

# **¿Cómo evaluar la adecuación de las prestaciones previsionales? El caso de Argentina**

**Facundo Durán, Milva Geri  
y Gisela Paula González**

### **Facundo Durán**

Licenciado en Economía. Se desempeña como becario doctoral del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Trabajó en temas relacionados a la medición de la pobreza en adultos mayores y colaboró con un equipo interdisciplinario en la construcción y valorización de una canasta básica alimentaria para el adulto mayor en Bahía Blanca, Argentina.

### **Gisela Paula González**

Licenciada en Economía. Se desempeña como becaria doctoral del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Trabajó en investigaciones vinculadas a la economía de la salud y al estudio del grupo poblacional de los adultos mayores.

### **Milva Geri**

Doctora en Economía. Se desempeña como becaria posdoctoral del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Es docente en los departamentos de Matemática y Economía de la Universidad Nacional del Sur, Argentina. Se especializó en la evaluación del desempeño multidimensional del sistema previsional argentino y trabajó también en temáticas enmarcadas en el área de economía de la salud y economía de la seguridad social.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:  
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
San Andrés 800. 8000 Bahía Blanca, Argentina  
E-mails: fduran@iieess-conicet.gob.ar  
gisegonzalez@iieess-conicet.gob.ar  
mgeri@iieess-conicet.gob.ar  
Página web: <https://iieess.conicet.gov.ar>

## ¿Cómo evaluar la adecuación de las prestaciones previsionales? El caso de Argentina

*Este trabajo se propone determinar qué condiciones deben cumplir las transferencias a la vejez otorgadas por el sistema de pensiones para ser consideradas adecuadas y presenta indicadores capaces de cuantificar esta dimensión del desempeño previsional. Con motivo de esto se analiza en primer lugar qué se entiende por adecuación de los haberes jubilatorios, sintetizando dos de sus requerimientos principales, a saber: 1) la suavización del consumo y 2) la prevención de la pobreza en la adultez. Con respecto al primer requisito, se estudian a las tasas de reemplazo en su rol de indicadores idóneos para evaluar la suavización del consumo y se computa el valor de distintas variantes de ellas en el caso del sistema previsional argentino. Por otra parte, en relación con la segunda condición, se profundiza en las formas de medir pobreza en las personas de 60 años o más. Finalmente se determina cuál debería ser la magnitud de una prestación mínima para que los ancianos puedan acceder a una canasta básica en Argentina.*

**Palabras clave:** Jubilación; Pensiones; Pobreza; Ancianos; Asistencia a los Ancianos; Argentina

### How to Assess the Adequacy of Pension Benefits? The Case of Argentina

*This paper aims to determine what conditions must the old-age transfers granted by the pension system meet to be considered adequate and presents indicators capable of quantifying this dimension of the pension performance. To this end, it is first analyzed what is meant by adequacy of the pension assets, summarizing two of its main requirements: 1) consumption smoothing and 2) prevention of poverty in adulthood. Regarding the first requirement, replacement rates are studied in their role as suitable indicators to evaluate consumption smoothing and the value of different variants of them in the case of the Argentine pension system is computed. Regarding the second condition, the ways of measuring poverty in people aged 60 and over are examined in depth. Finally, the magnitude of a minimum benefit for the elderly to have access to a basic food basket in Argentina is determined.*

**Key words:** Retirement; Pensions; Poverty; Aged; Care of Aged; Argentina

Recibido: 03-02-2021 y 01-06-2021 (segunda versión). Aceptado: 03-06-2021.

## Introducción

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), la seguridad social se define como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros a través de una serie de políticas públicas contra las desgracias económicas y sociales que podría causar la suspensión o reducción sustancial de los ingresos a raíz de enfermedad, maternidad, accidentes laborales, desempleo, invalidez, vejez y muerte (OIT, 1984). Los desafíos interrelacionados que enfrentan los sistemas de protección social en los diferentes contextos nacionales consisten en: i) dar cobertura a quienes la necesitan, ii) lograr una financiación sostenible y iii) proporcionar beneficios adecuados en términos sociales y económicos (OIT, 2011). Uno de los elementos componentes de la previsión social son los esquemas de pensiones, encargados de reemplazar el ingreso de individuos que deben abandonar el mercado de trabajo debido a invalidez, vejez o muerte. En su carácter de subsistema de la seguridad social, el desempeño del sistema de jubilaciones y pensiones puede evaluarse teniendo en cuenta la capacidad que tiene para hacer frente a cada uno de los desafíos antes mencionados.

La cobertura se refiere a la proporción de población objetivo que se encuentra protegida por el sistema, tanto en la etapa laboral activa como en la fase de retiro. Por su parte, la sostenibilidad tiene que ver con el equilibrio de largo plazo entre fuentes de financiamiento y erogaciones, las cuales pueden ser de tipo contributivo o no; es decir, asociadas o no al historial de aportes y contribuciones sobre el ingreso. Por último, diversos organismos internacionales (Rosado-Cebrián ...[et al], 2020) coinciden en que la adecuación de los beneficios requiere del cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones: i) proteger a los beneficiarios contra el riesgo de pobreza y/o ii) permitir la suavización del consumo al retirarse del mercado laboral.

Una revisión sistemática de la literatura especializada en sistemas previsionales públicos (Álvarez-García ...[et al], 2020) encontró que la sostenibilidad es la dimensión en la que se ha puesto mayor énfasis, centrándose en las implicancias de sus reformas estructurales. Tales reformas tuvieron lugar desde la publicación de un reporte del Banco Mundial (1994) que recomendó a los países en desarrollo privatizar total o parcialmente sus esquemas de pensiones para dar solución a los desafíos planteados por el envejecimiento poblacional. En esta línea, Devesa-Carpio ...[et al], (2020) aseguran que, dada la

situación actual y los retos demográficos y financieros que deben afrontar los sistemas de protección social en un futuro próximo, parece existir un consenso creciente en que la sostenibilidad es la primera condición para asegurar. En ese sentido, Brimblecombe (2013) afirma que la importancia de fortalecer la sostenibilidad ha superado a los aspectos vinculados al mantenimiento o mejora de la cobertura y la adecuación, ignorando que un sistema jubilatorio que proporciona beneficios inadecuados puede volverse política y socialmente insostenible.

