

Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina

Fabio M. Bertranou

(Oficina Internacional del Trabajo)

Carlos O. Grushka

(Superintendencia AFJP)

Rafael Rofman

(Nación AFJP)

(*)

Julio 31, 2001

(*) Fabio M. Bertranou es Especialista en Seguridad Social de la OIT en Santiago de Chile; Carlos O. Grushka es Jefe de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de AFJP; y Rafael Rofman es Vice-Presidente de Nación AFJP. La información y opiniones contenidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan necesariamente la de las instituciones a las que representan.

1. Introducción

El objetivo principal de los sistemas previsionales consiste en proteger a la población del riesgo de vejez. Además, los mismos protegen generalmente los riesgos de fallecimiento (para cónyuge y /o hijos menores) e invalidez. De esta manera, la “cobertura” es un concepto que se refiere al alcance de un programa o sistema respecto a cierta población objetivo. Así, cuando se cubre al 100% de dicha población se habla de “cobertura universal”, objetivo enunciado en la mayoría de las políticas previsionales y reformas de la seguridad social implementadas alrededor del mundo.

A partir de esta apreciación general, la definición más precisa de cobertura no está libre de complicaciones. La protección puede brindarse en el marco de un esquema contributivo (con financiación específica propia) o no contributivo (con financiación de rentas generales). Un esquema contributivo tiende a alejarse del principio de universalidad debido a que la cobertura se brinda sólo a los contribuyentes, es decir a los trabajadores que efectúan sus aportes por un determinado período. Esto además debe asociarse al hecho de que en general hay una importante correlación entre grado de formalidad de la fuerza laboral y extensión de la cobertura de los esquemas contributivos.

Consecuentemente surgen algunos interrogantes respecto a quienes (individuos o familias) están efectivamente protegidos, y de qué manera lo están. En cuanto a la cobertura de los riesgos de invalidez y fallecimiento, puede decirse que existen escasas divergencias. En ambos casos la protección consiste en sustituir, al menos parcialmente, los ingresos de los trabajadores desde el momento que se produce el siniestro. De esta manera, la cobertura consiste en un beneficio definido como proporción del salario sobre el que se estaba contribuyendo. Este beneficio es recibido por el trabajador a partir de la determinación de su invalidez, o por el grupo familiar a partir de su fallecimiento del trabajador cubierto. La protección de la vejez es más compleja porque en general no depende de la situación al momento del siniestro sino de la “historia laboral”. La sustitución de ingresos sólo tiene lugar si se alcanza la edad requerida para tal efecto y simultáneamente se acumulan suficientes años de contribución. Sin embargo, para evitar distanciarse del objetivo de universalidad, los gobiernos generalmente han implementado programas que otorgan prestaciones por “edad avanzada” y pensiones “no contributivas”.

Otro aspecto relevante de la cobertura tiene que ver con la cuantía de los beneficios, o también denominada “intensidad de la cobertura”. Este aspecto merece un análisis más detallado por lo que no será objeto de consideración en este trabajo, en el que se privilegia el alcance de la cobertura y su distancia de la universalidad.

Este estudio está organizado en cinco secciones además de esta introducción. La segunda sección resume las características generales del sistema previsional argentino. La tercera sección discute algunos problemas conceptuales y definiciones alternativas de cobertura previsional. La cuarta sección analiza la cobertura en edades avanzadas según distintas definiciones y considerando variables tales como edad, sexo, situación conyugal y nivel educativo, así como su reciente evolución. La quinta sección analiza la cobertura en edades activas y su clara vinculación con las tendencias del mercado laboral. Finalmente, la sexta sección presenta conclusiones.

2. El sistema previsional argentino ¹

La previsión social en la Argentina es provista actualmente por una compleja gama de instituciones públicas y privadas. La mayor parte de la cobertura previsional corresponde al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La cobertura de este sistema es obligatoria, salvo algunas excepciones, para todos los trabajadores autónomos y en relación de dependencia. La población exenta incluye al personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional, el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura alternativa y/o complementaria al SIJP).

¹ Esta sección se basa en Bertranou, Grushka y Rofman (2000).

2.1. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

El SIJP consiste en un sistema que cuenta con un primer pilar de reparto administrado por el Estado que otorga una prestación muy similar para cada uno de los jubilados, denominada Prestación Básica Universal (PBU). El segundo pilar otorga a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes: (i) de reparto con beneficios definidos administrado por el Estado que otorga una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia (PAP); o (ii) de capitalización individual con contribución definida gestionado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) creadas con esa única y específica finalidad. También a cargo del Estado, se brinda un pago compensatorio por los aportes efectuados por las personas que participaban del antiguo régimen. Este pago se denomina Prestación Compensatoria (PC) y, al igual que la PBU, corresponde a todos los trabajadores que cumplen con los requisitos de edad y años con aportes, sin diferenciación en cuanto a la opción de régimen dentro del SIJP (Tabla 1).

El financiamiento del SIJP es similar al del antiguo sistema con aportes por parte del trabajador y contribuciones a cargo del empleador. Los aportes personales de los trabajadores en el régimen de capitalización se ahorran en cuentas individuales que financian la jubilación ordinaria. Antes de ser ingresados a la cuenta individual se les aplica el descuento correspondiente a las comisiones que cobran las AFJP, que incluye la prima del seguro de invalidez y muerte y los gastos de operación de la Administradora. Por otro lado, el resto de los aportes personales (es decir los que corresponden a los trabajadores en el régimen de reparto) y las contribuciones patronales financian las prestaciones administradas por el estado. Los requerimientos financieros adicionales para financiar las prestaciones públicas son cubiertos con impuestos de rentas generales, impuestos con afectación específica y/o deuda. La recaudación total de aportes y contribuciones está a cargo del Estado, a través de la Administración Federal de Impuestos (AFIP).

Tabla 1
Beneficios Previsionales por Régimen en el SIJP

Opción del Trabajador		Administración
Régimen de Reparto	Régimen de Capitalización (o régimen mixto)	
PBU	PBU	Estado
PC *	PC *	Estado
PAP		Estado
	JO	AFJP

* La PC es un beneficio definido en reconocimiento por los aportes al sistema vigente con anterioridad a 1994, es decir para los trabajadores en "transición" del viejo al nuevo sistema previsional y es equivalente al 1,5% por cada año de servicio con aportes.

Glosario: PBU: Prestación Básica Universal; PAP: Prestación Adicional por Permanencia; PC: Prestación Compensatoria; JO: Jubilación Ordinaria (prestación derivada de la Cuenta de Capitalización Individual); AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Fuente: Bertranou, Grushka y Rofman (2000)

Las prestaciones provenientes de la invalidez o muerte, se rigen por idénticas normas para los dos subsistemas, con la única diferencia que para aquellos correspondientes a la capitalización individual su pago está a cargo de las AFJP o de compañías de seguro de retiro.

