

20 ° Informe

Noviembre 2022

EL ESTADO DE LA VEJEZ
Y LOS DESAFÍOS
PREVISIONALES DE LA
ARGENTINA



CEMAIS
Centro Mariano de
Investigación Social

El estado de la vejez y los desafíos previsionales de la Argentina



VER | Datos

Una de las instituciones que más comprometen el futuro de la sociedad es el sistema previsional. Esto se explica porque las reglas previsionales son compromisos que se adoptan en el presente pero que deberán ser pagadas en el futuro cercano, mediano y lejano. En otras palabras, la generación adulta actual toma decisiones en beneficio de los adultos mayores de hoy y futuros que deberán ser pagados por los niños y jóvenes del presente. Por lo tanto, para que los compromisos adoptados en materia jubilatoria puedan ser honrados, hay que crear condiciones de bienestar a los niños para garantizar su inserción en la vida social productiva y mantener en equilibrio las promesas jubilatorias con las posibilidades del sistema.

Aquí es donde aparecen los problemas con el sistema previsional argentino, aunque tenga un nivel relativamente alto en jubilaciones respecto de su situación demográfica. A modo de ejemplo, Argentina tiene un gasto público previsional total (nacional y provincial) de 11% del PBI para un 11% de su población que tiene más de 65 años. Japón tiene el 27% de su población mayor de 65 años y su gasto público previsional es de 9,4% del PBI. Que una porción menor del PBI sostenga a más del doble de la proporción de habitantes que en el caso argentino es posible por la productividad del sistema social japonés; esta relación sirve para dimensionar las dudas sobre nuestro sistema previsional porque, además, Argentina tiene incluso más gasto previsional que otros países desarrollados con gran fortaleza económica, como Alemania, Suecia y Noruega.

1 Situación de la infancia

La mayor preocupación respecto a la sustentabilidad previsional en Argentina viene dada por la situación de la infancia que –se supone– será la que sostenga el gasto previsional futuro, aunque sus reglas se decidan hoy. Según el INDEC, el 52% de los niños urbanos en Argentina son pobres y, según las pruebas APRENDER del Ministerio de Educación nacional, el 70% de los niños pobres tiene severas limitaciones para leer, escribir, sumar y restar. Esto implica que ya hay **1 de cada 3 niños en Argentina que no está en condiciones de sumarse al mercado laboral productivo formal cuando sea adulto**. Esta es la principal y más gravosa hipoteca que tiene hoy el sistema previsional argentino.

El gasto previsional muy alto y niños no preparados para el mercado laboral productivo hacen urgente y prioritario ordenar el sistema previsional para darle sostenibilidad en equidad. En este marco conviene analizar la situación social de la vejez hoy en Argentina.

Se estima que el 24% de los hogares está habitado o tiene uno o más adultos mayores de 65 años. Es decir, 1 de cada 4 hogares tiene un anciano.

Gráfico 1. Composición de los hogares urbanos en Argentina

Sobre un total de 10 millones de hogares // Año 2022

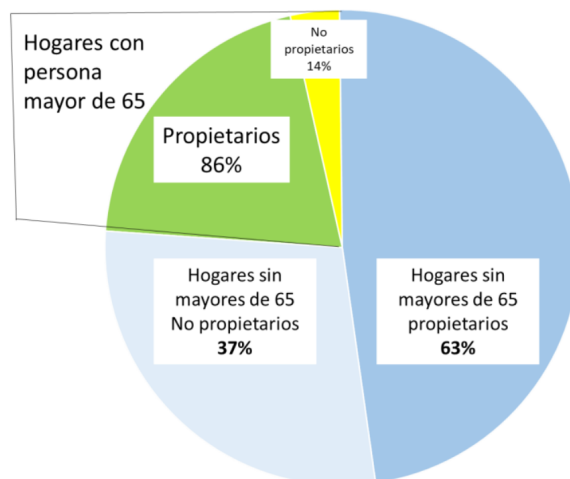


Fuente: CEMAIS en base a EPH del INDEC

Mirando cómo es la tenencia de la vivienda entre los hogares donde habita un adulto mayor y comparando con los hogares donde no los hay, aparece que en los primeros es más frecuente encontrar que sus habitantes son los propietarios de la vivienda: 86% de los hogares donde habita un adulto mayor son propietarios. Por el contrario, entre los hogares donde no hay adultos mayores, el 63% son propietarios; el 37% restante son inquilinos u ocupantes (en su mayoría son usos legales por trabajo, por préstamo, por cuidado, etc.).

