



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

MAESTRÍA EN ECONOMÍA APLICADA

**Impacto de la moratoria previsional en el ingreso y la
informalidad laboral, basado en datos de la ENAPROSS 2011**

Alumno: Juan Matías Molina Viggiola

Tutor : Hernán Ruffo

Fecha: 01/06/2021

Impacto de la moratoria previsional en el ingreso y la informalidad laboral, basado en datos de la ENAPROSS 2011

Resumen

En este trabajo utilizo la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) del 2011 para analizar los efectos de la moratoria previsional de 2005-2007 en el nivel de informalidad laboral y en los ingresos. Primero realizo un análisis descriptivo sobre la información provista por la encuesta, para luego analizar el impacto de las moratorias a través de un test de medias sobre el nivel de informalidad laboral y los ingresos. Los resultados indican que el nivel de informalidad promedio en los individuos que pertenecen a un hogar con al menos un adulto mayor que adhirió a una moratoria, como así también los hogares que cuentan con un miembro que ingresó a una moratoria, es mayor que aquellos que no. El resultado es el mismo para el caso del ingreso per cápita familiar promedio. De esto se concluye que las moratorias impactaron fuertemente en aquellos sectores donde había mayor informalidad laboral, pero en sectores de ingresos promedio mayores.

Palabras Clave: sistema previsional; moratoria; pensiones no contributivas

Agradecimiento especial a Carlos Brutomeso por toda la ayuda metodológica y técnica y a Paula Heredia por haberme acompañado y apoyado todos estos meses de trabajo.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. BREVE HISTORIA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO	4
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA	6
3. DATOS: LA ENAPROSS	10
4. RESULTADOS	11
4.1. LOS BENEFICIARIOS DE LAS MORATORIAS.....	11
4.2. IMPACTO DE LAS MORATORIAS	21
5. CONCLUSIONES	23
6. REFERENCIAS.....	25

1. INTRODUCCIÓN

En los inicios del nuevo milenio se ha vuelto creciente la preocupación sobre el aumento de la pobreza entre la población de adultos mayores en los países en desarrollo. Ya lo predecían Barrientos y Lloyd-Sherlock (2002) en su texto de la OIT, *“el proceso de envejecimiento de la población se acelerará en el mundo en desarrollo en la primera mitad de este siglo (...)”*. El bajo nivel de cobertura previsional en estos países, producto fundamentalmente del alto nivel de informalidad laboral, es uno de los principales motivos de este fenómeno. En este sentido, ha habido a lo largo de las últimas dos décadas numerosas políticas que han buscado mermar este problema, fundamentalmente a través de programas de pensiones no contributivas. A pesar de que Argentina en particular siempre se ha caracterizado por tener una cobertura previsional superior al resto de la región, también ha implementado políticas de características similares a éstos.

El sistema previsional argentino ha sufrido varios cambios a lo largo de su historia. Sus comienzos tienen orígenes en cajas previsionales que fueron surgiendo en distintas ramas de actividad, donde cada una tenía sus propias reglas para acceder al beneficio. Luego a mediados del siglo XX se realiza una importante reforma donde se crea un sistema unificado para todos los trabajadores, aplicando la lógica de reparto. En la década del '90 el sistema es reformado, pasando a una modalidad doble donde convivían un sistema público y uno privado. Este sistema duró relativamente poco, siendo reformado a los 14 años volviendo a la lógica anterior.

En ese contexto, se producen una serie de moratorias previsionales como respuesta a la fuerte disminución en la cobertura que sucedió luego de la reforma de los 90's y la crisis económica del 2001. Las mismas implicaron una reversión de dicha tendencia, convirtiéndose en una de las políticas más importantes de la gestión de esos años.

Para ver el impacto de dichas moratorias, utilizo la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) del 2011. El propósito de esta encuesta es hacer un diagnóstico sobre el estado de situación del “Sistema de Protección Social” argentino, entendido como las medidas llevadas a cabo para disminuir la pobreza y la inequidad en el país.