2.2. Otras sistemas y programas previsionales

La previsión social también es provista en Argentina por otros sistemas y programas previsionales. Los más destacados son el programa de pensiones no contributivas (PNC), las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales, y las cajas de pasividades para las fuerzas armadas y de seguridad.

Al ser reformado el sistema previsional en 1994, el programa de pensiones no contributivas fue separado del SIJP y pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social que dependiente de la Presidencia de la Nación. Actualmente dicha Secretaría está en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. El programa PNC otorga básicamente los siguientes beneficios: (i) por vejez e invalidez, (ii) a madres de 7 o más hijos, (iii) a familiares de desaparecidos, (iv) a ex-combatientes de Malvinas, y (v) beneficios otorgados por el Congreso.

En los últimos años el programa de PNC ha venido creciendo sostenidamente. A partir de 1991 el número de beneficios más que se duplicó (de 158 mil a 327 mil en 1999). Las series de beneficios otorgados por el programa de PNC muestran que dos tipos de beneficios concentran la mayoría de las prestaciones: los de vejez e invalidez, y las pensiones graciabiles del Congreso. Sin embargo debe destacarse que en el período 1991-1999, los beneficios de vejez e invalidez aumentaron un 43%, mientras que los otorgados por el Congreso un 144% (Bertranou, Grushka y Schulthess 2000).

En cuanto a las las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales, numerosas de ellas fueron transferidas a la órbita nacional e integradas al SIJP. Los serios condicionamientos fiscales a partir del año 1997 limitaron la posibilidad por parte del gobierno nacional de continuar con la política de absorción de estas cajas provinciales. Hasta ese año 10 cajas fueron transferidas, aunque debe notarse que si bien la mayoría presentaba abultados déficits, el tamaño de las mismas no era muy significativo dado que correspondían a provincias relativamente pequeñas (salvo la que correspondía a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires).² De las cajas no transferidas, una buena parte se encuentran con desequilibrios importantes (por ejemplo, Córdoba y Santa Fe), mientras que el resto presenta situaciones actuariales no muy favorables para el corto y mediano plazo (por ejemplo, Provincia de Buenos Aires). De acuerdo a estimaciones de la DNPGS (1999), las erogaciones de las

² En 1995, Catamarca y Santiago del Estero traspasaron aproximadamente 60 mil empleados, en 1996 Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja y Río Negro traspasaron 180 mil y en 1997, Jujuy, San Luis y Tucumán traspasaron 110 mil, lo que hace un total de 350 mil nuevos aportantes al SIJP (MEOSP 1997 y 1998). Los trabajadores del estado de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires pasaron a ser parte del SIJP antes de la constitución del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

cajas provinciales no transferidas fueron en 1997 de \$4.059 millones, es decir el 18,4% del gasto público previsional consolidado.

Finalmente, en cuanto a las pasividades de las fuerzas armadas y de seguridad, debe destacarse que los trabajadores aquí comprendidos reciben sus pasividades de diversas cajas de jubilaciones y pensiones. Su financiamiento depende de los aportes del estado como empleador, de las contribuciones de los beneficiarios, y de un importante aporte del tesoro para cubrir el déficit. Los sistemas que cubren a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad son: Caja de retiros y pensiones de la Policía Federal; Gendarmería; Prefectura; el Instituto de Ayuda Financiera a Retirados y Pensionados Militares (IAF); Policía ex-Territorios Nacionales y Servicio Penitenciario Federal. Además, las provincias que han transferido sus cajas previsionales han retenido sus compromisos previsionales con la policía de jurisdicción provincial. En 1997, el gasto previsional para estos regímenes fue de \$2.052 millones, es decir el 12% del gasto total en prestaciones a cargo del gobierno nacional y el 9% del gasto previsional público consolidado, todas estas cifras de acuerdo al presupuesto nacional. De acuerdo a información del proyecto de presupuesto nacional para el año 2000, las cajas de las fuerzas armadas y de seguridad se encuentran severamente desfinanciadas. Los ingresos por contribuciones estimados para 1999-2000 tan sólo llegan a aproximadamente \$518 millones anuales, mientras que los egresos superarían los \$2.000 millones.³ Esto significa que los ingresos por contribuciones tan sólo alcanzarían para financiar el 25 % de las pasividades.

3. Cobertura previsional: conceptos y definiciones

Medir y proyectar los niveles de cobertura del sistema previsional argentino es una tarea de suma complejidad ya que se ven involucrados factores individuales (edad, sexo y situación laboral), familiares (situación del cónyuge), de momento (transversales) e históricos (longitudinales). El indicador de cobertura más utilizado es la proporción de quienes perciben algún beneficio previsional entre las personas mayores de cierta edad, ya sea pensión y/o jubilación. Este indicador presenta al menos tres limitaciones: a) el valor cambia significativamente con la edad de corte escogida; b) considera como sin cobertura a personas que todavía desarrollan actividades laborales; c) ignora que en muchos casos (especialmente mujeres), la cobertura puede estar disponible a través del salario o de la jubilación del cónyuge (lo que sería conceptualmente equivalente a evaluar la cobertura por hogar en vez de la individual). La evolución reciente y diversas mediciones alternativas se analizan con más detalle en la próxima sección.

Un enfoque alternativo consiste en considerar que las perspectivas de cobertura a más largo plazo dependen principalmente del grado de participación de la población en edades activas (esto es desarrollado en la sección 4). En este sentido, era común utilizar como indicador la proporción de personas de edades activas que estaban inscriptos (afiliados) en alguno de los regímenes jubilatorios. La definición de inscripto o afiliado incluía implícitamente a los llamados “asalariados típicos”,

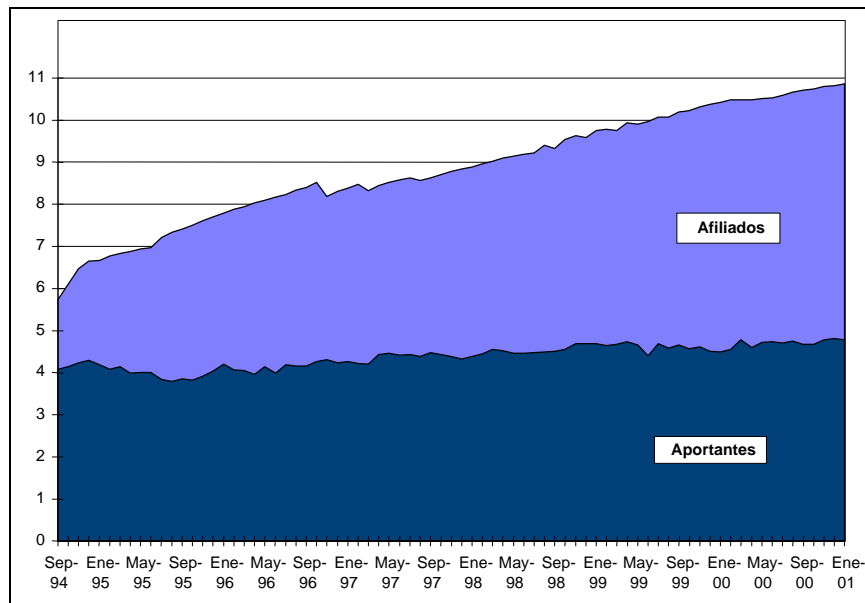
³ Por ejemplo, las pasividades de la Caja de Policía alcanzarían \$554 millones y las del IAF \$1.199 millones.

empleados en el sector formal de la economía que mantenían tal categoría por el transcurso de su vida activa, estaban cubiertos por los riesgos de mortalidad e invalidez y, muy probablemente, tendrían derecho a una jubilación al llegar a la edad requerida por la reglamentación vigente.