Este trabajo se centra en la adecuación de las pensiones y su objetivo consiste en determinar qué condiciones deben cumplir las transferencias a la vejez para ser consideradas adecuadas y proponer variables apropiadas que puedan evaluar esta dimensión del desempeño. Asimismo, se indica en cada caso qué dificultades podrían surgir en la construcción de los indicadores y la comparación de ellos en el tiempo dadas las fuentes de información muestrales y poblacionales disponibles en Argentina.

### **1. Adecuación de las prestaciones previsionales**

Según la OIT (2011) los beneficios para la vejez pueden considerarse adecuados si: i) contribuyen al logro de los resultados previstos en materia de política social; es decir, si satisfacen las necesidades de sus beneficiarios; ii) mantienen una relación “socialmente justa” (OIT, 2011: 32) entre los niveles de las pensiones y los impuestos y/o cotizaciones que se hayan pagado durante la edad activa; y iii) funcionan en sinergia con los instrumentos de empleo, políticas fiscales y otros aspectos económicos sin ocasionar consecuencias financieras no deseadas. Por su parte, el Banco Mundial considera que las prestaciones adecuadas necesitan ser suficientes con el objetivo de prevenir la pobreza en la vejez en un nivel absoluto específico del país, además de proporcionar un medio confiable que suavice el consumo de por vida para la gran mayoría de la población (Holzman y Hinz, 2005). De acuerdo a lo expuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés), los haberes jubilatorios de un sistema previsional son adecuados si sustituyen los ingresos de los trabajadores, permitiendo mantener un estándar de vida comparable al percibido en su etapa laboral activa (OECD, 2013). Por último, la Comisión Europea (2017) establece que la adecuación de los beneficios jubilatorios se mide según: i) su capacidad para

Todas las definiciones de adecuación de las pensiones se basan en las mismas dos características: i) morigerar la pobreza y/o la exclusión social y ii) mantener un estándar de subsistencia similar al de la etapa activa.

prevenir la escasez de ingresos, ii) el grado en que reemplazan la compensación monetaria por el trabajo y iii) el tiempo durante el cual se recibe la prestación.

De tal manera, todas las definiciones de adecuación de las pensiones se basan en las mismas dos características: i) morigerar la pobreza y/o la exclusión social y ii) mantener un estándar de subsistencia similar al de la etapa activa (Alonso-Fernández ...[et al], 2018). Con el objetivo de evaluar el desempeño previsional en la dimensión de adecuación, es necesario entonces verificar si el monto de las transferencias a la vejez impide que los receptores puedan ser considerados pobres y si se vincula con el ingreso antes del retiro que permita suavizar el gasto de los beneficiarios. La primera de las condiciones requiere definir una metodología que posibilite medir carencias en adultos mayores, ya sea multidimensionales (basada en el uso de índices) o indirecta (a partir del establecimiento de líneas de pobreza) (Feres y Mancero, 2001). Por su parte, la suavización del consumo puede evaluarse mediante el uso de variables del tipo tasa de reemplazo o sustitución del salario que luego se comparan con estándares internacionales (OIT, 1967). De acuerdo con Alonso-Fernández ...[et al] (2018), los indicadores seleccionados deben: proporcionar un alto grado de aproximación a la evolución de las variables en estudio, ser operativos (fácilmente accesibles) y estar disponibles en tiempo real, asegurando un contacto efectivo con la realidad.

### **1.1 ¿Cómo valorar la habilidad de suavización de consumo?**

Uno de los indicadores más utilizados para evaluar la capacidad de suavizar gasto es la tasa de reemplazo o sustitución del salario. Esta expresa los beneficios jubilatorios en relación con los haberes previos al retiro y, por lo tanto, indica en qué medida se reemplazan los ingresos cuando los trabajadores se jubilan (Alonso-Fernández ...[et al], 2018).

Siguiendo a Devesa y Doménech (2020), el equilibrio de todo esquema previsional de reparto puramente contributivo puede representarse en la ecuación (1), donde  $\tau$  es la tasa combinada de aportes y contribuciones sobre el salario,  $w$  es el ingreso promedio,  $L$  es la cantidad de recursos humanos formales,  $h_j$  es el haber medio de la jubilación y  $J$  es el número de jubilados.

$$\tau w L = h_j J \quad (1)$$

$$\frac{h_j}{w} = \tau \frac{L}{J} \quad (2)$$

Cuando  $\tau$  es exógena y constante, la tasa de reemplazo debe ajustarse ante cambios en la inversa del ratio de dependencia, tal como sugiere la ecuación (2). Sin embargo, si los sistemas de pensiones incorporan prestaciones y financiamiento no contributivo, la asociación no es tan clara. Asimismo, la coexistencia de distintos regímenes jubilatorios heterogéneos formando parte de un mismo sistema, vuelve aún menos transparente la relación entre tales indicadores. Por tal motivo, existen múltiples alternativas a las tasas de reemplazo, el Cuadro 1 resume algunas de ellas.

**Cuadro 1**  
**Tasas alternativas a la de reemplazo**

Indicador	Definición
<b>Generosidad</b>	Cociente entre el haber medio de los beneficios del régimen de pensiones y la retribución promedio del conjunto de la economía, en ambos casos previo a impuestos
<b>Reemplazo agregada</b>	Relación del valor mediano de las prestaciones brutas de beneficiarios de 65-74 años con el valor mediano de los salarios brutos de los trabajadores de entre 50-59 años
<b>Reemplazo media bruta</b>	Vínculo entre la transferencia inicial promedio recibida al retirarse y el último ingreso medio global antes de la jubilación
<b>Reemplazo teórica</b>	Primera pensión que recibiría una persona en distintas situaciones hipotéticas sobre su remuneración antes del retiro

Fuente: elaboración propia con base en Comisión Europea (2018).