Gráfico 2. Tenencia de los hogares urbanos

Año 2022



Fuente: CEMAIS en base a EPH del INDEC

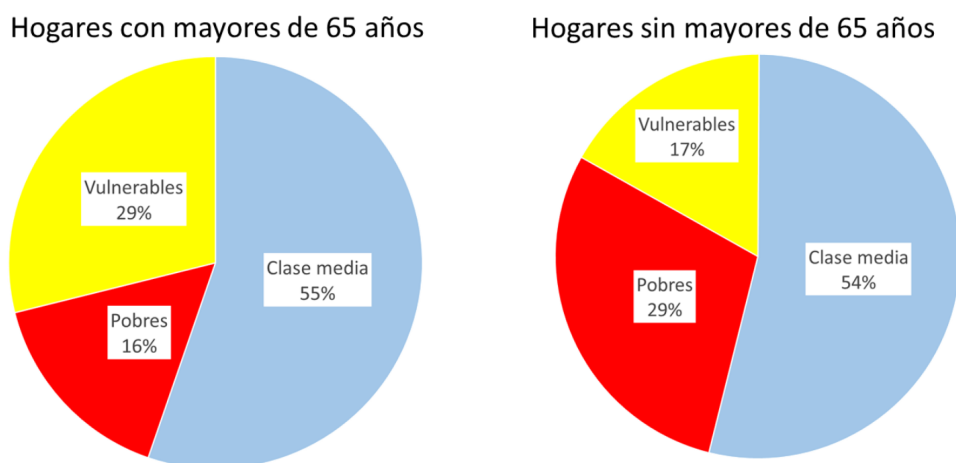
Lo anterior sugiere que **los hogares con adultos mayores no sufren tanto los déficits habitacionales como sí lo sufren los hogares donde no los hay**. Esto puede ser el reflejo de que los déficits habitacionales se hicieron más intensos a partir del 2002, cuando se rompieron los contratos hipotecarios que a la fecha no se reconstruyeron, por lo que **las generaciones que se hicieron adultas con posterioridad al 2002 son las que más sufren la crisis de viviendas**.

Los datos reflejan la situación de los hogares en los grandes aglomerados urbanos donde los déficits habitacionales suelen ser más intensos. En este sentido, cabe esperar que en las pequeñas ciudades y pueblos del interior esta situación no empeora para los hogares con ancianos.

Otro dato importante es que **los hogares en donde vive un adulto mayor sufren menos la pobreza (16%) que aquellos en donde no vive un adulto mayor (29%)**. Sí es cierto que hay entre los hogares con un adulto mayor un porcentaje importante de vulnerabilidad –casi un tercio–, es decir de hogares que podrían caer en la pobreza si hay una aceleración inflacionaria muy fuerte. Esto implica que **en los hogares donde hay un adulto mayor, los ingresos por persona son mayores**. Así es que hay menos hogares pobres y más vulnerables, mientras que en los hogares donde no hay adultos mayores, la mayoría ya cayó en la pobreza y quedan menos hogares en la vulnerabilidad. Este es un segundo dato de relevancia y es que, sin desconsiderar que la situación social en Argentina es muy crítica, **los hogares con adultos mayores no son los que peor están**.