Sin embargo, tanto las definiciones y los conceptos involucrados como los distintos indicadores han aumentado su complejidad, y disminuido su precisión con los cambios registrados en el mercado laboral (específicamente la mayor rotación de trabajadores, el crecimiento del desempleo y la proliferación de formas flexibles de contratación o modalidades promovidas). También la introducción del nuevo sistema previsional a nivel nacional en julio de 1994, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), introduce la necesidad de adaptar los conceptos anteriormente mencionados.

Las estadísticas, por el momento, no acompañaron los cambios mencionados (Pok 1999, Wainerman 1999). Tras la reforma de 1994, suele utilizarse la relación *aportantes/afiliados* (la proporción de quienes efectivamente ingresan aportes obligatorios durante el mes considerado entre todos los afiliados al SIJP) como indicador del nivel de cumplimiento. Esto ha llevado a que incorrectamente se denomine “evasión” al complemento. La relación mencionada en primer lugar disminuyó entre septiembre de 1994 y agosto de 1999 del 76% al 46%, dado que el número de afiliados pasó de 6 a 10 millones (equivalente a un crecimiento del 76%), mientras el número de aportantes osciló alrededor de los 4,5 millones (con un crecimiento de tan solo el 3,5%).

Figura 1
Evolución de afiliados y aportantes al SIJP
(en millones)



Fuente: Grushka (2001)

El factor que mejor explica el notable descenso de la relación *aportantes/afiliados* no es un cambio en el nivel de cumplimiento ni en el de cobertura, sino la diferencia *conceptual* entre las variables utilizadas. Mientras el número de afiliados “tiene memoria” (es decir, no permite dar de “baja” a quienes dejan su empleo registrado, sea porque cambian a un empleo informal o exento de contribuciones, porque pasan a ser inactivos o desocupados, porque emigran, o porque no se registra el fallecimiento), los aportantes sólo dependen de las condiciones vigentes a cada fecha. Una mejor aproximación surgiría de vincular los aportantes al SIJP con otro número “sin memoria”. Dos variables que cumplen con dicho requisito son el número de personas ocupadas y la población económicamente activa (PEA). Estos últimos aspectos se analizarán en la sección 4.

4. La cobertura previsional en edades avanzadas

4.1. La evolución de la cobertura previsional en edades avanzadas

Si la medición de los niveles de cobertura a un momento determinado resulta una tarea compleja, su seguimiento en el tiempo es aún más difícil. Esto es como consecuencia de la multiplicidad de cambios conceptuales, legales, institucionales y socioeconómicos que se producen simultáneamente. Sin embargo pueden estimarse algunos indicadores que aproximadamente den una idea de la reciente evolución de la cobertura. Sobre la base de datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, y tomando como indicador a la población mayor de 65 años que percibe jubilación o pensión⁴, es posible comparar los indicadores de 1999 con los observados cinco años antes⁵, previo a la reforma del sistema previsional que estableció requisitos más restrictivos para el acceso a los beneficios.

De acuerdo a la información presentada en el Cuadro 1, los niveles de cobertura individual cayeron significativamente, del 76.7% en 1994 al 71.8% en 1999. La caída fue más significativa para varones (de 85.2% a 77.7%) que para mujeres (de 71.1% a 68%) y afectó especialmente a los menores de 75 años (perdieron entre ocho y nueve puntos porcentuales). Asimismo, de acuerdo al Cuadro 2, la pérdida de cobertura fue mayor para los solteros (catorce puntos porcentuales), intermedia para los casados, e insignificante para viudos.

Otra dimensión para analizar los cambios en los niveles de cobertura se refiere al nivel educativo (Cuadro 3). De esta forma, la misma descendió especialmente para

⁴ Esta sección sobre cobertura en edades avanzadas utiliza tres conceptos de cobertura. El más restringido es denominado "*cobertura individual*" que constituye la proporción de la población mayor de 65 años que recibe beneficio previsional propio (jubilación y/o pensión). El segundo concepto es el de "*cobertura conjunta*" constituyendo una idea más amplia debido a que considera cubierta a la persona si el cónyuge o pareja recibe algún beneficio previsional. Finalmente el tercer concepto es el de cobertura "*conjunta y/o ingreso laboral*" que amplía el segundo incluyendo a las parejas que tienen ingresos laborales.

⁵ Los datos de mayo de 1994 corresponden a resultados de la Encuesta Permanente de Hogares para 21 aglomerados urbanos, ya que no pudieron incluirse Concordia, Mar del Plata y Río Cuarto (no participaron en esa onda) ni Catamarca, Formosa y Posadas (utilizaron otro formulario que hace incomparable la información). Al tratarse de aglomerados relativamente pequeños y con niveles de cobertura alternativamente por debajo y por arriba del promedio, el sesgo respecto de los 27 aglomerados de 1999 no es significativo.

los más educados (secundario completo, de 82% a 74%), mientras que se mantuvo en 73% entre quienes no completaron estudios primarios.

Cuadro 1

Cobertura previsional *individual* en edades avanzadas por grupo etario y género
Población mayor de 65 años que percibe ingresos por jubilación o pensión
Encuesta Permanente de Hogares, Mayo 1994-1999

Grupo de edad	1994	1999	Diferencia
65-69	64,2 %	55,5 %	-8,8 %
70-74	80,3 %	72,3 %	-7,9 %
75-79	85,2 %	80,3 %	-4,9 %
80 +	87,2 %	89,6 %	2,3 %
Varones	85,2 %	77,7 %	-7,5 %
Mujeres	71,1 %	68,0 %	-3,1 %
Total 65 +	76,7 %	71,8 %	-4,9 %

Fuente: Grushka (2001) sobre la base de EPH 1994 y 1999.