La ventaja de la ENAPROSS sobre otras encuestas disponibles (como la EPH, por ejemplo) es que contiene información muy específica sobre el sistema previsional y, en especial, sobre las moratorias previsionales. La desventaja es que se trata de una muestra de corte transversal, con lo cual, no permite seguir a un grupo de tratamiento y a un grupo de control antes y después de la política para medir su impacto a partir del clásico método cuasiexperimental de diferencias en diferencias. Sin embargo, encuentro útil para mi propósito aprovechar al máximo la información que la encuesta provee.

Seguido de esta breve introducción, relataré la historia del sistema previsional argentino. En la segunda sección repaso algunos trabajos que han investigado los impactos de diferentes políticas basadas en transferencias no contributivas al sistema previsional en otros países. Seguidamente, explicaré de qué trata la ENAPROSS y cómo está compuesta la base de datos. En la sección de resultados muestro los resultados de mi estudio, basado en un extensivo análisis descriptivo de la población en estudio y, luego, realizo un test de medias para intentar evaluar el impacto de las moratorias sobre el nivel de informalidad laboral y los ingresos, siendo

consciente de las posibles falencias metodológicas de este procedimiento. El trabajo finaliza con las respectivas conclusiones.

1.1. BREVE HISTORIA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Comenzamos por 1954, con la sanción de la Ley 14.370, donde el sistema previsional argentino asumió la lógica de reparto como principio estructural. Ello eliminó la lógica de capitalización individual, primando la redistribución de ingresos como criterio de determinación del haber jubilatorio. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo (Calabria & Rottenschweiler, 2015).

La maduración del sistema que se había beneficiado con la fuerte expansión durante las décadas del '50 y '60, y el proceso de envejecimiento poblacional, tuvieron fuerte incidencia sobre el desempeño del Sistema Previsional. Paulatinamente, tanto la cobertura de los trabajadores activos que realizaban aportes al sistema previsional como el porcentaje de adultos mayores (AM) con algún beneficio previsional comenzaron a aumentar. Sin embargo, a fines de los años '70 el sistema empezó a presentar importantes y crecientes déficits económicos. Esto provocó que en 1980 se realice una reforma que buscaba sostener su financiamiento, a través de la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA)¹. A pesar de esta reforma, para 1981 el déficit primario alcanzaba el 60% de los gastos totales, por lo que la fragilidad financiera del sistema jubilatorio persistió y entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989 (Arza, 2009).

El siguiente hito de importancia se da en 1994 con la sanción de la Ley 24.241 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), donde ahora existirían dos modalidades jubilatorias: una de carácter público y otro privado. Este último consistía en un sistema de contribuciones y beneficios basados en cuentas de capitalización individuales administradas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs). Además de este cambio estructural, se incrementaron en cinco años la edad jubilatoria (de 55 a 60 años en las mujeres y de 60 a 65 años en los hombres) y los años de aportes requeridos (de 20 años para las mujeres y 25 para los hombres a 30 para ambos sexos).

El nuevo sistema no escapó a múltiples críticas, ya que las AFJPs no solucionaron ninguno de los problemas que habían venido a resolver. No redujo el gasto público, porque el Estado seguía financiando las pérdidas, privando de importantes ingresos al fisco; garantizó ganancias ("comisiones") siderales a los privados y facilitó la especulación y la fuga de capitales, al tiempo que el monto de la jubilación seguía siendo muy bajo y la tasa de cobertura no superaba el 50% (Pautassi, 2004). Más precisamente, mientras que en 1992 la tasa de cobertura alcanzaba al 84,4% de los hombres y al 73,9% de las mujeres de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71,0% y 62,1%, respectivamente (Basualdo, 2009).