**La tasa de reemplazo agregada intenta reflejar la pérdida de ingresos que se produce al pasar del sector activo al pasivo. A diferencia de la alternativa de generosidad, no se ve afectada por valores extremos por considerar datos medianos en lugar de promedio.**

La tasa de reemplazo agregada intenta reflejar la pérdida de ingresos que se produce al pasar del sector activo al pasivo. A diferencia de la alternativa de generosidad, no se ve afectada por valores extremos por considerar datos medianos en lugar de promedio, representando más fehacientemente lo que ocurre en el centro de las distribuciones. Por su parte, las variantes de reemplazo media bruta y teórica se concentran en la primera prestación o haber inicial y la última compensación previa al retiro, ya sea en términos medios cuando la unidad observacional es un país o en términos individuales cuando lo que se observan son individuos. En tal sentido, diversos autores han preferido utilizar la tasa de reemplazo teórica a la hora de evaluar y comparar el grado de adecuación de los haberes jubilatorios de distintos países (Horlick, 1970; Haanes-Olsen, 1978; Aldrich, 1982).

### 1.1.1 ¿Qué tasas de reemplazo asegura el Sistema Previsional Argentino?

El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina tienen su origen a principios del siglo XX y es uno de los más antiguos de América Latina. Se caracteriza por una enorme fragmentación y estratificación: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) posee bajo su órbita a los siguientes regímenes: i) régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino, ii) especiales como el de docentes de distintos niveles, iii) diferenciales como el de trabajadores de la construcción y iv) de actividades específicas como el servicio doméstico. Por otra parte, existen 13 esquemas provinciales y 26 municipales (destinados a los empleados públicos de distintas jurisdicciones) y 82 cajas de previsión de profesionales independientes (OIT ...[et al], 2019).

El SIPA se constituyó a fines de 2008 bajo una modalidad enteramente de reparto; es decir, un mecanismo de financiamiento conforme al cual los trabajadores actuales financian las pensiones mediante sus aportes, las contribuciones de sus empleadores e impuestos generales, siendo el haber de las prestaciones previamente definido por la legislación. No obstante, entre julio de 1994 y diciembre de 2008 funcionó en Argentina un esquema de financiación mixto que combinó reparto y capitalización individual. Bajo este último, parte de los trabajadores<sup>1</sup> giraba sus aportes a un fondo administrado por empresas privadas que lo invertían en distintos instrumentos financieros, quedando su futuro haber jubilatorio sujeto al rendimiento de tales fondos. De tal manera, luego de 14 años de funcionamiento de un esquema combinado, se configuró desde 2009 uno puramente de reparto con una base de compensación conformada por los activos que habían sido gerenciados por las ex administradoras privadas.

Las prestaciones del régimen general del SIPA consisten en jubilaciones, pensiones por fallecimiento y retiros por invalidez. Las primeras están integradas por un componente de suma fija denominado Prestación Básica Universal (PBU) más otro que representa un porcentaje del ingreso promedio percibido durante los diez años anteriores al retiro. A partir de 2009 dicha proporción es de un 45%<sup>2</sup> para todos aquellos afiliados que hayan reunido los 30 años de aportes que, junto con la edad mínima jubilatoria (60 y 65 años en las mujeres y varones respectivamente), se exigen como condición para acceder a los beneficios, independientemente de que tales aportes se hubieran efectuado con anterioridad o posterioridad



a la reforma<sup>3</sup>. De tal manera, las jubilaciones tienen asociada una suma fija más una tasa de reemplazo del 45% que puede aumentar al 52,5% en el caso de que el afiliado haya aportado durante 5 años adicionales a los mínimos exigidos. A su vez, desde 2017 la prestación jubilatoria más baja no debe ser inferior al 82% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM).

Naturalmente, estas reglas de determinación del haber inicial ocasionan distintas tasas de reemplazo efectivas para individuos de diferente nivel de ingreso, pues la PBU que en junio de 2019 equivalía a \$ 5.446,47 reemplazaba en mayor medida ingresos bajos que altos. Asimismo, los haberes jubilatorios así determinados son posteriormente actualizados por un mecanismo de movilidad.

Entre 2009 y 2017 se empleó una fórmula de actualización semestral que ponderaba en idéntica proporción la variación experimentada por los salarios de los trabajadores formales y la experimentada por los recursos recaudados por la ANSES. Sin embargo, en 2017 se decidió modificar la misma para actualizar trimestralmente las pensiones en función de la conmutación sufrida por los sueldos y precios. La ecuación 3 muestra la ecuación vigente<sup>4</sup>, donde  $Mov_t$  es la movilidad para aplicar en el trimestre  $t$ ,  $IPCN_t$  es el índice de precios al consumidor a nivel nacional del mes asociado a esos tres meses<sup>5</sup> y  $RIPTE_t$  es el índice de remuneración imponible promedio de los trabajadores estables del mes asociado al trimestre  $t$ . El  $IPCN_t$  es relevado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el  $RIPTE_t$  por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) desde 2016 y 1994, respectivamente.