Cuadro 2
Cobertura previsional *individual* en edades avanzadas por situación conyugal
Población mayor de 65 años que percibe ingresos por jubilación o pensión
Encuesta Permanente de Hogares, Mayo 1994-1999

Situación conyugal	1994	1999	Diferencia
Solteros	79,7 %	65,7 %	-14,0 %
Casados	67,3 %	61,2 %	-6,1 %
Viudos	89,0 %	87,8 %	-1,2 %
Total 65 +	76,7 %	71,8 %	-4,9 %

Fuente: Grushka (2001) sobre la base de EPH 1994 y 1999.

Cuadro 3
Cobertura previsional *individual* en edades avanzadas según nivel de escolaridad
Población mayor de 65 años que percibe ingresos por jubilación o pensión
Encuesta Permanente de Hogares, Mayo 1994-1999

Nivel de escolaridad	1994	1999	Diferencia
Primaria incompleta	73,0 %	73,0 %	0,0 %
Primaria completa	77,3 %	70,0 %	-7,3 %
Secundaria Completa	81,8 %	74,2 %	-7,6 %
Total 65 +	76,7 %	71,8 %	-4,9 %

Fuente: Grushka (2001) sobre la base de EPH 1994 y 1999.

La reducción observada en todos los estratos se verifica también si se consideran definiciones alternativas, como el porcentaje de la población que percibe ingresos previsionales propios o a través de su cónyuge, o incluso si se incluye a quienes permanecen en actividad económica. Los efectos son claros: las mayores restricciones de adquisición de los beneficios han llevado a que el flujo de nuevos beneficiarios se limite. Este fenómeno afectó en menor medida a las mujeres por ser mayoritariamente beneficiarias de pensiones por fallecimiento, y por el mismo motivo a los viudos.

4.2. La cobertura en edades avanzadas por edad y género: Año 1999

Un análisis de corte transversal más pormenorizado de la cobertura por género para el año 1999 permite distinguir la evolución de la misma para diversas edades y categorías individuales o del hogar. De esta forma se observa una mayor cobertura al aumentar la edad debido, entre otros factores, al otorgamiento de jubilaciones por edad avanzada⁶ y a la adquisición de pensiones por fallecimiento del cónyuge. En este último sentido, cabe señalar que la proporción de mujeres viudas pasa de 35.3% para el grupo de 65 a 70 años, a 73.3% para 80 años o más (Grushka 2001). Además, la fijación de límites cada vez más estrictos (legalmente y/o en la práctica real) para acceder a beneficios podría generar un efecto “cohorte”, por lo que la

⁶ Jubilaciones otorgadas a edades mayores a la edad legal de retiro. En general a partir de los 70 años.

observación transversal por edades en el presente exagere el crecimiento de cobertura con la edad de cada generación.

Un enfoque alternativo podría considerar que lo importante es que al menos uno de los miembros de la pareja reciba beneficios, por lo que la cobertura debiera medirse por hogar (por pareja) o, una definición más compatible con la anterior, contar como cubierta a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) una jubilación o pensión. En este último caso, el indicador de cobertura *conjunta* asciende al 81.5% para la población mayor de 65 años y a 93.8% para los mayores de 80 años.

Adicionalmente, cabe señalar que una (buena) razón para no percibir jubilación o pensión es permanecer en actividad, recibiendo un ingreso por la ocupación desempeñada. Si se considera que la permanencia en actividad es una elección voluntaria, surge entonces el indicador de cobertura que incluye a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) un ingreso por su ocupación y/o una jubilación o pensión. Obviamente, en este caso la cobertura se extiende, llegando al 87.3% para la población mayor de 65 años y a 94.7% para los mayores de 80 años. Sin embargo, la permanencia en actividad podría deberse a la imposibilidad de obtener beneficios jubilatorios, lo que constituiría una seria limitación.

En resumen, la población sin cobertura individual alcanzaría al 28.2%, sin cobertura conjunta al 19% y sin cobertura conjunta y/o ingresos laborales, al 12.3%. Los varones presentan niveles de cobertura muy superiores con la primer definición, levemente superiores con la segunda y equivalentes a los de las mujeres en el último caso. La falta de cobertura disminuye con la edad, con proporciones variables que dependen de la definición utilizada y los tramos de edad considerados.

Si bien la preferencia por alguno de los tres indicadores de cobertura debiera depender del uso que se pretenda darles, en este trabajo se elige profundizar el análisis del indicador de *cobertura individual para la población mayor de 65 años*. Esos es porque dicho indicador es el tradicionalmente más utilizado y de más fácil construcción, facilitando de esta manera las comparaciones con otras poblaciones y/o períodos. Además, permite su desagregación para distintas subpoblaciones, según aglomerado urbano, edad, sexo, situación conyugal y/o nivel educativo.

Cuadro 4
Cobertura previsional en edades avanzadas por grupo etario y género
Población mayor de 65 años que percibe ingresos por jubilación o pensión
Encuesta Permanente de Hogares, Mayo 1999.

Grupo de edad	Varones	Mujeres	Total
Cobertura individual (propia)			
65-69	62,7 %	50,5 %	55,5 %
70-74	81,2 %	67,0 %	72,3 %
75-79	86,8 %	76,1 %	80,3 %
80 +	91,8 %	88,4 %	89,6 %
Total 65 +	77,7 %	68,0 %	71,8 %
Cobertura conjunta (propia o por cónyuge)			
65-69	63,3 %	72,5 %	68,8 %
70-74	82,4 %	84,0 %	83,4 %
75-79	87,4 %	87,9 %	87,7 %
80 +	92,4 %	94,5 %	93,8 %
Total 65 +	78,5 %	83,3 %	81,5 %
Cobertura conjunta y/o por ingresos laborales (propia o por cónyuge)			
65-69	82,2 %	82,0 %	82,1 %
70-74	88,9 %	85,4 %	86,7 %
75-79	89,6 %	89,4 %	89,5 %
80 +	93,5 %	95,3 %	94,7 %
Total 65 +	87,5 %	87,2 %	87,3 %

Fuente: Grushka (2001) sobre la base de EPH 1999.

4.4. La cobertura individual por tipo de beneficio previsional

La Encuesta de Desarrollo Social (EDS)⁷ del año 1997 permite realizar un análisis más detallado de la cobertura por tipo de beneficio. Esto no es posible con los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares debido a que solamente identifica la presencia de ingreso previsional. De esta manera se puede evaluar la cobertura de ingresos previsionales en general, y de cada tipo de beneficio en particular. Así, el sistema previsional argentino visto en forma “consolidada” (es decir, teniendo en cuenta el sistema nacional, junto a los demás sistemas menores como son los provinciales, las fuerzas armadas y de seguridad, y profesionales) brinda cobertura de ingresos a la mayoría de la población adulta mayor de 65 años: 73.5%. La cobertura de ingresos previsionales pasa, en promedio, de un 21.6% para el grupo etario entre 55-59 años, a un 80.6% para los mayores de 75 años (Cuadro 5). Hasta los 63 años, las mujeres presentan en general mayor cobertura, luego de esa edad la cobertura para varones aumenta sostenidamente hasta alcanzar su máximo nivel para los mayores de 80 años. (Bertranou 2001)

⁷ La EDS es la primer encuesta de caracterización socioeconómica de los hogares relevadas en forma comprensiva en la Argentina. Los datos utilizados en este trabajo provienen del relevamiento de 1997 que es representativo de la población urbana residente en localidades de 5 mil y más habitantes, es decir la información refiere al 96% de la población urbana nacional.

