

¹⁰ Esto sucede con los patrones, dueños y directores de empresas, etc., que cobran jubilaciones del régimen de autónomos cuyos montos son similares a la mediana del haber previsional del régimen general.

¹¹ Estos cálculos pueden compararse con los de Neugschwender (2015, tabla 1) que estimó la pobreza relativa del mismo tipo de hogares, al 60% de la mediana, en 33% para Dinamarca, 25,7% en Gran Bretaña, 17,3% en Suecia y 13,6% para Alemania. Todas estimaciones entorno al año 2004.

¹² En países donde las prestaciones son más generosas, como Dinamarca y Suecia, los ingresos que no alcanzan al 40% de la mediana representan el 1,2% y 1,3% respectivamente. En Alemania el 2,1%. En Gran Bretaña el 5% (Neugschwender, 2015, tabla 1).

leer en la tabla 2, que el ingreso promedio del estrato de ingresos bajos de los hogares compuestos por jubilados supone, en 2013, un 0,47 del ingreso mediano de la sociedad. Al mismo tiempo, la relación entre el estrato de ingresos altos y la mediana es de 2,38. Y cuando situamos estos datos en relación a la tabla A1 del anexo, podemos inferir que la distribución de los hogares con adultos mayores jubilados en los tres estratos de ingresos es suficientemente representativa. El recorrido de la relación entre el Gini y la razón entre estratos de ingresos es consistente, al menos en los tres cortes anuales que se tabularon. La disminución de la desigualdad que indica el Gini estaría explicada por la compresión en la ratio de ingresos que retienen los estratos altos (3 para 2003, 2,51 para 2008 y 2,38 para 2013), manteniéndose constantes las ratios de los estratos bajos y medios. Estas tendencias se reflejan asimismo en la ratio 90/10, entre los ingresos de los hogares que perciben ingresos mayores al 90% del ingreso de los demás hogares y de los ingresos de los hogares que perciben ingresos mayores al primer 10% de los ingresos. Esta ratio disminuyó de modo importante desde 2003 y se ubicó en 3,98 en 2013, mientras que el INDEC (2014) estimó en 7,6 la mismo ratio para el ingreso *per cápita* de todos los hogares. En la práctica, los otros índices de desigualdad nos informan que, a medida que transcurrió la década 2003-2013, se necesitó repartir un ingreso medio menor entre los hogares bajo estudio para alcanzar un mismo nivel de bienestar (este nivel está representado por el parámetro "e" del índice de Atkinson¹³). Además, el logro en igualdad provino de las transferencias de ingresos de los estratos de ingresos altos hacia los estratos de ingresos más bajos (índice Generalizado de Entropía¹⁴). Esta información adquirió relevancia para la recomposición de la tasa de sustitución de salario, como veremos más adelante.

En la tabla 3 podemos comparar la incidencia del ingreso por prestaciones previsionales en el ingreso total del hogar. Es importante recordar que los datos de las tabla 2 y 3 corresponden siempre a hogares con presencia de adultos mayores que perciben un ingreso previsional. Y estos datos se pueden comparar directamente con los de la tabla A1 del

¹³ El índice de Atkinson compara estados del bienestar entre distribuciones, incrementándose la aversión a la desigualdad cuando interesan más las transferencias regresivas del ingreso (de pobres a ricos) que las progresivas (de ricos a pobres). La aversión a la desigualdad aumenta con valores crecientes de "e". En estos casos, el índice le otorga mayor importancia a las transferencias, regresivas o progresivas, que ocurran en la cola inferior de la distribución, en relación a las transferencias que ocurran en la cola superior. Y que para un valor de "e" dado, la desigualdad empeora cuando el índice crece.

¹⁴ El índice Generalizado de Entropía le otorga mayor ponderación a los cambios en la cola inferior de la distribución a medida que disminuye el valor del parámetro "a". Para cualquier valor de "a", menores valores del índice Generalizado de Entropía indican siempre menor desigualdad. Esta familia de índices es especialmente informativa sobre las transferencias entre las distintas partes de la distribución. Cuando a=1 el índice otorga mayor importancia a las variaciones de la cola superior, este es el denominado índice de Theil. Cuando a=2 el índice es la mitad del cuadrado del índice de variación.

anexo, que reúne información sobre el total de hogares de la sociedad, sin distinciones en su conformación.