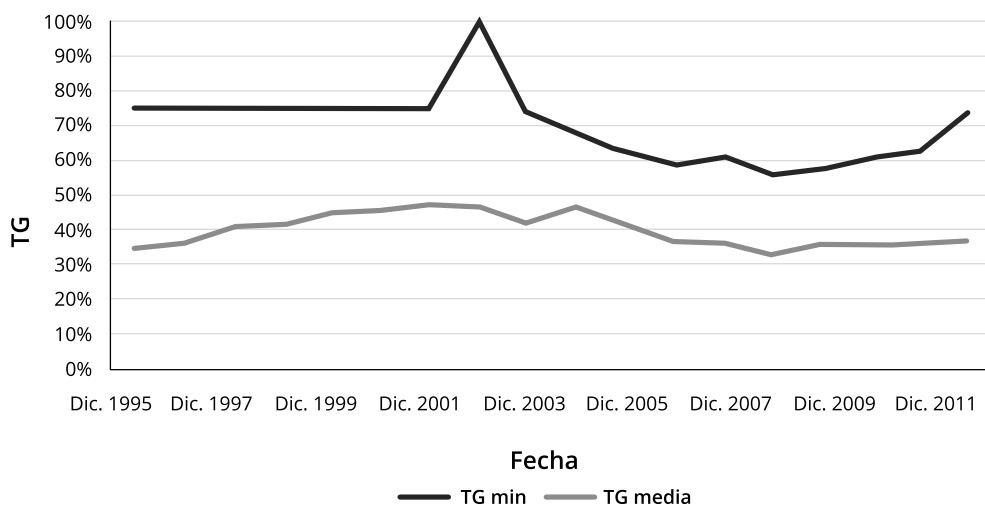
$$Mov_t = 0,7 * \left( \frac{IPCN_{t-2}}{IPCN_{t-3}} \right) + 0,3 * \left( \frac{RIPTE_{t-2}}{RIPTE_{t-3}} \right) \quad (3)$$

De tal manera, la actualización de las prestaciones previsionales en un determinado trimestre depende de la variación de precios y salarios ocurrida dos trimestres atrás, con mayor peso de la variación de los primeros.

Diversos autores han computado en distintos períodos de tiempo la razón de generosidad del sistema argentino de pensiones. Así por ejemplo, Diéguez y Petrecola (1974) encuentran que dicha tasa pasó de 94,3% en 1950 a 52,0% en 1972; de acuerdo con Fernández (1980) pasó del 49% en 1972 al 60% en 1977; Feldman ...[et al], (1986) descubren que fluctuó entre 52,4% y 45,8% entre enero de 1975 y diciembre de 1984; Isuani y San Martino (1995) afirman que raramente había superado el 55% con anterioridad a la reforma (mediados de los años 80).

Con base en datos publicados en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social, elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2020), el Gráfico 1 muestra la fluctuación anual de la tasa de generosidad del haber medio y mínimo de las jubilaciones del sistema previsional entre diciembre de 1995 y junio de 2012 en relación con el RIPE y al SMCyM, respectivamente.

**Gráfico 1**  
**Evolución de la tasa de generosidad (TG) media y mínima (1995-2012)**



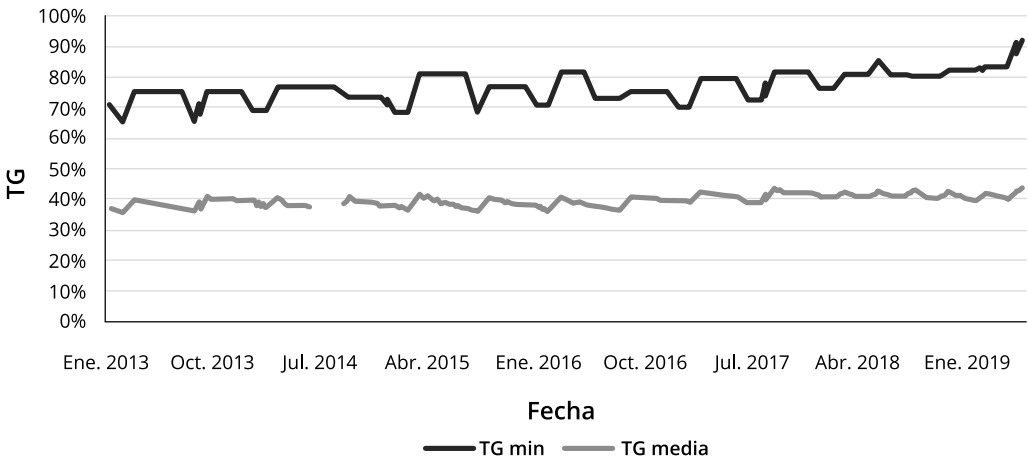
Fuente: elaboración propia con base en MTEySS (2020).

**Un aumento (disminución) en la tasa de generosidad puede ser causado tanto por un incremento (reducción) relativo de los haberes jubilatorios como por una baja (acrecentamiento) relativa de los salarios.**

Se observa que la tasa de generosidad media pasó del 35% al 37% con un máximo de 47% en 2002 y un mínimo de 33% en 2009. Por su parte, la razón de generosidad mínima fluctuó del 75% al 73% con un máximo de 100% en 2002 y un mínimo de 56% en 2008. El comportamiento de estos indicadores alerta acerca de su doble interpretación: un aumento (disminución) en la tasa de generosidad puede ser causado tanto por un incremento (reducción) relativo de los haberes jubilatorios como por una baja (acrecentamiento) relativa de los salarios. En tal sentido, el monto más alto de la tasa de generosidad mínima ocurrió cuando el haber mínimo se modificó de \$ 150 a \$ 200 en 2002 en un contexto en el que el SMVyM se encontraba congelado en esa misma cifra desde hacía casi una década.

Con respecto al período de aumento de la tasa de generosidad media, si bien el pago medio de las pensiones había crecido un 26,3% entre 1995 y 2001, ello fue potenciado por una reducción del 7,3% en el RIPTE, lo que redundó en que la razón mencionada pasara del 35% al 47%. De este modo, es importante estudiar en qué medida la evolución de este tipo de indicadores se debe realmente a una mejora relativa de los pasivos o a un empeoramiento de los activos. Entre 2013 y 2019, la ANSES publicó el valor de la jubilación media y mínima con frecuencia mensual. El Gráfico 2 muestra la evolución de estas.