¹ Según Arza (2009), se trató de "una reforma profundamente regresiva que dañó al carácter redistributivo del sistema previsional, buscando sostener su financiamiento sobre la base de los recursos de las capas medias y bajas. (...). Entre 1975 y 1976, el valor real de los beneficios cayó un 45% y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes"

Sin embargo, no se puede escindir de este análisis lo acaecido en el mercado laboral para entender los motivos de su fracaso. La década del '90 se caracterizó por un incremento importante de la desocupación y la masiva implementación de la informalidad laboral. Estas dos características impulsaron un aumento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios (Bertranou, et al., 2004). De esta forma, en lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre los aportantes y la población ocupada disminuyó, entre 1992 y 2003, 10,7 puntos porcentuales (p.p) para los hombres y 12,2 p.p. para las mujeres. En igual periodo, el coeficiente aportantes/población económicamente activa (PEA) pasó de 47,6% a 36,9% (hombres) y de 45,4% a 32,4% (mujeres) (Calabria & Rottenschweiler, 2015).

Para revertir la tendencia en la disminución del nivel de cobertura, a partir del 2005 y 2006 se implementaron dos planes de regularización de aportes o, como se las conoció popularmente, "moratorias previsionales". Esta medida permitió la incorporación de millones de AM que se encontraban fuera del sistema previsional, lo que llevó a la tasa de cobertura a una de las más altas de Latinoamérica.

Luego de las moratorias, se sucedieron dos medidas que volverían a transformar estructuralmente el sistema. En 2007, la Ley 26.222 facilitó a los afiliados al régimen de capitalización pasar al régimen de reparto y, al año siguiente, la Ley 26.425 eliminó definitivamente el régimen de capitalización, dirigiendo todos los aportes y beneficios previsionales hacia un único régimen de reparto público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), siendo el vigente hoy en día (Rofman, et al., 2013). De esta manera, el Estado nacional a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) absorbió a los afiliados y beneficiarios del sistema de capitalización y los fondos que estaban en manos de las AFJP. La caja del sistema se componía entonces en un 56 % por los ingresos de los trabajadores activos y en un 44 % por otros impuestos, en particular el Impuesto al Valor Agregado (principal impuesto regresivo).

Además de estas medidas, entre julio de 2003 y julio de 2008 han tenido lugar once aumentos de la jubilación mínima mientras que el resto de los beneficios han aumentado a un ritmo considerablemente menor (lo que provocó un *achatamiento* de la pirámide de haberes previsionales). Para regularizar estos incrementos, a partir de marzo de 2009 empezó a aplicarse la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria que establece la actualización de todos los haberes previsionales del SIPA, así como de los toques de aportes, de acuerdo a una fórmula que contempla, principalmente, la evolución de los salarios y de la recaudación de la Administradora Nacional de Seguridad Social -ANSES-.

Ahora sí, resulta pertinente ahondar sobre las particularidades de las moratorias previsionales que se analizan en el presente trabajo.

Las primeras moratorias previsionales que se sancionaron a través de las Leyes 24.476 (1995) y 25.994 (2004) permitieron regularizar aportes hasta septiembre de 1993 y diciembre de 2003, respectivamente. Esto implicaba que aquellas personas en edad jubilable que no contasen con los 30 años de aportes necesarios para hacerlo podrían regularizar su situación mediante una moratoria previsional a cancelar en hasta en 60 cuotas mensuales de las cuales solo debía abonarse la primera, mientras que las restantes 59 serían descontadas automáticamente del haber previsional. En este sentido, las moratorias implicaron una gran facilidad para la

regularización de la deuda previsional, ya que se establecieron para tal fin muchas cuotas, con una generosa tasa de interés y la posibilidad de que los pagos respectivos se retuvieran directamente de las prestaciones. Las mismas eran así otorgadas sin dilaciones, pues no se requería que el importe supuestamente adeudado fuera cancelado en su totalidad. En la práctica, ello tornó innecesario durante cierto tiempo cumplir con el requisito contributivo fijado como condición para acceder a una jubilación, siempre que se admitiera adeudar dicho monto (Cristeche & Muñoz, 2019).