Tabla 2. Indicadores distributivos sintéticos del ingreso total familiar en hogares compuestos por adultos mayores que perciben un ingreso previsional

	2003	2008	2013
Pobreza en %			
< 40%	4,6	6,1	2,7
< 50%	8,8	11,2	6,7
< 60%	19,9	22,5	16,2
Brecha de pobreza al 60%	22,4	19,8	17,5
Gini	0,398	0,366	0,317
Atkinson			
e=0,5	0,136	0,099	0,077
e=1	0,247	0,186	0,147
e=2	0,417	0,333	0,270
Índice Generalizado de Entropía			
a=-1	0,358	0,249	0,185
a=0	0,284	0,206	0,159
a=1	0,302	0,214	0,164
a=2	0,439	0,288	0,204
Ratio percentiles 90/10	5,99	4,83	3,98
Hogares compuestos por adultos mayores	4080	5465	5688
Hogares compuestos por adultos mayores jubilados y/o pensionados	3025	4724	4800
Total de hogares en la muestra	13325	18217	17486

Nota: Los ingresos se definen como bajos cuando son menores al 60% de la mediana; ingresos medios cuando se ubican entre 60% y 120% de la mediana; e ingresos altos cuando son mayores al 120% de la mediana del ingresos total familiar de la sociedad.

Fuente: Elaboración del autor en base a la EPH, INDEC.

A nivel general, el ingreso total promedio de los hogares conformados por jubilados es superior al ingreso total mediano de los hogares en general, como también es notoriamente superior al ingreso previsional promedio. La situación en 2013 muestra que el ingreso total promedio fue de 1,23 veces el ingreso mediano de la sociedad (tabla A1); mientras que el ingreso total promedio de los hogares conformados por jubilados fue de 1,31 veces el ingreso mediano de la sociedad y el ingreso previsional promedio de 0,65 veces. Para incorporar una lectura de sucesión cronológica debemos atender a una prevención: si con el transcurrir de los años, la relación entre el ingreso promedio y el ingreso mediano tiende a la

unidad, en un contexto de crecimiento ambos estadísticos, estamos en presencia de una des-concentración¹⁵ desde los estratos bajos hacia los estratos medios de ingresos. Este es uno de los aspectos que efectivamente se verifica: entre 2003 y 2013 la relación se reduce de 1,42 a 1,23 para los ingresos de toda la sociedad y de 1,64 a 1,31 para los ingresos de los hogares conformados por jubilados y/o pensionados. La estratificación tabulada muestra indicios de un incremento del ingreso promedio del estrato bajo, porque la relación entre media y mediana se incrementa de 0,45 a 0,47 para los hogares que reciben prestaciones previsionales. En el mismo estrato, a nivel general, la relación se incrementa en un ritmo similar. Luego, resultan notorios tanto el sostenimiento del nivel de ingresos de los estratos medios, como el acercamiento del ingreso promedio en los hogares de estratos altos hacia el ingreso mediano.

En los hogares del estrato más bajo de ingresos las prestaciones previsionales son las principales fuentes del ingreso del hogar, mientras que entre las familias de los estratos medios y altos adquieren relevancia otras fuentes de ingresos en el ingreso total. Para los estratos bajo y medio esta participación permaneció aproximadamente constante, mientras que disminuyó en el estrato de ingresos altos¹⁶. Este patrón es esperado y nada sorprendente. Aunque se debe destacar que la concurrencia de otros ingresos incrementan, para el total de hogares, en 66 p.p. la relación del presupuesto familiar con el ingreso mediano de la sociedad; incidencia que resulta de la combinación de incrementos de 10 p.p. en los estratos bajos, 44 p.p. en los estratos medios y de 148 p.p. en los estratos de ingresos altos.

En la distinción entre las tendencias de los ingresos totales y de fuentes previsionales de los hogares se debe incluir la dimensión del tamaño de los hogares, como una noción del aporte de ingresos (no previsionales) de otros miembros del hogar. Citemos que las participaciones de las fuentes previsionales en el ingreso total del hogar son notoriamente constantes a lo largo del período en los estratos bajo y medio (y se reducen en el estrato alto), y los datos sugieren que en los estratos bajos los adultos mayores tienden a conformar hogares con su familia extendida; mientras que las personas con los haberes jubilatorios más elevados conviven en hogares independizados, en pareja con otro jubilado o en un hogar unipersonal. La combinación de estas características, ponderada por el tamaño de la población en cada estrato, mostraría el saldo neto del aporte de otras fuentes el ingreso o de la recuperación

¹⁵ Los procesos que originan este movimiento de des-acumulación se basan en transferencias entre distintos puntos de la distribución y pueden estudiarse con mayor detalle a través de las descomposiciones de los indicadores sintéticos de Atkinson y Generalizado de Entropía.