**Gráfico 2**  
**Evolución de la tasa de generosidad media y mínima (2013-2019)**



\* TG media correspondiente a julio de 2014 fue omitida, debido al no relevamiento del RIPTE.  
Fuente: elaboración propia con base en ANSES (2020).

Se observa que la tasa de generosidad media se mantuvo muy estable durante el período: pasó del 37% en enero de 2013 al 43% en junio de 2019, con un piso de 36% en febrero de 2013 y un techo de 44% en septiembre de 2017. Por su parte, la tasa de generosidad mínima pasó del 70% en enero de 2013 al 92% en julio de 2019, con un valor mínimo del 65% en febrero de 2013, siendo el máximo el valor alcanzado en junio de 2019.

Puede concluirse que las tasas de reemplazo teóricas asociadas a la jubilación no se verifican en términos promedio al compararlas con la tasa de generosidad media, pues esta última resulta en los dos subperíodos analizados inferiores al estándar mínimo del 45%

**El segmento poblacional de los adultos mayores es considerado uno de los grupos más vulnerables a experimentar situaciones de carencia y éstas adquieren con frecuencia carácter permanente.**

establecido en la 128ª Convención de la OIT (1967) y determinado además por ley previsional vigente para afiliados que cumplieran con los requisitos para su cese de actividades. En este sentido, se debe mencionar que entre 2005 y 2014 se implementaron planes de moratoria que permitieron acceder a una prestación a beneficiarios que alcanzaban la edad de retiro, pero no contaban con los 30 años de aporte. Como resultado, más de la mitad (60,4%) de los actuales beneficiarios del SIPA accedieron a un beneficio previsional por esta vía, lo cual puede explicar en parte el achatamiento de la tasa de generosidad media, pues a estos beneficiarios se les descontaba de su haber la cuota de la moratoria y la gran mayoría accedió al haber jubilatorio mínimo (Iacobuzio, 2014).

Con respecto a la tasa de generosidad mínima, la misma se mantuvo en valores inferiores al 82% del SMVyM hasta fines de 2018 cuando paulatinamente fue estableciéndose en valores superiores a ese. No obstante, debe tenerse presente que una prestación que reemplace en un 100% un ingreso insuficiente para no ser pobre no impedirá que sus beneficiarios sean considerados como tales. Esta situación justifica el estudio de la pobreza en la vejez.

### **1.2 ¿Cómo medir pobreza en adultos mayores?**

El segmento poblacional de los adultos mayores es considerado uno de los grupos más vulnerables a experimentar situaciones de carencia y estas adquieren con frecuencia carácter permanente. Lo antes mencionado se debe en gran medida a la limitada participación en el mercado laboral de estos individuos, haciendo que su bienestar dependa del sistema de protección social vigente (Bardasi y Jenkins, 2002). Algunos estudios han permitido comprobar que existe una relación negativa entre el desarrollo del esquema de pensiones de un país y la pobreza relativa en la vejez, destacando que los mecanismos de transferencias de ingresos en general son esenciales para contribuir a mantener niveles bajos de escasez en los individuos mayores (Gasparini ...[et al], 2010),

Asimismo, la edad constituye una condición de fragilidad en la cual las personas descienden de un estado de subsistencia al de carencia con mayor facilidad que en otras etapas del ciclo de vida (Woolf, 1989). Por otra parte, los ancianos son más vulnerables a la incertidumbre, dado que presentan una menor probabilidad de reponerse ante una pérdida de ingresos o debido al gasto en servicios médicos (Hurd, 1989).

Contar con mediciones actualizadas de privación en la adultez constituye un insumo esencial a ser empleado por los tomadores de decisión a la hora de llevar a cabo acciones destinadas a atenuar o eliminar las carencias que pueden experimentar estos individuos, evitando que caigan en un círculo de privaciones del que resulte imposible salir.

De acuerdo con Feres y Mancero (2001), la cuantificación de la pobreza puede efectuarse adoptando un enfoque directo o indirecto. En el primero, también denominado multidimensional, una persona es considerada pobre si no satisface un conjunto de necesidades básicas tales como nutrición, vivienda, educación, etc. Este método relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado. Por su parte, en el segundo, se clasifican como pobres aquellas personas que no cuentan con suficientes recursos para satisfacer sus requerimientos básicos; su nombre se debe a que evalúa el bienestar a través de la posibilidad de realizar gasto. También suele denominarse como método del ingreso o unidimensional, dado que solo considera el acceso al recurso monetario (Boltvinik, 2003).

Dentro del enfoque directo o multidimensional, pueden mencionarse dos alternativas implicadas en la medición de la pobreza. Por un lado, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante NBI) y por otra parte el Índice de Desarrollo Humano. El primero es el mayormente empleado (Fresneda, 2007) y consiste en evaluar si los hogares han satisfecho una serie de requisitos fijados con anterioridad, considerando pobres a aquellos que no lo hayan conseguido. Las carencias comúnmente aplicadas en esta metodología son: i) el hacinamiento, ii) la vivienda inadecuada, iii) el abastecimiento no óptimo de agua, iv) la carencia o inconveniencia de servicios sanitarios de desecho de excretas, v) la inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar, y vi) un indicador indirecto de capacidad económica.

Desde el punto de vista metodológico, puede afirmarse que el cómputo clásico de NBI es completamente inconveniente para la medición de la pobreza en la vejez. Esto es así, principalmente, porque tres de los seis indicadores de NBI no pueden aplicarse a la amplia mayoría de los adultos mayores. La variable referida a la escolarización de los niños en el hogar no es adecuada a la hora de captar ancianos pobres, porque estos no suelen convivir con niños. El indicador de hacinamiento no resulta óptimo, ya que los adultos mayores viven en hogares de pocos miembros y por tanto este límite rara vez se les

**Cuando el objetivo es determinar si los haberes jubilatorios son adecuados para evitar que sus beneficiarios puedan ser considerados pobres, conviene adoptar una definición de carencia por insuficiencia de ingresos y determinar cuál es el monto monetario mínimo por debajo del cual ocurriría tal evento.**

puede aplicar, aun cuando vivan en un solo ambiente. El mismo motivo hace inadecuado el parámetro de subsistencia, que exige para su cálculo la convivencia de al menos cuatro (4) personas. Por último, al estar parcialmente anclado en características habitacionales, el índice de NBI mide más la trayectoria pasada que la situación presente del adulto mayor (Sana y Pantelides, 1999); es decir, contribuye al cotejo de la pobreza estructural dejando de lado la coyuntural.