Si se desagregan los beneficios previsionales en jubilaciones y pensiones, los varones presentan mayor cobertura del primer tipo de prestación, mientras que una proporción mayor de mujeres recibe pensiones ordinarias. Estas diferencias reflejan el patrón típico de provisión de beneficios por parte de la seguridad social estructurada sobre el modelo de seguro social bismarkiano de principios de siglo, en donde la familia contaba con un trabajador varón jefe de familia con empleo formal y una mujer dedicada a la economía del hogar. Los cambios experimentados en las últimas décadas en el mercado laboral hacen pensar que la composición demográfica de los beneficios cambiarán, especialmente los que se refieren a jubilación, llevando a una mayor cantidad de mujeres en condiciones de adquirir los mismos por derecho propio.

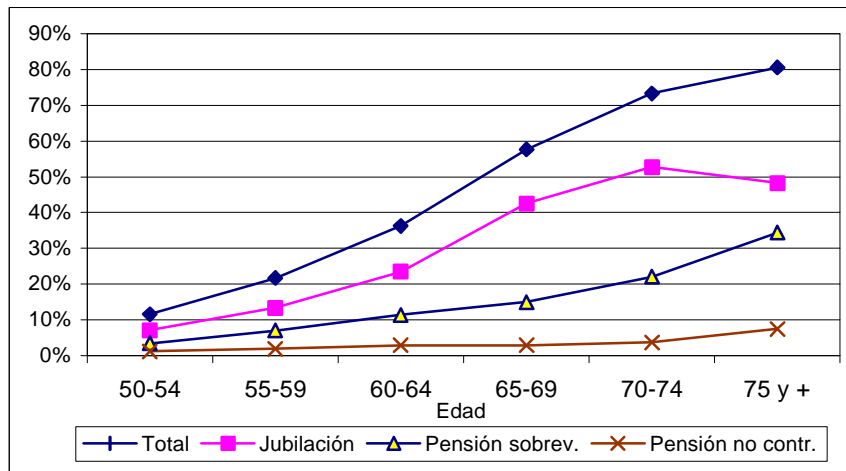
Cuadro 5

Cobertura de la población adulta mayor por tipo de beneficio previsional
Adultos Mayores (50 años y +). Por rango de edades. Encuesta de Desarrollo Social
En porcentajes

<i>Total Adultos Mayores</i>						
<i>Edad</i>	<i>50-54</i>	<i>55-59</i>	<i>60-64</i>	<i>65-69</i>	<i>70-74</i>	<i>75 y +</i>
Ingreso previsional	11,52 %	21,63 %	36,30 %	57,63 %	73,38 %	80,62 %
Ingreso jubilación	7,05 %	13,36 %	23,44 %	42,58 %	52,74 %	48,23 %
Ingreso pensión	3,36 %	7,00 %	11,37 %	14,95 %	22,00 %	34,36 %
Ingreso pensión graciable	1,19 %	1,86 %	2,89 %	2,90 %	3,71 %	7,42 %
<i>Total Adultos Mayores Varones</i>						
<i>Edad</i>	<i>50-54</i>	<i>55-59</i>	<i>60-64</i>	<i>65-69</i>	<i>70-74</i>	<i>75 y +</i>
Ingreso previsional	8,25 %	18,08 %	33,89 %	64,18 %	81,80 %	84,52 %
Ingreso jubilación	7,58 %	15,63 %	29,93 %	60,06 %	75,99 %	75,37 %
Ingreso pensión	0,36 %	1,50 %	2,44 %	3,31 %	4,95 %	8,16 %
Ingreso pensión graciable	0,30 %	0,90 %	1,60 %	1,31 %	2,35 %	3,87 %
<i>Total Adultos Mayores Mujeres</i>						
<i>Edad</i>	<i>50-54</i>	<i>55-59</i>	<i>60-64</i>	<i>65-69</i>	<i>70-74</i>	<i>75 y +</i>
Ingreso previsional	14,51 %	24,59 %	38,38 %	52,69 %	66,76 %	78,21 %
Ingreso jubilación	6,56 %	11,47 %	17,84 %	29,41 %	34,49 %	32,24 %
Ingreso pensión	6,11 %	11,60 %	19,08 %	23,73 %	35,40 %	48,72 %
Ingreso pensión graciable	2,00 %	2,63 %	4,01 %	4,11 %	4,79 %	8,58 %

Fuente: Bertranou (2001) sobre la base de Encuesta de Desarrollo Social 1997.

Figura 2
Cobertura Previsional Total y por Tipo de Beneficio
Encuesta de Desarrollo Social 1997



Una mención especial requiere la cobertura de los denominados beneficios no contributivos (en el Cuadro 5 identificados como "ingreso pensión graciable"). La cobertura de estos beneficios, que incluye prestaciones de diversa índole como pensiones por vejez e invalidez o pensiones graciales otorgadas por el Congreso Nacional, alcanza al 2.9% en el grupo poblacional de 60-64 años y se eleva paulatinamente hasta alcanzar al 7.4% para los 75 años y más. En términos generales, este tipo de beneficios explicaría aproximadamente el 7.9% de la cobertura del primer grupo etario mencionado pero aumentaría hasta explicar el 9.2% para el grupo poblacional de mayor edad.

4.5. La cobertura según jurisdicción geográfica

Aún cuando la cobertura previsional individual en edades avanzadas (población mayor de 65 años con ingreso por jubilación y/o pensión) para el conjunto de la población urbana en Argentina es elevada ya que llegaba al 71.8% en 1999, los datos por jurisdicción geográfica reflejan una gran heterogeneidad. Los valores extremos corresponden, por un lado, a los aglomerados urbanos de Tierra del Fuego y Gran La Plata con una cobertura inferior al 65%; y por el otro, a La Rioja, Concordia, Catamarca y Santiago del Estero con valores superiores al 80% (Cuadro 6). Cabe señalar que parte de las diferencias podría deberse al efecto de la distinta composición por edad y sexo de las poblaciones consideradas.

Como ya se expresara, la falta de cobertura previsional no refleja directamente la informalidad del mercado laboral prevalente en los años previos, ya que esta última es parcialmente compensada por políticas asistencialistas, como la entrega de Pensiones No Contributivas (PNC). Cabe mencionar que las provincias de La Rioja y Santiago del Estero (cuyos aglomerados aparecen con alta cobertura previsional)

eran dos de las tres jurisdicciones con mayor proporción de PNC sobre el total de jubilaciones y pensiones (Roca y Moreno, 2000).