¹⁶ ¿Por influencia de la compresión de los haberes previsionales más altos, por incremento de las otras fuentes de ingresos?

del poder adquisitivo de las prestaciones (sobre todo de los haberes mínimos) en las variaciones de la relación entre los ingresos promedio de cada estrato y la mediana del ingreso de la sociedad. Aunque este razonamiento sobre la interacción entre condicionantes distributivos permanece en estado de hipótesis en relación a los datos provistos en la tabla 3.

La hipótesis planteada en el párrafo anterior refuerza la prevención en el estudio de los cambios distributivos desde que son producidos en un contexto de transformaciones en la demografía y de reformas institucionales del sistema previsional. Sólo por mencionar algunas de estas confluencias, en primer lugar, se estima que el índice de dependencia potencial de mayores¹⁷ permanecerá estable en torno al 20% hasta el 2020, porque Argentina gozará hasta ese momento del “bono demográfico”, donde crecen más las edades intermedias (Saad et al., 2008). Se estima que hacia el 2050 el índice de dependencia será del 33%. En segundo lugar, en 1994 se modificó por última vez la edad de retiro, cuando se registraba a partir del retiro una esperanza de vida de 17 años. Actualmente se espera que en promedio, hombres y mujeres vivan 19 años más de la edad de retiro y se proyecta que en 20 años, esta esperanza de vida será de 21 años. Por lo tanto, para equilibrar los recursos, dentro de 20 años la edad de retiro debería ser cinco años mayor a la actual.

¹⁷ El índice de dependencia potencial de mayores es la proporción de población de 65 años y más respecto a la población de 15 a 64 años (por cien). Según los últimos registros censales, el índice evolucionó de la siguiente manera: 11% en 1970; 13,3% en 1980; 14,6% en 1991; 16% en 2001 y 15,9% en 2010 (INDEC, 2013).

Tabla 3. Estratificación de hogares compuestos por adultos mayores que perciben un ingreso previsional en relación al ingreso total familiar

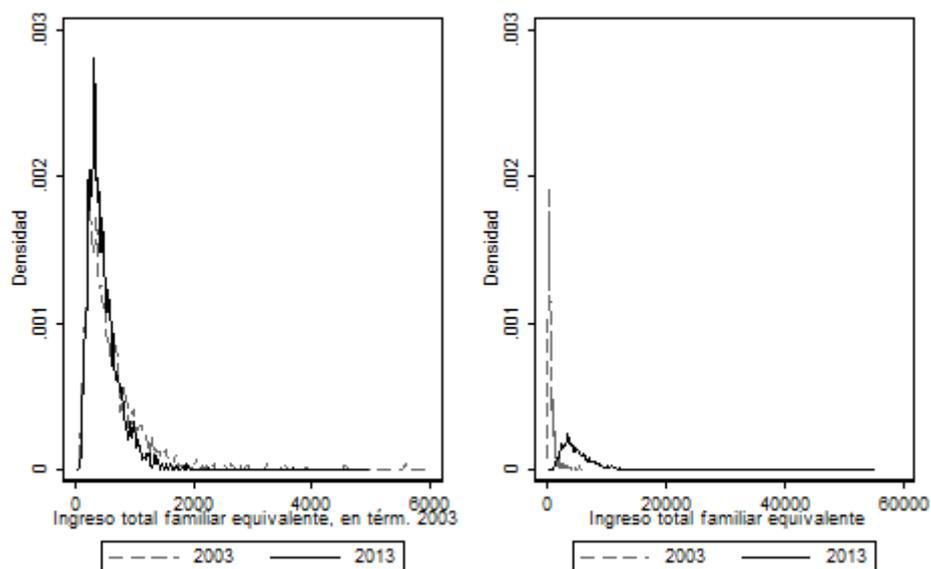
	2003	2008	2013
Participación de la jubilación y/o pensión en el ingreso total del hogar			
todos	0,58	0,53	0,57
ingresos bajos	0,82	0,77	0,80
ingresos medios	0,59	0,53	0,60
ingresos altos	0,45	0,33	0,38
Total del ingreso del hogar en relación a la mediana del ingreso de la sociedad			
todos	1,64	1,29	1,31
ingresos bajos	0,45	0,45	0,47
ingresos medios	1,04	1,03	1,04
ingresos altos	3,00	2,51	2,38
Total del ingreso previsional del hogar en relación a la mediana del ingreso de la sociedad			
todos	0,79	0,56	0,65
ingresos bajos	0,37	0,34	0,38
ingresos medios	0,60	0,52	0,60
ingresos altos	1,25	0,83	0,90
Tamaño del hogar por estratos			
todos	4,1	4,0	3,9
ingresos bajos	4,5	4,2	4,3
ingresos medios	4,3	4,0	3,9
ingresos altos	3,7	3,9	3,6
Total de hogares en la muestra	13325	18217	17486