La política fue definida como “semi-contributiva” según Arza (2013), dado que, desde el punto de vista formal, las jubilaciones siguieron dependiendo de la trayectoria laboral de quien las solicitaba, además de la edad. Quien aspiraba al derecho bajo tales reglas debía admitir años de servicio como trabajador autónomo -o como monotributista, si ya se encontraba adherido a este régimen- no declarados en forma oportuna, para luego afrontar la correlativa deuda por cotizaciones a la seguridad social en las condiciones dispuestas. Esto podía ocurrir aunque dicho reconocimiento no reflejara su real condición. Por ejemplo, existieron una gran cantidad de casos de mujeres que se habían desempeñado como amas de casa durante toda su vida o personas que siempre habían prestado tareas en relación de dependencia sin haber sido debidamente registradas por su empleador que pudieron adherirse exitosamente a la medida.

Como resultado, las moratorias produjeron un rápido incremento en la tasa de cobertura previsional que ascendió al 64,4% en 2006 y al 76,2% en 2007. El 30 de abril de 2007 terminó la vigencia de la moratoria de la Ley 25.994 que tenía carácter excepcional, pero sin embargo continuó vigente la moratoria de la Ley 24.476 por lo que la tasa de cobertura continuó aumentando, aunque a un ritmo menor, a 82,7% en 2008, 84,4% en 2009 y 85,3% en 2010.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La primera referencia sobre la discusión acerca de las pensiones no contributivas la encuentro en el texto de Barrientos y Lloyd-Sherlock (2002). Ya en este documento se mencionaba que existía un consenso emergente entre las instituciones multilaterales sobre la necesidad de que los países en desarrollo fortalezcan y desarrollen políticas y programas de protección social en respuesta a las crisis económicas y la creciente vulnerabilidad de los países en desarrollo. Lo que se ve en este documento es claramente la promoción de políticas tendientes a crear o fortalecer el sistema de protección social entendido como mencioné en el apartado anterior. El trabajo considera los programas de pensiones no contributivas existentes en ese entonces, en África y América Latina, evaluando su impacto en tres dimensiones: i) en la pobreza y la vulnerabilidad de las personas mayores; ii) en la pobreza agregada; y iii) en la inversión de los hogares en capital físico y humano.

Las dos dimensiones adicionales a la específica de los AM se consideran ya que, en los países en desarrollo, la mayoría de las personas mayores viven en hogares multigeneracionales. Es así que su pobreza y vulnerabilidad, y el impacto de los beneficios de una pensión sobre estos, es un problema tanto del hogar como individual. En este contexto entonces, el otorgamiento de pensiones tiene el potencial de impactar en la pobreza en una escala más amplia que solo los grupos mayores, llegando a aquellos sectores etarios más jóvenes. De esta forma se entiende que existen posibles externalidades positivas o efectos multiplicadores en los hogares con este tipo de pensiones no contributivas.

El documento no realiza una evaluación específica sobre un caso particular, sino que se trata de un trabajo tipo *survey* donde repasan distintos estudios donde se investigan los impactos de este tipo de políticas en diferentes países del África subsahariana y América Latina, prestando especial atención a Sudáfrica (*Pensión Universal*) y Brasil (*Pensión Para Trabajadores Rurales*).

El documento considera estas tres dimensiones y concluye que los programas de transferencia de efectivo tienen el potencial en hacer una contribución significativa a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad entre las personas mayores y sus hogares, así como a la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por lo tanto, la experiencia de los países examinados confirma que estos programas pueden funcionar en las tres dimensiones.

En 2012 Olivera y Zuluaga realizan un análisis ex-ante de los potenciales efectos de un programa de pensiones no contributivas en Colombia y Perú. La motivación de su trabajo surge de lo mencionado en el trabajo de Barrientos y Lloyd-Sherlock: bajo nivel de cobertura previsional en América Latina y varios casos en donde este tipo de políticas fueron aplicadas. Se mencionan los casos de Brasil (*Benefício de Prestação Continuada*), México (*70 y más*), Bolivia (*Renta Dignidad*) y Chile (*Pensión Básica Solidaria*).