Gráfico 3. Pobreza y vulnerabilidad

Año 2022



Fuente: CEMAIS en base a EPH del INDEC

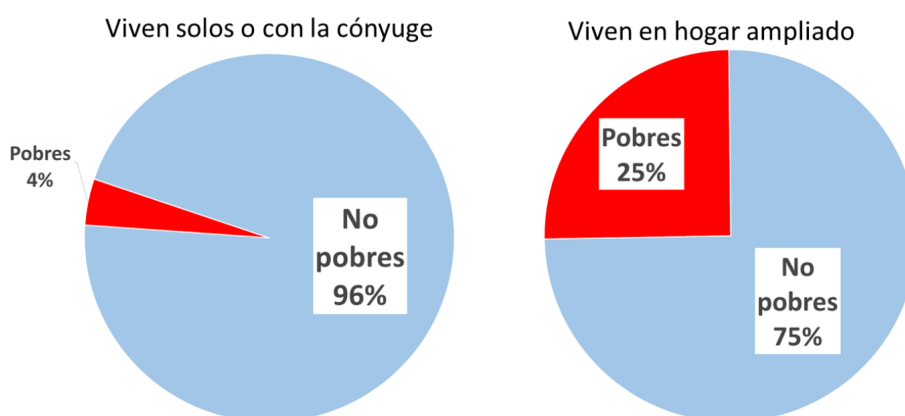
Un último dato de relevancia para entender la morfología de la pobreza en hogares donde vive un adulto mayor lo muestra el Gráfico 4. Allí se presenta la pobreza según la composición del hogar. Por un lado, está la pobreza en hogares donde vive el adulto

mayor solo o con la cónyuge y, por el otro, la pobreza en hogares donde el adulto mayor vive con sus hijos, nietos u otros parientes o allegados (este tipo de hogar se le llama también “hogar ampliado”).

Cuando el adulto mayor vive solo o con la cónyuge, la pobreza es marginal (4%). Cuando vive con su familia ampliada (hijos, nietos u otros) es cuando la pobreza sube (25%). Esto señala que los adultos mayores caen con más probabilidad en la pobreza cuando tienen que auxiliar económicamente o ser auxiliados económicamente por sus descendientes. Sin dudas que cuando hay pobreza entre los adultos mayores se trata de un problema más estructural que abarca a toda la familia ampliada.

Gráfico 4. Pobreza según estructura del hogar

Año 2022



Fuente: CEMAIS en base a EPH del INDEC

Cabe hacer una aclaración. Cuando en los análisis sociales se habla de pobreza se está hablando de pobreza de *ingresos* y pobreza *estadística*. Esto es, para medir la pobreza, el INDEC define una Canasta Básica Total (CBT) que es una referencia estadística de cuánto necesitaría un adulto mayor para no ser pobre. Este valor es de \$31 mil a setiembre del 2022. Como la jubilación mínima en setiembre fue de \$43 mil, surge que la mayoría de los adultos mayores de 65 superan la CBT. Por eso, **en hogares donde el adulto mayor vive solo o con la cónyuge (que probablemente tenga jubilación debido a las moratorias previsionales), aparece que la incidencia de la pobreza es marginal.**

Pero esto es un cálculo estadístico. Es posible que los adultos mayores sientan que necesitan mucho más que la CBT (\$ 31.000) para no ser pobres. Incluso, objetivamente puede estar teniendo déficits de accesos a elementos básicos (como alimentos de

calidad, medicamentos, atención médica, pago de alquileres) que no están siendo abarcados apropiadamente por la medición estadística de la CBT.

De todas formas, la arbitrariedad que puede suponer la CBT también es aplicable a las familias que no viven con un adulto mayor. De aquí que la comparación entre hogares donde viven adultos mayores y hogares donde no viven adultos mayores es válida en términos de mostrar que **los déficits de accesos –a la vivienda propia, al trabajo digno– son más frecuentes e intensos entre las familias que no conviven con un adulto mayor.**

En otras palabras, los adultos mayores no estarían peor que las familias sin adultos mayores. A esto hay que sumar que si los niños y jóvenes sufren un 52% de pobreza, definitivamente las familias con niños sufren más en términos materiales la crisis social que los adultos mayores.



JUZGAR | Doctrina Social de la Iglesia

En primer lugar, corresponde evaluar la importancia de una mirada de amplia y de largo plazo, según la Doctrina social de la Iglesia. Al respecto, Benedicto XVI ha enseñado que: *“[...] se han de valorar cuidadosamente las consecuencias que tienen sobre las personas las tendencias actuales hacia una economía de corto, a veces brevísimo plazo. Esto exige una nueva y más profunda reflexión sobre el sentido de la economía y de sus fines, además de una honda revisión con amplitud de miras del modelo de desarrollo, para corregir sus disfunciones y desviaciones. Lo exige, en realidad, el estado de salud ecológica del planeta; lo requiere sobre todo la crisis cultural y moral del hombre, cuyos síntomas son evidentes en todas las partes del mundo desde hace tiempo”* (Caritas in Veritate, n° 32, año 2009).