Nota: Los ingresos se definen como bajos cuando son menores al 60% de la mediana; ingresos medios cuando se ubican entre 60% y 120% de la mediana; e ingresos altos cuando son mayores al 120% de la mediana del ingresos total familiar de la sociedad.

Fuente: Elaboración del autor en base a la EPH, INDEC.

En los gráficos 1 y 2 se estiman las distribuciones del ingreso total y del ingreso previsional total de los hogares con presencia de adultos mayores que perciben jubilación y/o pensión, para los años 2003 y 2013. En el primer panel de cada gráfico se estiman las distribuciones de los ingresos expresados en la base del año 2003. En el segundo panel se muestran las distribuciones de los ingresos de cada año en términos corrientes.

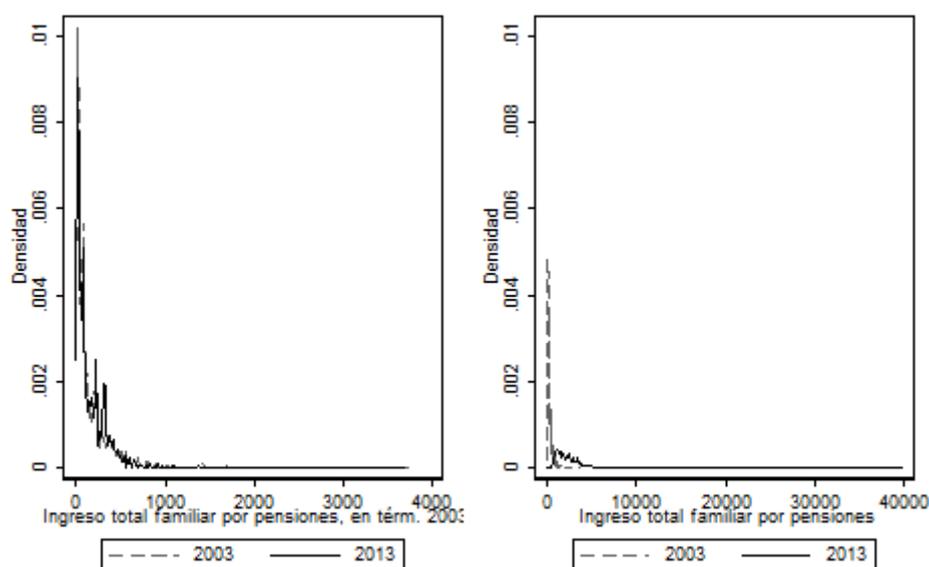
Gráfico 1: Distribucion del ingreso total familiar equivalente



Fuente: Elaboración del autor en base a la EPH, INDEC.

En 2003 los ingresos de los hogares conformados por adultos mayores estaban fuertemente polarizados entre quienes percibían un haber previsional y quienes estaban excluidos del sistema, la cobertura era sustancialmente menor y la mayoría de esos adultos desprotegidos carecían de otras fuentes de ingresos propios. Esta situación se aprecia en el gráfico 2 como una gran concentración de hogares entorno a ingresos previsionales nulos. Entre quienes estaban incluidos en el sistema, los haberes se distribuían de modo escalonado y el estrato de ingresos altos se alejaba, como un enclave, de los estratos medios. La campana recuperó progresividad hacia 2013, manteniéndose la polarización, aunque esta vez, entre el grupo de prestaciones concentradas en torno al haber mínimo (producto de las políticas para la movilidad previsional) y el resto de los escalones. Subsiste un continuo de haberes suficientemente elevados, hasta alcanzar valores extremos, identificados como una cola superior alargada y de baja densidad. Este comportamiento también es reconocible en la distribución de 2003 y contabiliza la pesada herencia de desigualdad entre los derechos previsionales asociados a los distintos regímenes como a la aplicación de los fallos judiciales que favorecieron el reajuste y la movilidad de algunas prestaciones específicas.