Basándose en datos de encuestas de hogares de ambos países, simulan el impacto potencial de una transferencia no contributiva sobre los niveles de pobreza, la desigualdad, el costo fiscal y la probabilidad de adherir al sistema de pensiones contributivas. Para su simulación, consideran dos tipos de transferencias: universales y focalizados. En el primer caso, los beneficiarios son todas las personas que han alcanzado la edad de jubilación y no tienen pensión. En el segundo, además de los requisitos anteriores, la transferencia está dirigida exclusivamente a los pobres.

El último efecto estudiado por los autores es más novedoso que el resto, dado que no fue mencionado en el primer trabajo. Aparte de los impactos sobre la pobreza y la desigualdad, un esquema de pensiones no contributivas (PNC) tiene efectos sobre la afiliación al sistema de pensiones contributivas. Para algunas personas, la perspectiva de recibir una PNC en el futuro podría ser un buen sustituto del ahorro para pensiones/jubilaciones, por lo que se esperaría una caída en la probabilidad de afiliación al sistema contributivo. Para analizar esta respuesta conductual, estiman un modelo logit anidado con el fin de analizar los potenciales cambios en la probabilidad de adhesión de los individuos al sistema de pensiones contributivo. Para estimar los efectos potenciales sobre los niveles de pobreza y desigualdad utilizan los datos de la línea de pobreza y el coeficiente de Gini respectivamente.

Sobre los efectos en la pobreza y la desigualdad, concluyen que son iguales independientemente de que el programa sea focalizado o universal, ya que los individuos que salen de la pobreza son los mismos con cualquier esquema. Más allá de esta aclaración, a nivel nacional los efectos potenciales de una PNC sobre la reducción de la pobreza son modestos: entre 0,8 y 2 puntos porcentuales en Colombia y Perú, respectivamente. Como era de esperar, la reducción de la pobreza es mayor para el grupo de 65+. A nivel nacional, esta reducción es de 5 puntos en Colombia y de 13 puntos en Perú. Al desglosar por área, los efectos de una PNC son más potentes para los ancianos que viven en áreas rurales. Hay resultados similares en el caso de las tasas de indigencia: cae más para las personas mayores de 65 años y en las áreas rurales.

El resultado presentado más interesante es sobre los efectos de anticipación sobre los individuos. Los autores concluyen que los efectos de una PNC sobre la probabilidad de afiliación al sistema de pensiones contributivas dependen del diseño del esquema. Un programa universal puede causar grandes reducciones en esa probabilidad. En el caso de Colombia bajaría un 5,7% para los varones y 4,5% para las mujeres, mientras que en Perú el efecto sería más fuerte: 7,8% para los varones y 18,2% para las mujeres. Los programas focalizados en personas bajo la línea de pobreza e indigencia, en cambio, tienen efectos moderados o bajos, excepto para las mujeres peruanas, donde la variación es de 10,5% para los pobres y 9,7% para indigentes.

Galiani, Gertler y Bando (2015) por su parte realizan una evaluación de impacto del programa “Adultos Mayores” en México. Lo particular de este programa es que se trataba de uno focalizado, ya que además de tener que contar con edad para jubilarse (más de 70 años), debían residir en comunidades con menos de 2500 habitantes.

Los autores analizan una vasta cantidad de variables, que enumero a continuación. En primer lugar, analizan si mejora la salud mental de los AM a través de este programa. En segundo lugar, examinan hasta qué punto la falta de seguridad económica impide que los AM se jubilen, examinando el impacto del programa en la actividad del mercado laboral. En tercer lugar, determinan si el programa reduce la carga económica sobre el hogar del beneficiario estimando en qué medida la transferencia aumenta los niveles de consumo de los hogares donde habita un AM. Finalmente, analizan si las personas que se acercan a la edad en la que serán elegibles para el programa, comienzan a reducir su participación en el mercado laboral y empiezan a utilizar sus ahorros con anticipación antes de recibir las transferencias de este programa en el futuro cercano.