Ese tipo de mirada, planteada en el VER, nos coloca en situación de promover y exigir a las instituciones una dedicación inmediata al diseño de políticas de largo plazo que congenien el bienestar de quienes ya han hecho su aporte a la sociedad con el de los niños y jóvenes que aún no han ingresado al sistema productivo.

Por lo dicho en el párrafo anterior, es pertinente también mirar en conjunto la situación tanto de ancianos como de niños en la Argentina. La creciente pobreza de ambos extremos del arco vital nos recuerda el impacto sobre la cohesión social que la inequidad produce; también el Papa Benedicto ha dicho que *“La dignidad de la persona y las exigencias de la justicia requieren, sobre todo hoy, que las opciones económicas no*

*hagan aumentar de manera excesiva y moralmente inaceptable las desigualdades [...]. Pensándolo bien, esto es también una exigencia de la «razón económica». El aumento sistémico de las desigualdades entre grupos sociales dentro de un mismo país y entre las poblaciones de los diferentes países, es decir, **el aumento masivo de la pobreza relativa, no sólo tiende a erosionar la cohesión social y, de este modo, poner en peligro la democracia, sino que tiene también un impacto negativo en el plano económico por el progresivo desgaste del «capital social», es decir, del conjunto de relaciones de confianza, fiabilidad y respeto de las normas, que son indispensables en toda convivencia civil**» (Caritas in Veritate, n° 32, año 2009).*

En lo tocante a la distribución de la riqueza social a través del sistema previsional, parece oportuno resaltar la necesidad mantener un equilibrio entre el justo premio de una jubilación que refleje cierta proporción con los aportes realizados y la cobertura de básica para la inmensa y creciente cantidad de trabajadores y trabajadoras argentinos que, por la informalidad o el empobrecimiento del salario, están obligados a recibir jubilaciones que apenas los salvan de la indigencia.

El Papa Francisco, en Fratelli Tutti, expresa que debemos mirar “*el modelo del buen samaritano. Es un texto que nos invita a que resurja nuestra vocación de ciudadanos del propio país y del mundo entero, constructores de un nuevo vínculo social. Es un llamado siempre nuevo, aunque está escrito como ley fundamental de nuestro ser: que la sociedad se encamine a la prosecución del bien común y, a partir de esta finalidad, reconstruya una y otra vez su orden político y social, su tejido de relaciones, su proyecto humano. Con sus gestos, el buen samaritano reflejó que «la existencia de cada uno de nosotros está ligada a la de los demás: la vida no es tiempo que pasa, sino tiempo de encuentro»* (Fratelli Tutti, n° 66, año 2020).



ACTUAR | Posibilidades de acción

Hay que repensar el pacto social intergeneracional. Las reglas previsionales deben proveer una protección básica a los ancianos, guardar equidad en el trato de ellos, pero también del resto de la sociedad y, fundamentalmente, preservar la sostenibilidad financiera de corto, mediano y largo plazo.

Un principio elemental es que todas las personas deben jubilarse con las mismas condiciones sin reglas especiales que generan privilegios sólo para algunos.

En este sentido, se debería tender a eliminar los regímenes jubilatorios especiales, que se apartan del régimen general, otorgando jubilaciones a menor edad, con menos aportes o con beneficios más altos.

Dentro del régimen general hay que evitar las superposiciones de beneficios y establecer pisos de protección con cierta proporcionalidad, en función del esfuerzo contributivo realizado.

En el tema de superposición de beneficios, en el régimen nacional de previsión social (ANSES) hay 5,6 millones de jubilados y pensionados de los cuales 1,2 millones gozan de una jubilación y una pensión de manera superpuesta. Este número es todavía mayor si se consideraran también los regímenes provinciales. Esto es producto de que 3,5 millones de personas accedieron a una jubilación sin aportes con las moratorias previsionales y luego, cuando el cónyuge fallece, el sobreviviente obtiene la pensión por cónyuge. Se puede pensar en que una persona ya jubilada no obtenga automáticamente una pensión por cónyuge de manera adicional, pero con posibilidad de elegir el mejor beneficio o con un tope. Debe cuestionarse la duplicación de jubilaciones y pensiones para una misma persona –lo cual no refleja el resultado de la propia historia laboral- en un país donde la mitad de los niños viven en la pobreza. Hay que recordar que la pensión nació en contextos sociales y económicos totalmente distintos, cuando la mujer no estaba incorporada al mundo laboral y dependía de los ingresos del marido fallecido. **Por supuesto que fijar una nueva regla en este sentido es para los actuales aportantes aún sin jubilarse, no para quienes gozan de ambos beneficios en el presente.**