Gráfico 2: Distribución del ingreso del hogar por pensiones



Fuente: Elaboración del autor en base a la EPH, INDEC.

Recomposición de la tasa de sustitución del salario

La *tasa de sustitución promedio* es la medida usualmente computada para recuperar una noción de la relación entre el haber previsional y los salarios de los activos. En Argentina, esta tasa de sustitución es la ratio entre el haber previsional promedio y la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE). Esta tasa varió del 39,8% al 47,4% entre 2003 y 2013, según la información disponible¹⁸.

Las consecuencias redistributivas de las reformas sobre los ingresos mínimos son decisivas sobre las tasas de pobreza y por eso es necesario indagar en tasas de sustitución por deciles o quintiles, en vez de términos promedio. Para estudiar específicamente esta cuestión la OECD (2013, p. 41) implementó recientemente el cálculo de la tasa de reemplazo bruta del salario por percentiles de la distribución del ingreso. Sin embargo, este método no se puede aplicar para Argentina pues no se cumplen supuestos clave: que todos los adultos mayores reciban un ingreso previsional no condicionado; una elevada proporción de adultos mayores con historias laborales completas; además, se supone que las personas permanecen en el mismo punto de la distribución a lo largo de sus historias laborales.

No obstante, para Argentina podemos representar la comparación de los haberes previsionales promedio, de cada decil, respecto del ingreso mediano de toda la sociedad. El

¹⁸ El valor del RIPTE en septiembre 2003 fue \$971,97 y en septiembre 2013 fue \$8.439,60. El haber jubilatorio promedio fue de \$387,01 en diciembre de 2003 y de \$4002 en septiembre 2013. El valor del RIPTE se toma de la publicación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y el haber promedio de la Dirección Nacional de Programación Económica y la información difundida por la ANSES a la prensa.

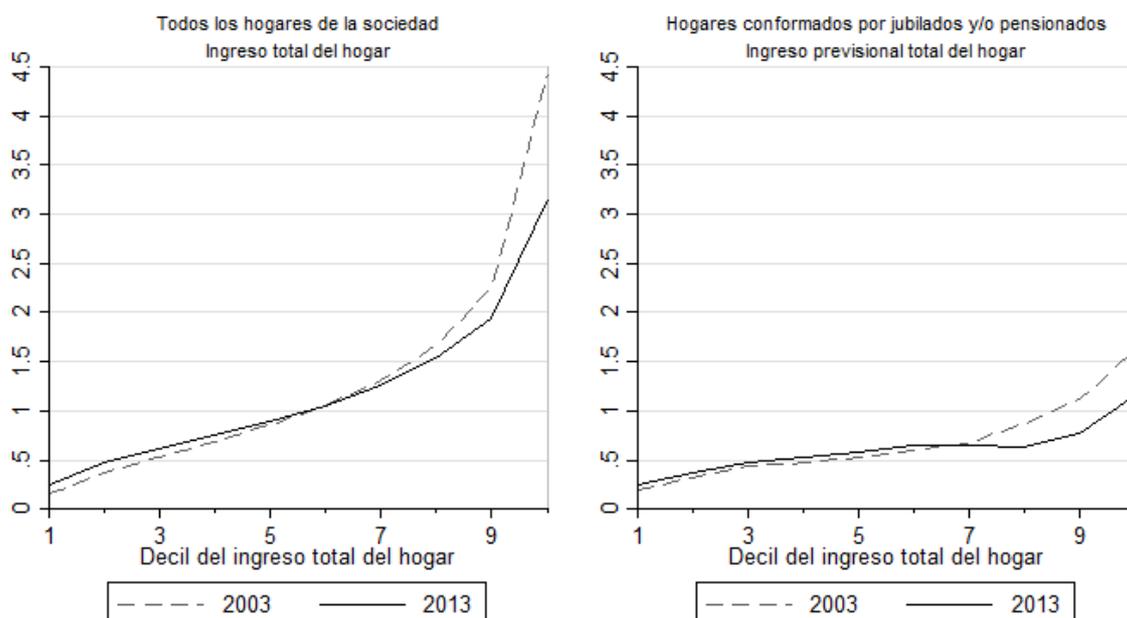
gráfico 3 muestra el resultado de esta operación, antes y después de las reformas. Una inspección inmediata aporta más evidencias a favor de las conclusiones obtenidas a partir de las tablas 2 y 3: en los hogares de los primeros tres deciles, el sostenimiento del ingreso está íntimamente relacionado con el haber previsional mínimo¹⁹ (para mayor cantidad de personas). Entre los estratos medios y altos resulta morigerada la participación de los ingresos previsionales en relación al ingreso total del hogar. Por ejemplo, el ingreso total promedio de los hogares situados en el 6to decil alcanza la paridad con la mediana del ingreso de la sociedad (izquierda); sin embargo, los ingresos previsionales de los hogares en ese mismo decil alcanzan a cubrir aproximadamente la mitad de la mediana.