Sus resultados indican que los beneficiarios redujeron su participación en el empleo remunerado formal fuera del hogar a favor de un trabajo informal no remunerado menos estresante y exigente dentro del hogar. La proporción de beneficiarios que trabajaban por un sueldo cayó del 23% al 18%, mientras que la proporción de los que trabajaban sin paga en empresas familiares aumentó del 13% al 19%. De manera análoga, las horas de trabajo asalariado disminuyeron en 2,6 por semana y las horas de trabajo no remunerado aumentaron en 2,2 por semana. En línea con estos resultados, los autores no encuentran efectos negativos sobre la oferta laboral de otros adultos en el hogar del beneficiario. El trabajo proporciona algunas de las primeras pruebas de que los programas de pensiones no contributivas tienen claramente efectos positivos sobre el bienestar material sin generar efectos negativos significativos sobre la oferta de trabajo en los miembros del hogar en edad de trabajar.

Por otro lado, declaran que el 71% de la pensión se utilizó para financiar un aumento en el consumo de los hogares de alrededor del 23%. Sin embargo, los ingresos laborales familiares disminuyeron, lo que indica que el 38% de la pensión se utilizó para compensar las reducciones en los ingresos laborales. Finalmente, no encontraron evidencia de efectos de anticipación respecto a los ingresos laborales o al consumo, lo cual tiene sentido dada la falta de liquidez y las restricciones crediticias que existen en el México rural.

Por último, encuentro un artículo muy interesante del BID en el cual se analizan los efectos deseados y no deseados de las PNC. Escrito en 2015, Hernani-Limarino y Mena presentan una

evaluación de impacto cuasi-experimental utilizando los métodos de diferencias en diferencias y cambios en cambios para analizar el programa *Renta Dignidad* de Bolivia.

Los autores analizan un conjunto integral de efectos deseados y no deseados, que incluyen lo siguiente: i) el bienestar del hogar, medido por el número de hogares no laborales, laborales y totales por hogar. -ingreso per cápita; consumo per cápita de alimentos, no alimentos y total de los hogares; ii) las inversiones del hogar en vivienda, bienes durables, educación, salud y el nivel y la tasa de ahorro del hogar; iii) los efectos del mercado laboral sobre los beneficiarios directos del programa; iv) efectos de anticipación sobre los resultados del mercado laboral de los futuros beneficiarios; y v) los efectos en el mercado laboral sobre los beneficiarios indirectos del programa, es decir, población joven y adulta que reside con un AM con derecho a Renta Dignidad.

Dado que su análisis es diverso, lo son así sus resultados. Sobre los ingresos, en el caso de las mujeres, las pensiones no contributivas han aumentado, en promedio, los ingresos no laborales de sus hogares en un 303 por ciento, lo que ha disminuido su participación laboral (10 puntos porcentuales) y sus ingresos laborales (81 por ciento). Esto a su vez ha disminuido el ingreso laboral per cápita de los hogares (26 por ciento), reduciendo, ceteris paribus, el efecto del programa sobre el ingreso familiar total per cápita (36 por ciento). En el caso de los hombres, la pensión no contributiva solo afectó los ingresos no laborales per cápita de sus hogares (194 por ciento), pero no ha habido efectos en los resultados del mercado laboral ni en los ingresos laborales per cápita de sus hogares.

Al analizar la incidencia en la pobreza, los autores declaran que el programa no tiene efectos significativos sobre la pobreza moderada y extrema en la muestra total, ni en los hogares con beneficiarios masculinos u hogares con beneficiarios masculinos y femeninos. Sin embargo, la transferencia ayudó a reducir en 10 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza extrema en la muestra de hogares con beneficiarias mujeres. Además, la transferencia ayudó a reducir significativamente la brecha y la gravedad de la pobreza moderada y extrema de los hogares con beneficiarias mujeres, pero no la de los hogares con beneficiarios masculinos y hogares con beneficiarios masculinos y femeninos.