Un tema arduo es el de ofrecer un sistema coherente de piso o base de protección social cuyo cálculo también respete la proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

*Hoy hay dos beneficios que apuntan a dar jubilaciones a personas que llegan a la edad de jubilarse sin aportes o con aportes insuficientes. Una es la moratoria previsional que es una intervención que hace simular a la persona haber sido una evasora durante su vida activa para que, con la moratoria, haga simbólicamente el pago de los aportes no realizados. Con el pago de la primera cuota de la moratoria la persona accede a una jubilación *contributiva* de la cual se retiene durante cinco años un monto pequeño que viene a hacer las veces de la cuota de la moratoria. Las moratorias implican una desigualdad entre quienes nunca aportaron y quienes sí lo hicieron, porque por ambas vías se otorga una jubilación mínima. Hasta allí la desigualdad podría justificarse en valores de justicia social, pero se complica su justificación porque el sistema permite duplicar con la pensión del cónyuge. No es inhabitual que una persona que no hizo aportes tenga dos beneficios previsionales mientras que otra que sí hizo aportes tenga sólo una.*

En paralelo, está la *Pensión Universal para el Adulto Mayor* (PUAM) que es un beneficio que le corresponde a personas que llegan a los 65 años de edad sin aportes; equivale al 80% de la jubilación mínima y no genera derecho a pensión del cónyuge sobreviviente por lo que evita el problema de la duplicación de beneficios. El error de diseño que tiene la PUAM es que no compensa el esfuerzo contributivo. Es decir, una persona sin aportes recibe el mismo monto (80% de la jubilación mínima) que una persona con 29 años de aportes que le falta sólo 1 año de los 30 años de aportes que se requieren para acceder al régimen contributivo.

La superposición de las moratorias con la PUAM se explica por el menosprecio que prevalece por el orden y la previsibilidad. Las moratorias fueron creadas en el 2005 mediante decreto –luego ratificados por ley– para permitir a las personas declarar los aportes no realizados y entrar en la moratoria. Por los problemas de inequidad y duplicaciones de beneficios que provocan, en el 2016 se decidió reemplazarlas por la PUAM. Pero se postergó por dos años su cancelación, que se reitera cada dos años.

Lo recomendable es dejar como único esquema de protección básica a la PUAM.

Junto con la cancelación de la moratoria hay que permitir que personas con aportes insuficientes puedan utilizar la PUAM para completar aportes. De esta forma, una persona sin aportes recibirá la PUAM (80% de la jubilación mínima), mientras que personas con algunos aportes recibirán un beneficio superior a la PUAM y proporcional a los aportes realizados.

Actualmente, la jubilación mínima en el régimen general nacional es de \$42 mil, que es un monto bajo. Aun así, el sistema previsional es deficitario: lo demuestra el hecho de que, además de aportes y contribuciones, se financia con parte del IVA, el impuesto al cheque, a los combustibles, a los cigarrillos y el Monotributo. Por ello, el Tesoro nacional debe asistirlo con emisión monetaria. La emisión favorece la inflación lo que reduce el valor real de las jubilaciones y potencia el incremento de la pobreza (que alcanza al 50% de los niños...).

Para tener una idea cabal del costo del desorden previsional se puede hacer el siguiente cálculo: en la Argentina hay 5,5 millones de personas con más de 65 años; con lo que hoy se destina en todos los regímenes previsionales nacional y provinciales (10% del PBI) se podría dar una jubilación igual a todos los adultos mayores de \$125 mil mensuales. Obviamente que las jubilaciones tienen que guardar proporcionalidad con el esfuerzo realizado, pero que el monto por adulto mayor que hoy se está gastando sea equivalente a 3 veces la jubilación mínima, muestra la inequidad flagrante del sistema previsional argentino.



CEMAIS
Centro Mariano de
Investigación Social

HOMBRE  **NUEVO**

Contacto: +54 9 3517 68-0524
cemais@hombrenuevo.org.ar