La situación y evolución de la cobertura descrita, si bien esperada, constituye un panorama muy poco alentador, especialmente si se la considera en conjunto con el de la cobertura previsional en edades activas que también presenta, como se observará más adelante, una tendencia declinante. Esto hace urgente, por lo tanto, el análisis de alternativas que permitan revertir las tendencias a fin de evitar el crecimiento de un serio problema social, como sería la caída de una importante proporción de los adultos mayores ancianos por debajo de los niveles mínimos de subsistencia.

Cuadro 6
Cobertura previsional en edades avanzadas por aglomerado urbano
Población mayor de 65 años. EPH 1994-1999

AGLOMERADO 1/	Cobertura Individual 2/			Cobertura Conjunta 3/			Cobert. Conjunta y/o Ing.Laborales 4/		
	1994	1999	Diferencia	1994	1999	Diferencia	1994	1999	Diferencia
La Rioja	87,6%	86,4%	-1,2%	92,1%	89,6%	-2,5%	95,6%	96,8%	1,2%
Concordia	n.d.	83,4%	-	n.d.	92,2%	-	n.d.	95,7%	-
Catamarca	80,5%	81,8%	1,3%	88,1%	83,6%	-4,6%	97,0%	86,0%	-11,0%
Stgo. del Estero	74,1%	80,5%	6,4%	82,1%	87,4%	5,3%	89,0%	92,4%	3,4%
Paraná	79,5%	77,0%	-2,4%	89,3%	88,0%	-1,3%	93,2%	90,7%	-2,5%
Ciudad Bs.As.	85,0%	77,0%	-8,1%	92,6%	86,6%	-6,0%	96,0%	92,2%	-3,9%
Río Gallegos	68,6%	75,9%	7,3%	81,8%	84,8%	3,0%	90,9%	91,1%	0,1%
Neuquén	72,2%	75,5%	3,3%	81,9%	83,9%	2,0%	89,2%	88,7%	-0,5%
Rosario	76,0%	74,5%	-1,5%	90,3%	83,9%	-6,5%	94,3%	89,3%	-5,0%
Mendoza	69,7%	73,4%	3,8%	83,9%	85,7%	1,8%	91,5%	91,0%	-0,5%
Santa Fe	76,6%	73,2%	-3,4%	89,0%	83,6%	-5,4%	93,0%	88,0%	-5,0%
Tucumán	69,8%	73,0%	3,1%	82,3%	84,4%	2,1%	88,8%	87,4%	-1,3%
Santa Rosa	n.d.	72,8%	-	n.d.	79,2%	-	n.d.	87,5%	-
Río Cuarto	n.d.	72,4%	-	n.d.	85,5%	-	n.d.	92,0%	-
Total	76,7%	71,8%	-4,9%	87,4%	81,5%	-5,9%	92,0%	87,3%	-4,7%
Mar del Plata	n.d.	71,7%	-	n.d.	77,3%	-	n.d.	86,2%	-
Salta	70,9%	71,6%	0,7%	81,4%	81,2%	-0,2%	87,8%	85,6%	-2,2%
Posadas	n.d.	71,1%	-	n.d.	78,7%	-	n.d.	85,4%	-
Córdoba	74,6%	69,9%	-4,7%	87,0%	79,3%	-7,6%	91,0%	86,9%	-4,2%
San Luis	72,0%	69,8%	-2,1%	81,8%	79,4%	-2,4%	88,8%	87,2%	-1,6%
Formosa	n.d.	68,9%	-	n.d.	74,3%	-	n.d.	81,1%	-
Pcia. Bs.As.	73,4%	68,6%	-4,8%	84,8%	78,2%	-6,5%	90,0%	84,2%	-5,8%
Com. Rivadavia	68,5%	68,3%	-0,2%	82,4%	81,5%	-0,9%	86,1%	89,9%	3,8%
Resistencia	67,9%	68,1%	0,2%	78,6%	79,9%	1,3%	82,4%	84,8%	2,4%
San Juan	74,6%	67,4%	-7,2%	88,3%	79,7%	-8,6%	93,4%	85,9%	-7,5%
Corrientes	78,0%	67,4%	-10,6%	87,1%	77,1%	-9,9%	89,5%	88,3%	-1,2%
Jujuy	71,8%	65,6%	-6,2%	79,2%	75,3%	-3,9%	85,1%	79,5%	-5,6%
La Plata	78,3%	62,6%	-15,7%	89,6%	74,3%	-15,3%	92,3%	79,3%	-13,0%
Tierra del Fuego	63,8%	61,8%	-2,0%	63,8%	67,9%	4,1%	82,8%	81,9%	-0,9%

1/ Aglomerados ordenados de mayor a menor de acuerdo a la cobertura individual del año 1999. 2/ Cobertura individual se refiere a si el individuo recibe algún tipo de beneficio previsional. 3/ Cobertura conjunta se refiere a beneficio propio o del cónyuge. 4/ Cobertura conjunta y ocupacional se refiere a ingreso propio o del cónyuge de beneficio previsional o del trabajo.

Fuente: Grushka (2001) y elaboración propia sobre la base de EPH Mayo 1994 y 1999.

5. La cobertura previsional en edades activas⁸

5.1. La evolución de la cobertura personal en edades activas

Al analizar la evolución de la cobertura previsional en Argentina, un aspecto importante a considerar es que el SIJP no abarca a la totalidad de los regímenes vigentes, al quedar excluidos el personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional ("cajas provinciales"), el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura alternativa y/o complementaria al SIJP). El crecimiento del número de aportantes al SIJP puede explicarse en buena medida por la transferencia de los regímenes provinciales⁹, ya que involucran puestos de trabajo que hacían sus aportes pero no se contabilizaban en el SIJP. En consecuencia, en los cinco años considerados, el SIJP extendió su alcance registrando un crecimiento de 140.000 aportantes (3.1%), pero la cobertura previsional, incluyendo desde el inicio los aportes de empleados provinciales luego transferidos, decreció un 3.6%. Esto representa una caída de más de 200.000 aportantes.

En el Cuadro 7 se presentan datos de la situación laboral y previsional de la población activa para los años 1994-1999. En el mismo se considera sólo la PEA urbana por la dificultad en obtener información confiable para el sector rural. La cobertura previsional en Argentina también incluye aproximadamente un millón de empleados de "cajas provinciales" no transferidas y unos ciento cincuenta mil aportantes de las fuerzas armadas y de seguridad y de otras cajas profesionales. El análisis se basa en cifras aproximadas y muestra que el número total de aportantes a los distintos regímenes previsionales está cercano a los seis millones, con una tendencia levemente decreciente a pesar del aumento poblacional.