El método indirecto, por su parte, es el más utilizado para cuantificar carencias a nivel internacional (CEPAL, 2018) y se caracteriza por utilizar una línea de pobreza. Esta metodología tiene implícito un indicador de bienestar. Los más utilizados son el ingreso y el gasto en consumo, variables que por supuesto solo contemplan el ámbito material (Feres y Mancero, 2001). Si bien esta técnica tampoco resulta ideal para la medición de privaciones en adultos mayores, logra clasificar como pobres a más del doble de las personas de más de 60 años captadas por el método de NBI, evitando la elevada subestimación que provoca este último (Sana y Pantelides, 1999).

La línea de pobreza se determina mediante la construcción y valoración de una canasta básica total (CBT) que incluye distintos capítulos, a saber: i) alimentos, ii) indumentaria, iii) vivienda, iv) equipamiento y funcionamiento del hogar, v) salud, vi) transporte y comunicaciones, vii) esparcimiento y cultura, viii) educación y ix) servicios varios. Dada la dificultad de estipular los requerimientos mínimos de cada una de estas necesidades de acuerdo con una base teórica robusta, la CBT suele obtenerse como resultado de la multiplicación de una canasta básica alimentaria (CBA) por la inversa del coeficiente de Engel. Por su parte, la CBA debe contemplar los requerimientos elementales de nutrición de la población objeto de estudio, minimizar el costo de nutrientes y guardar coherencia con el patrón de alimentación observado (Feres y Mancero, 2001). Es necesario que ambas sean sometidas a actualizaciones periódicas con el fin de adaptarlas a los cambios en el nivel de desarrollo, los hábitos de consumo y el sistema de precios (Fresneda, 2007).

La determinación de la línea de pobreza sobre la base del comportamiento de un grupo de referencia introduce un criterio de adecuación al nivel de vida que existe en cada país y época (Fresneda, 2007). Por este motivo, cuando el objetivo es determinar si los haberes jubilatorios son adecuados para evitar que sus beneficiarios puedan ser considerados pobres, conviene adoptar una definición de carencia por insuficiencia de ingresos y determinar cuál es el monto monetario mínimo por debajo del cual ocurriría tal evento.

Como consecuencia se requiere la elaboración de una CBT especialmente diseñada para los mayores de 60 años.

## **2. Las prestaciones previsionales, ¿permiten adquirir la CBT del adulto mayor en Argentina?**

En este país el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) valoriza mensualmente una canasta básica alimentaria construida para un varón de entre 30 y 60 años denominado “adulto equivalente” (AE). De acuerdo a las tablas de equivalencias energéticas (INDEC, 2019), un varón de 61 a 75 años representa un 83% del AE, mientras que aquellos mayores de 75 años equivalen a un 74%. Por su parte, una mujer de 61 a 75 años representa un 64% del adulto equivalente y aquellas que superan los 75 años corresponden a un 63%.

De tal manera, una alternativa para obtener la CBA de un hogar en el que vivan, por ejemplo, dos ancianos de distinto sexo, sería multiplicar el valor de la canasta alimentaria del AE por los coeficientes antes mencionados y sumarlos. Sin embargo, esta práctica solo estaría contemplando las necesidades energéticas de la población objetivo y no sus requerimientos nutricionales específicos (cereales y panes integrales, frutas y hortalizas de diferentes colores, pescados, legumbres, huevos y carnes, entre otros) (Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología, 2013). Por tal motivo, Duran ...[et al] (2019) elaboraron una CBA para distintos perfiles de adultos mayores, teniendo en cuenta sus necesidades nutricionales y los patrones de consumo de este grupo etario.

Contar con una canasta básica alimentaria para la vejez susceptible de valorizarse mes a mes, permite evaluar si distintos perfiles de beneficiarios del sistema previsional perciben los ingresos necesarios para no ser clasificados como indigentes. El siguiente paso consiste entonces en multiplicar la CBA obtenida por la inversa del coeficiente de Engel observado en las viviendas bajo estudio. En Argentina este parámetro puede obtenerse a partir de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo), relevamiento que se efectuó por última vez entre noviembre de 2017 y el mismo mes de 2018.

Una vez obtenido el valor de la canasta básica total para un hogar habitado por adultos mayores, el siguiente paso es compararlo con las distintas prestaciones otorgadas por el esquema de pensiones. En particular, sería deseable comparar dicho monto con una jubilación mínima de suma fija, asumiendo que, si esta es suficiente para adquirir la CBT, entonces el sistema previsional estaría siendo capaz de evitar que sus beneficiarios puedan ser considerados pobres. El régimen general del

SIPA otorga desde 2016 a quienes no cuenten con los años de aporte que permiten acceder a la jubilación, una transferencia no contributiva denominada Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Tal prestación busca suplantar las recurrentes moratorias y consiste en el 80% del haber mínimo, el cual se ha mencionado que equivale al 82% del SMVyM.