Es perceptible que, hasta el 6to decil, la relación entre fuentes previsionales y la mediana del ingreso de la sociedad es apenas más elevada en 2013 que en 2003, alcanza la paridad en el 7mo decil y disminuye a partir de allí. En efecto, la relación entre los ingresos previsionales y la mediana del ingreso general se redujo en 2013 respecto del año 2003 hasta 0,5 veces en el 10mo decil.

Estas conclusiones son válidas para el colectivo completo de hogares conformados por adultos mayores jubilados y/o pensionados, sin poder identificar el régimen previsional al que pertenece la prestación, por la insuficiencia de representatividad estadística para introducir ese corte en la información. No obstante, una hipótesis plausible sitúa como causa originaria de la compresión que la mayor proporción de prestaciones se otorgan en el régimen general, cuyos haberes mínimos y máximos resultan determinados por la aplicación de la fórmula de movilidad anteriormente comentada, que mantuvo una diferencia de 7,3 veces entre ambos haberes.

¹⁹ La relación entre la jubilación mínima y la mediana del ingreso de la ocupación principal fue de 49,9% en 2003, 49,3% en 2008 y 61,3% en 2013 (la jubilación mínima fue tomada de la información provista por el Ministerio de Economía y Producción sobre la base de la ANSES; la mediana del ingreso de la ocupación principal de INDEC, 2015).

Gráfico 3: Ingreso promedio del decil relativo a la mediana del ingreso de la sociedad



Fuente: Elaboración del autor en base a la EPH, INDEC.

Existe la posibilidad de comparar, en general, los resultados de Argentina con los obtenidos por Neuschwender (2015, fig. 4) para Gran Bretaña, Alemania, Suecia y Dinamarca (aunque estos datos se refieren a las distribuciones entorno al año 2004). En primer lugar, en este conjunto de países, las prestaciones son más generosas para los primeros deciles: las ratios son de 0,50 a partir del 1er decil, mientras que en Argentina esta relación se alcanza a partir del 3er decil. Sin embargo, las tasas de reemplazo de los últimos dos deciles coinciden en Argentina, como en Gran Bretaña y Alemania. Las prestaciones más elevadas en los países escandinavos se registran como máximo en 1,6 veces de la mediana del ingreso de la sociedad. La sección más similar entre los países europeos y Argentina se ubica entre el 6to y 8vo decil, que corresponden a los estratos medios-altos.

3. Conclusiones

Durante la última década, Argentina experimentó un fuerte crecimiento del producto y de recuperación de los indicadores de estabilidad laboral, aunque en la historia de esta economía fueron determinantes los riesgos de alta volatilidad macroeconómica. Teniendo en cuenta estos registros y los análisis prospectivos, las reformas deben orientarse para garantizar derechos a la protección social de modo incondicional.

Las políticas implementadas nutrieron el necesario debate acerca de la sustentabilidad de la previsión social del tipo universal. Entre las discusiones aparecieron tratamientos novedosos atentos a las experiencias de los sistemas de protección social más avanzados, como el condicionamiento financiero por el envejecimiento demográfico y las innovaciones para adaptar la previsión a los cambios socio-económicos.