En el Cuadro 8 se presentan distintas relaciones que vinculan los conceptos antes descriptos. La relación del total de aportantes sobre el de ocupados, muestra niveles que descienden del 56.3% al 48.2% para el período octubre 1994-1999. El total de aportantes respecto a la PEA experimentó una disminución similar, es decir del 49.7% al 41.7%. En nuestra opinión, éstos son los mejores indicadores del nivel de cobertura previsional en Argentina.

⁸ La presente sección está basada en Grushka (1999 y 2001).

⁹ En 1995, Catamarca y Santiago del Estero traspasaron aproximadamente 60.000 empleados, en 1996 Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja y Río Negro traspasaron 180.000 y en 1997, Jujuy, San Luis y Tucumán traspasaron 110.000, lo que hace un total de 350.000 nuevos aportantes al SIJP (MEOSP).

Cuadro 7

Situación laboral y previsional de la población activa 1994-1999

Población (en miles)	Octubre 1994	Octubre 1999	Crecimiento
Población urbana	30.088	33.230	10.4 %
PEA	11.929	13705	14.9 %
Ocupados	10529	11871	12.7 %
Desocupados	1400	1.834	31.0 %
Afiliados al SIJP	5731	10.065	75.6 %
Aportantes al SIJP	4432	4.571	3.1 %
Aportantes otros sistemas previsionales 1/	1500	1.150	-23.3 %
Total Aportantes	5932	5.721	-3.6 %

1/ Provincias, fuerzas armadas y seguridad.

Fuente: Grushka (2001) a partir de estimaciones de la SAFJP con datos propios y MEOSP (2000).

Cuadro 8

Indicadores de la situación laboral y previsional de la población activa 1994-1999

Relaciones	Octubre 1994	Octubre 1999	Diferencias
PEA / Población (urbana)	39,6 %	41,2 %	1,6
Desocupados / PEA	11,7 %	13,4 %	1,6
Aportantes SIJP / Afiliados SIJP	77,3 %	45,4 %	-31,9
Aportantes SIJP / Ocupados	42,1 %	38,5 %	-3,6
Aportantes SIJP / PEA	37,2 %	33,4 %	-3,8
Aportantes Total / Ocupados	56,3 %	48,2 %	-8,1
Aportantes Total / PEA	49,7 %	41,7 %	-8,0

1/ Provincias, fuerzas armadas y seguridad.

Fuente: Grushka (2001) a partir de estimaciones de la SAFJP con datos propios y MEOSP (2000).

5.2. El problema de la regularidad en las contribuciones

Las relaciones *Aportantes /Ocupados* y *Aportantes /PEA* son una aproximación al nivel de cobertura ya que por un lado existen trabajadores que están cubiertos sin realizar sus aportes (debido a que ya cuentan con el mínimo de aportes requeridos) y, por el otro, hay trabajadores que realizan aportes pero no alcanzan los requisitos mínimos para tener derecho a las distintas coberturas.¹⁰ Por ejemplo, entre los

¹⁰ Las categorías de regularidad fueron establecidas por el Decreto 136/97 del Poder Ejecutivo Nacional, que reglamentó la Ley 24241: en los últimos 36 meses se requiere tener al menos 30 meses con aportes para ser considerado *regular* o al menos 18 para ser considerado aportante *irregular con derecho* a una prestación reducida.

afiliados al régimen de capitalización en septiembre de 1998 (estimaciones de la SAFJP), el 41% tenía cobertura plena (regulares), 13% cobertura parcial (irregulares con derecho), mientras que el 46% restante (irregulares sin derecho) se encontraba sin cobertura frente a los riesgos de invalidez y muerte.¹¹

Sin embargo, como se discutiera anteriormente parece más apropiado no analizar a los afiliados, sino a quienes efectivamente contribuyen. Si consideramos a los aportantes al régimen de capitalización durante el mes de septiembre de 1998, el 76% tenía cobertura plena, el 15% cobertura parcial y el 9% restante se encontraba sin cobertura.

La regularidad es creciente con la edad, promediando menos del 75% los menores de 35 años y más del 80% los mayores a esa edad. Las mujeres aportan algo más regularmente que los hombres (79% y 75%, respectivamente). Entre los autónomos aportantes, la regularidad es levemente menor a la de trabajadores en relación de dependencia (74% y 76%). Los diferenciales de regularidad por sexo y tipo de trabajador no son significativos porque se estimaron sólo para quienes estaban efectivamente aportando y no para el total de ocupados, PEA o población general, en cuyo caso podrían ser muy distintos. La principal conclusión del análisis de regularidad es que quienes hacen aportes (sean hombres, mujeres, autónomos o dependientes) tienden a hacer sus aportes en forma regular.

Si bien existe un alto número de aportantes con jurisdicción sin identificar, se destacan por su alta regularidad (mayor al 90%) los casos de San Luis, La Rioja, Santiago del Estero y Catamarca, pero influenciados por el fuerte peso del empleo público registrado. Por el contrario, las provincias de Neuquén y Tierra del Fuego (sin cajas previsionales de empleados públicos provinciales y municipales transferidas al SIJP) presentan una regularidad menor al 70%.

5.3. Algunos determinantes asociados al nivel de cobertura

Un factor importante para entender las razones de los bajos niveles de cobertura (sea cual fuere el indicador elegido) surge de vincular la falta de aportes con la precarización del empleo registrada en este período: simultáneamente creció la desocupación y empeoraron las condiciones de trabajo de los ocupados. La tasa de desocupación (proporción de desocupados sobre la PEA) urbana pasó del 11,7% en octubre de 1994 al 13,4% en 1999, con un crecimiento notorio durante los años intermedios y un pico de 18,4% en mayo de 1995.

La Encuesta Permanente de Hogares reflejó también el crecimiento de la proporción de asalariados a quienes no se le descuenta aportes jubilatorios: en el Gran Buenos Aires, esta proporción pasó del 28% al 37%. Además, entre los aglomerados urbanos existe una importante variabilidad. En mayo de 1999 el máximo valor fue para San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo (49%), mientras que los aglomerados del

¹¹ El Decreto 460/99 del Poder Ejecutivo Nacional flexibilizó ciertos requisitos por lo que la regularidad puede ser alcanzada con mayor facilidad una vez cumplidos quince años con aportes.

sur (Río Gallegos, Ushuaia y Río Grande y Comodoro Rivadavia) se mantuvieron por debajo del 30% (MTSS, 1999).

El Censo de 1991, que incluye también a la población rural, mostraba un promedio nacional del 35%, con Chaco y Santiago del Estero superando el 45%. El análisis por área de inserción laboral indica que el servicio doméstico era el más desprotegido (93%), seguido por la construcción (70%) y que los bajos porcentajes del sector público (6%), no alcanzaban a compensar el nivel de precariedad (37%) del sector privado (INDEC, 1995).

El crecimiento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios se debe, entre otros factores, al aumento de las llamadas “modalidades promovidas” (pasantías, contratos a prueba y de duración determinada, en su gran mayoría sin aportes ni contribuciones previsionales) que fueron impulsadas con la intención de combatir el desempleo.