A continuación, se presenta un análisis que compara el valor de una CBT del adulto mayor con el monto de la PUAM en junio de 2019, último dato disponible en ANSES. La canasta se definió como el promedio entre un hogar compuesto por un hombre y una mujer de tercera edad (65-74 años) con el de una vivienda habitada por una pareja de más de 75 años. Inicialmente, se determinó el equivalente monetario de la CBA, que fue de \$ 7.447,06 en el período bajo análisis (Durán ...[et al], 2019). Luego se multiplicó por la inversa del coeficiente de Engel, estimado en forma puntual con base en los dos últimos relevamientos de la ENGHo, correspondientes a los períodos 2012-2013 y 2017-2018. En el primer período este factor computado entre los hogares de la provincia de Buenos Aires habitados exclusivamente por adultos mayores fue de 0,396 y se redujo a 0,296 en el segundo período. Esto permitió construir un intervalo hipotético del monto de la CBT del adulto mayor para compararlo con el valor de la PUAM. Dado que esta última está dirigida a todas las personas de 65 años o más que no perciban ninguna pensión, se comparó el monto obtenido de la canasta básica total, con el correspondiente a dos PUAM, una para cada miembro del hogar. En el Cuadro 2 se presentan los resultados obtenidos.

**Cuadro 2**  
**Comparación CBT vivienda adulto mayor con la PUAM (junio de 2019)**

	<b>CBT hogar adulto mayor (ENGHo 12-13)</b>	<b>CBT hogar adulto mayor (ENGHo 17-18)</b>	<b>PUAM</b>
<b>Valor</b>	\$ 18.808,53	\$ 25.190,23	\$ 18.848,58

Fuente: elaboración propia con base en ANSES (2020) e INDEC (2020).

De lo antes expuesto se desprende que la cifra monetaria de la canasta oscila entre un mínimo de \$ 18.808,53 si se toma el coeficiente de Engel estimado con base en datos de 2012-2013 y un máximo de \$ 25.190,23 si se toma dicho factor calculado en función de información de 2017-2018. Cuando se comparan estos valores con la PUAM, se observa que dicha prestación permitiría alcanzar la CBT computada con base en



**Con el objetivo de evaluar el desempeño de las transferencias en la dimensión de suficiencia, es necesario verificar si el monto de los haberes jubilatorios impide que los beneficiarios puedan ser considerados pobres y si guarda una relación con el ingreso antes del retiro que permita suavizar el consumo de los usuarios.**

cifras de 2012-2013, pero sería insuficiente para adquirir la canasta total computada con base en valores de 2017-2018, resultando un 33,65% inferior a esta última. Por lo tanto, del análisis efectuado se deduce que el sistema previsional no sería capaz de evitar la pobreza de aquellos beneficiarios que no hayan podido reunir los 30 años de aporte si el verdadero coeficiente de Engel fuera el estimado con la información correspondiente al último relevamiento de la ENGHo.

### **Conclusiones**

Este trabajo se propuso estudiar cómo debe evaluarse la adecuación de las prestaciones previsionales, con énfasis en los instrumentos disponibles para medirla en Argentina. Esto resulta un aspecto novedoso, dado que la gran mayoría de los trabajos detectados en la literatura se centran en el estudio de la sostenibilidad del esquema de pensiones.

Con el objetivo de evaluar el desempeño de las transferencias en la dimensión de suficiencia, es necesario verificar si el monto de los haberes jubilatorios impide que los beneficiarios puedan ser considerados pobres y si guarda una relación con el ingreso antes del retiro que permita suavizar el consumo de los usuarios.

La tasa de reemplazo o sustitución del salario es el indicador comúnmente empleado para evaluar la capacidad de suavización de gasto. Por su parte, en cuanto a la medición de pobreza en el grupo etario de los adultos mayores conviene emplear un método indirecto que considere el costo de adquirir una canasta básica especialmente diseñada para estos individuos.

Se encontró que las tasas de reemplazo teóricas asociadas a la jubilación no se verifican en términos promedio al compararlas con la tasa de generosidad media en el período analizado. Esto puede deberse a que entre 2005 y 2014 se tomaron medidas para ampliar la cobertura previsional mediante el otorgamiento de prestaciones mínimas a beneficiarios que no habían podido reunir los 30 años de aporte. Por otra parte, se encontró que el monto de la PUAM, prestación que se concibió como alternativa a las moratorias, podría resultar insuficiente para adquirir una canasta básica de bienes y servicios estipulada para un hogar habitado por adultos mayores.

### **Notas**

- (1) Aquellos que optaban por capitalización.
- (2) Equivale a 1,5% por cada año de aportes hasta un máximo de 35.
- (3) Antes de 2009 se distinguía entre afiliados que hubieran aportado antes de la reforma y afiliados que hubieran aportado con posterioridad

a ella, siendo menor el porcentaje del ingreso reemplazado para estos últimos (0,85% por cada año de aportes hasta un máximo de 35).

(4) La fórmula estuvo realmente vigente hasta diciembre de 2019, pues en 2020 se le suspendió por el Decreto 542/2020, sin explicitar cuál sería el mecanismo objetivo de movilidad hasta la sanción de una nueva fórmula.

(5) Marzo es el mes asociado al primer trimestre, junio es el asociado al segundo trimestre, septiembre es el asociado al tercer trimestre y diciembre es el mes asociado al cuarto trimestre.