El esquema originario del sistema previsional argentino reproduce con fuerza la estratificación del mercado laboral en la pirámide jubilatoria. Las políticas de inclusión contribuyeron a aplanar la distribución del ingreso, tornándola más progresiva, sosteniendo una tasa de reemplazo baja para los primeros deciles de haberes previsionales. El aspecto positivo de un sistema contributivo de prestaciones definidas es la previsión de un cierto nivel de sustitución del salario. La tendencia connatural al diseño vigente del sistema previsional argentino es la de una pirámide regular, el mecanismo no conduce a una jubilación universal ni igualitaria. Por el contrario, la normativa sin nuevas modificaciones ni operaciones de emergencia, tenderá a recuperar el esquema originario, de cobertura reducida y una mayor densidad entorno a prestaciones superiores al haber mínimo. Por esto el sistema previsional argentino requiere un marco legal que perfeccione los elementos redistributivos claves para compensar las bajas remuneraciones y/o las historias laborales incompletas.

Son necesarias nuevas políticas para mitigar la disparidad entre los regímenes previsionales. Los elevados haberes promedio de los regímenes privilegiados (superiores al máximo del régimen general) y la proliferación de fallos judiciales que impusieron normas más generosas para la determinación de las prestaciones previsionales son siempre condicionantes adversos a la sustentabilidad financiera de un sistema de seguridad social de reparto universalizado.

Anexo

Tabla A1. Indicadores distributivos del ingreso total familiar en todos los hogares

	2003	2008	2013
Pobreza en %			
< 40%	14,7	10,3	9,6
< 50%	19,2	15,8	14,9
< 60%	25,8	23,3	21,8
Brecha de pobreza al 60%	37,9	31,8	29,3
Gini	0,459	0,413	0,367
Atkinson			
e=0,5	0,181	0,135	0,111
e=1	0,308	0,251	0,206
e=2	0,584	0,482	0,412
Índice Generalizado de Entropía			
a=-1	0,701	0,464	0,351
a=0	0,368	0,288	0,230
a=1	0,352	0,274	0,217
a=2	0,505	0,359	0,271
Ratio percentiles 90/10	10,12	7,07	5,75
Total del ingreso del hogar en relación a la mediana del ingreso de la sociedad			
todos	1,42	1,30	1,23
ingresos bajos (< 60%)	0,35	0,39	0,39
ingresos medios (+/- 60%)	1,03	1,02	1,02
ingresos altos (> 60%)	3,04	2,64	2,41
Total de hogares en la base	13325	18217	17486

Fuente: Elaboración del autor en base a la EPH, INDEC.

Referencias

- Agencia Télam** (2014), *Anuncian un aumento del 11,31 por ciento para los jubilados desde marzo*. Buenos Aires, 4 de febrero de 2014.
- ANSES** (2011), *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad*. Administración Nacional de la Seguridad Social, Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires.
- ANSES** (2013), *Resolución 266/2013*.
- Arza Camila** (2012), *Extending coverage under the Argentinian pension system: Distribution of access and prospects for universal coverage*. International Social Security Review, vol. 65, 2/2012.
- Bertranou Fabio, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova** (2012), *Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional argentino: cobertura, fragmentación y sostenibilidad*. Revista Desarrollo Económico, vol. 52, Nº 205, abril-junio. Buenos Aires.
- Bertranou Fabio, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova** (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. 1ra. Edición. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- Diario Página 12** (2013). *Las jubilaciones, por el ascensor*. Buenos Aires, 1 de agosto de 2013 (En Sección: Economía).
- Diario Página 12** (2014). *Jubilaciones en movimiento*. Buenos Aires, 1 de agosto de 2014 (En Sección: El País).
- Diario Página 12** (2014). *Menos juicios y más pagos a jubilados*. Buenos Aires, 22 de enero de 2014 (En Sección: El País).
- INDEC** (2013), *Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040: total del país*. Serie Análisis Demográfico Nro. 35. 1ra edición.
- INDEC** (2013). *Índice de dependencia potencial por provincia, según censos nacionales 1970 a 2010*. En Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2010. Resultados definitivos. Cuadro P20. Total del país. Disponible en http://www.censo2010.indec.gov.ar/cuadrosDefinitivos/Total_pais/Cuadro%2020.xls

INDEC (2015), *Evolución de la Distribución del Ingreso*. Encuesta Permanente de Hogares, Cuarto trimestre de 2014. Publicado el 25 de marzo.

Naciones Unidas (2005), *Living Arrangements of Older Persons around the World*. Nueva York: Naciones Unidas.

Neugschwender Jörg (2015), *Pension Institutions and Income Inequality across European Societies: Denmark, Germany, Sweden, and the United Kingdom*. LIS Working Paper Series No. 627.

OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

Saad Paulo, Tim Miller, Ciro Martínez y Mauricio Holz (2008), *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. CEPAL. Santiago de Chile.