Durante octubre de 1998, los programas directos de empleo alcanzaron a 135 mil personas (305 mil en todo el año), destacándose el programa *Trabajar* con dos tercios de las prestaciones (MTSS, 1999). Los contratos a prueba (de duración determinada) y las pasantías ocuparon unas 500 mil personas. Según la Encuesta de Indicadores Laborales realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el Gran Buenos Aires, la proporción de contratos bajo las modalidades antes mencionadas era del 5% en abril 1996 y llegó al 18% un año más tarde y al 15% en el tercer trimestre de 1998. En abril de 1997 el 85% de las incorporaciones registradas al mercado formal de trabajo correspondió a dichas modalidades precarias, proporción que se redujo al 67% en octubre de 1998 (MTSS, 1997; MEOSP, 1998)¹². Estos indicadores se sintetizan en el Cuadro 9.

¹² La Ley 25013 (vigente desde el 03/10/98) derogó las modalidades promovidas creadas por las Leyes 24013/91 y 24465/95, con la excepción del contrato de trabajo de aprendizaje y del régimen de pasantías. Sin embargo, los contratos celebrados previamente continúan hasta su finalización, no pudiendo ser renovados ni prorrogados.

Cuadro 9
Indicios sobre falta de aportes previsionales
Gran Buenos Aires 1994-1999

Indicador 1	Octubre 1994	Octubre 1999	Diferencia
Asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio	27,7 %	36,5 %	8,8
Indicador 2	I Trim. 1996	III Trim. 1998	Crecimiento
Proporción de contratos "precarios"			
- Duración determinada	4,8 %	7,3 %	52 %
- a prueba	2,7 %	5,9 %	119 %
- personal de agencia	0,7 %	2,1 %	200 %
Indicador 3	Abril 1997	Octubre 1998	
Proporción de contratos "precarios" sobre los movimientos de			
- Altas	84,6 %	67,4 %	
- Bajas	50,0 %	48,8 %	

Fuente: EPH y Encuesta de Indicadores Laborales del MTSS.

Otro indicador de los cambios en el mercado laboral está vinculado al crecimiento de la rotación, es decir la desocupación crece no sólo por que les es más difícil encontrar trabajo a los ya desocupados sino también porque muchos ocupados pierden su estado. La proporción de ocupados que seis meses después se encontraba desocupado era de alrededor del 4% durante 1991 a 1994 pero casi se duplicó, superando el 7% de 1994 a 1997. Mientras entre 1991 y 1994 menos de un cuarto de los desocupados se mantenía en esa categoría seis meses después, esta proporción creció a más del 40% entre 1994 y 1997 (INDEC, 1997).

6. Conclusiones

El análisis de la evolución de cobertura en el sistema previsional en Argentina ha demostrado que el mismo se enfrenta nuevamente con una crisis de importantes dimensiones. Al intentar mejorar la situación fiscal del sistema, la reforma de 1993 (implementada a partir de mediados de 1994) expuso la debilidad del modelo contributivo debido a su carácter excluyente en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e informalidad estructural. Argentina mantuvo un modelo previsional que, históricamente, desempeñó adecuadamente su rol en el sentido de reemplazar ingresos y preservar a los trabajadores ya retirados y sus familias de la pobreza, pero su capacidad de cubrir estos problemas se ha reducido

significativamente. Desde 1994, el número de beneficiarios se ha reducido, en un contexto de envejecimiento poblacional. El efecto combinado produjo una reducción en la cobertura de ingresos previsionales para los mayores de 65 años de cerca de un punto porcentual por año pasando de 76.7% en 1994 a 71.8% en 1999. Esto es equivalente a excluir unos 40.000 adultos mayores ancianos cada año. De continuarse esta tendencia, una proporción significativa de los ancianos se encontrarán descubiertos en las próximas décadas.

El panorama es además desalentador si se considera que el sistema previsional está basado principalmente en el empleo formal, y que los indicadores del mercado de trabajo se han visto notoriamente deteriorados. Las perspectivas en cuanto a los niveles de cobertura previsional son sombrías debido a que las tendencias en la cobertura de los trabajadores activos son también negativas. El nivel de aportantes al sistema previsional se ha visto reducido entre 1994 y 1999 en aproximadamente un 8%, ya sea si se considera la población económicamente activa o los ocupados totales.

7. Referencias bibliográficas

Bertranou, Fabio M. (2001). "Empleo, Retiro y Vulnerabilidad Socio-Económica de la Población Adulta Mayor en la Argentina". Informe de Consultoría Programa MECOVI-BID-CEPAL, Argentina. Febrero.

Bertranou, Fabio M.; Carlos O. Grushka y Rafael Rofman (2001). "Hacia una nueva etapa de políticas de seguridad social: Desafíos del sistema previsional argentino". Mimeo. Abril.

Bertranou, Fabio M.; Carlos O. Grushka y Rafael Rofman (2000). "La previsión social en Argentina: una mirada integral de las instituciones, las políticas públicas y sus desafíos". *Informe de la tercera edad en Argentina. Año 2000*, Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Bertranou, Fabio M.; Carlos O. Grushka y Walter E. Schulthess (2000). "Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina", Serie Financiamiento del Desarrollo, 94, CEPAL, Santiago de Chile, Marzo.

Grushka, Carlos O. (2001). "La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX". *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, No.4, Abril.

Grushka, Carlos O. (1999). "La cobertura del sistema previsional: un nuevo desafío". *IV Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población Argentina (AEPA)*. Resistencia, Chaco.

INDEC (1995). *Situación y evolución social*. Síntesis N° 3. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

INDEC. *INDEC Informa*. Varios números. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

ITDT (1999). "Proyecto de indicadores de control previsional: informe final de población obligada y tratamientos preferenciales de aportes y contribuciones patronales". SAFJP-Instituto Torcuato Di Tella. Mimeo. Abril.

MEOSP. Informe Económico. Varios números. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica.

MTSS (1997). Boletines de estadísticas laborales. 2º semestre 1996. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MTSS (1998). Panorama de la Seguridad Social 4º trimestre 1997. Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MTSS (1999). Indicadores de coyuntura laboral. Diciembre 1998. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Pok, C. (1999). "La medición del mercado de trabajo: desafíos del nuevo escenario". *IV Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población Argentina (AEPA)*. Resistencia, Chaco.

Roca, Emilia E. y Juan Martín Moreno (2000). El trabajo no registrado y la exclusión de la Seguridad Social. Mimeo.

Rofman, R. 2000. *The pension system in Argentina six years after the reform*. Social Protection Discussion Paper 15. The World Bank, Washington DC.

SAFJP (1999). Memoria Trimestral 22. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Wainerman, Catalina (1999). "Familias reales y familias estadísticas". *IV Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población Argentina (AEPA)*. Resistencia, Chaco.