## Bibliografía

- Aldrich, J. (1982), "The Earnings Replacement Rate of Old-Age Benefits in 12 Countries, 1969-80", en *Social Security Bulletin*, Vol. 45 N° 11, pp. 3-11.
- Alonso-Fernández, J. J.; Meneu-Gaya, R.; Devesa-Carpio, E.; Devesa-Carpio, M.; Domínguez-Fabián, I.; y Encinas-Goenechea, B. (2018), "From the Replacement Rate to the Synthetic Indicator: a Global and Gender Measure of Pension Adequacy in the European Union", en *Social Indicator Research*, N° 138, pp. 165-186.
- Álvarez-García, J.; Durán-Sánchez, A.; Peris-Ortiz, M.; y de la Cruz del Río, M. (2020), "Public Pension Systems: Bibliometric Study of Academic Publications in Scientific Journals", en *Economic Challenges of Pension Systems: a Sustainability and International Management Perspective*, Marta Peris-Ortiz, José Álvarez-García, Inmaculada Domínguez-Fabián y Pierre Devolder (eds.), Cham, Springer.
- ANSES (2020), Datos abiertos, Buenos Aires, Administración Nacional de la Seguridad Social, <https://www.anses.gob.ar/informacion/estadisticas-de-la-seguridad-social>.
- Argentina. Decreto de Necesidad y Urgencia N° 542/2020 del 17-06-2020: Movilidad jubilatoria. Prorroga suspensión, en *Boletín Oficial*, N° 34.406, Buenos Aires, 18 de junio.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, Banco Mundial.
- Bardasi, E. y Jenkins, S. P. (2002), *Income in Later Life: Work History Matters*, Bristol, Policy Press.
- Boltvinik, J. (2003), "Conceptos y medición de la pobreza: la necesidad de ampliar la mirada", en *Papeles de Población*, Vol. 9 N° 38, pp. 9-25.
- Brimblecombe, S. (2013), "A Multivariable Definition of Adequacy: Challenges and Opportunities", en *International Social Security Review*, Vol. 66 Nos. 3-4, pp. 171-191.
- CEPAL (2018), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Santiago, CEPAL.

- Comisión Europea (2017), "Adecuación y sostenibilidad de las pensiones", Luxemburgo, Comisión Europea (Working Paper), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematicfactsheet\\_adequacy-sustainability-pensions\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematicfactsheet_adequacy-sustainability-pensions_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2018), *Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0e89c3f-7821-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en>.
- Devesa, E. y Doménech, R. (2020), "Pensions, Economic Growth and Welfare in Advanced Economies", en *Economic Challenges of Pension Systems*, Cham, Springer, pp. 81-103.
- Devesa-Carpio, J. E.; Rosado-Cebrián, B.; y Álvarez-García, J. (2020), "Sustainability of Public Pension Systems", en *Economic Challenges of Pension Systems*, Cham, Springer, pp. 125-154.
- Diéguez, H. y Petrecolla, A. (1974), "La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en Argentina, 1950-1972", en *Desarrollo Económico*, Vol. 14 N° 55, pp. 423-440.
- Durán, F.; Briatore, H.; Mezzanotte, F.; Geri, M.; Elorza, M. E.; Moscoso, N.; Vázquez, L.; Inchausti, M.; y Gutiérrez, E. (2019), "Canasta básica alimentaria para la persona mayor en Argentina", en *Revista Española de Nutrición Comunitaria*, Vol. 25 N° 3, pp. 97-105.
- Feldman, J.; Golbert, L.; y Isuani, E. (1986), "Maduración y crisis del sistema previsional argentino", en *Boletín Informativo Techint*, N° 240, pp. 57-92.
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001), "Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura", Santiago, CEPAL (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; N° 4).
- Fernández, R. B. (1980), "Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social", en *Desarrollo Económico*, Vol. 76 N° 19, pp. 477-498.
- Fresneda, B. O. (2007), "La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas", Bogotá, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas; N° 18).
- Gasparini, L.; Alejo, J.; Haimovich, F.; Olivieri, S.; y Tornarolli, L. (2010), "Poverty among Older People in Latin America and the Caribbean", en *Journal of International Development*, Vol. 22 N° 2, pp. 176-207.
- Haanes-Olsen, L. (1978), "Earnings- Replacement Rate of Old-Age Benefits, 1965-75, Selected Countries", en *Social Security Bulletin*, Vol. 41 N° 1, pp. 3-14.
- Holzmann, R. y Hinz, R. (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century: an International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, World Bank.
- Horlick, M. (1970), "The Earnings Replacement Rate of Old-Age Benefits: an International Comparison", en *Social Security Bulletin*, Vol. 33 N° 3, pp. 3-16.

- Hurd, M. D. (1989), "The Economics Status of the Elderly", en *Science*, Vol. 244 N° 4905, pp. 659-664.
- Iacobuzio, A. (2014), "Previsión social en Argentina desde 2003", Buenos Aires, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (Nota Técnica; N° 83).
- INDEC (2019), "Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total, Gran Buenos Aires", Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Informe Técnico; Vol. 197 N° 3), [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_10\\_19F3336289B0.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_10_19F3336289B0.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020), "Encuesta nacional de gasto de los hogares", Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos-4>.
- Isuani, E. y San Martino, J. (1995), "El nuevo sistema previsional argentino: ¿punto final a una larga crisis?", en *Boletín Informativo Techint*, N° 281, pp. 41-56.
- MTEySS (2020), "Boletín Estadístico de la Seguridad Social", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>.
- OECD (2013), *Pensions Immediately 2013: OECD and G20 Indicators*, Paris, OECD Publishing, [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en).
- OIT (1967), "Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, N° 128", Ginebra, OIT.
- \_\_\_\_\_ (1984), *Introducción a la seguridad social*, Ginebra, OIT.
- \_\_\_\_\_ (2011), "Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa", Informe VI presentado en la 100.ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1 al 17 de junio.
- Rosado-Cebrián, B.; Peris-Ortiz, M.; y Rueda-Armengot, C. (2020), "Adequacy of Public Pension Systems", en *Economic Challenges of Pension Systems*, Cham, Springer, pp. 173-191.
- Sana, M. y Pantelides, E. A. (1999), "La pobreza entre los ancianos. Lo que dicen los datos a la luz de las limitaciones de la medición", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38 N° 152, pp. 1005-1026.
- OIT; Secretaría de Seguridad Social; y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina (2019), "La seguridad social para los trabajadores independientes: diseño y desempeño de las cajas de previsión y seguridad social para profesionales de la República Argentina", Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina (Documento de Trabajo; N° 30).
- Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología (2013), *Nutrición en el anciano: guía de buena práctica clínica en geriatría*, Madrid, Nestle Health Science.
- Woolf, S. (1989), *Los pobres en la Europa moderna*, Barcelona, Editorial Crítica.