En términos de consumo, los resultados sugieren que los recursos adicionales no se gastaron ni se invirtieron en salud, educación o la compra de bienes durables. Sugieren que lo más probable es que se hayan retenido e invertido recursos adicionales en mejorar las viviendas.

Cuando se pone el foco sobre el mercado laboral, no ven efectos significativos sobre la participación en la oferta laboral de los futuros beneficiarios, pero sí notan cambios en la estructura del mercado laboral. Los resultados sugieren que los futuros beneficiarios intentan realizar trabajos con mejores condiciones para su edad antes de la jubilación.

Por último, cuando analizan los efectos sobre el resto de los habitantes de los hogares donde residen beneficiarios del programa, concluyen que la transferencia no contributiva no tiene ningún efecto significativo en las personas en el intervalo de edad de [25,45). Por el lado de los efectos en los menores, existe evidencia de que la participación en la fuerza laboral de los niños de la cohorte [7,19) aumentó 8 puntos porcentuales, su tasa de matrícula escolar disminuyó 6 puntos porcentuales y su tasa de asistencia disminuyó 5 puntos porcentuales. En el caso de las

niñas, la matrícula escolar aumentó 6 puntos porcentuales y su tasa de asistencia aumentó 8 puntos porcentuales.

3. DATOS: LA ENAPROSS

La ENAPROSS fue desarrollada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el marco de una serie de estudios cuantitativos y cualitativos (como parte del préstamo BIRF N° 7703-AR, Componente 3), con el fin de determinar la línea de base de la Protección Social en la Argentina.

La Encuesta se llevó a cabo entre los meses de abril y diciembre de 2011, en las seis jurisdicciones que concentran la mayor población del país, obteniendo una representatividad del 74,3% de la población de los aglomerados urbanos de 5000 habitantes o más. Produjo datos representativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los principales aglomerados y restos urbanos (localidades de 5000 habitantes y más) de cinco provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza.

El trabajo contempla la medición de las diferentes dimensiones que hacen a la Protección Social en forma integrada, entre otras, el acceso a bienes sociales como vivienda, infraestructura de saneamiento, trabajo, cuidado de la salud, educación, asignaciones familiares y, lo que es interés de este trabajo, jubilaciones y pensiones.

El relevamiento de la información fue realizado mediante la metodología de entrevista directa en la totalidad de las viviendas seleccionadas en la muestra. El cuestionario fue el instrumento de medición utilizado para cuantificar y caracterizar a las viviendas, los hogares y las personas que los conformaban. Para relevar la información de la Encuesta se dispuso de varios tipos de cuestionarios en función del universo a abarcar: vivienda, hogar, población e individual. Este último fue el que más uso le di en mi investigación, dado que releva el universo que conforman todas las personas y cuenta con un cuestionario individual por persona que vive habitualmente en el hogar. Este cuestionario requiere información sobre todos los miembros del hogar desde el bebé de 1 día hasta el adulto mayor de N años. Se subdivide en dos Cuestionarios que permiten relevar características de los miembros del hogar según el grupo de edad al que pertenecen, siendo uno de 0 a 14 años y otro de 15 años o más. Para el caso de este trabajo, se trabajó con los datos de los individuos mayores de 15 años.

El total de hogares encuestados fue de 11.522, representando una población de 38.649 individuos.

La encuesta define como hogar particular el constituido por toda persona o personas que comparten una misma vivienda bajo el régimen de tipo familiar y consumen alimentos con cargo al mismo presupuesto, así como también comparten los gastos de alquiler, pagos de los servicios, etc., independientemente de que sean parientes o no. Cada persona integrante de un hogar particular es un miembro del hogar. Como vivienda define el recinto fijo o móvil que ha sido construido o adaptado para alojar personas. Una vivienda puede contener uno o más hogares.

Se excluyó de la población en estudio a las personas que viven en hogares colectivos, como ser asilos, guarderías, orfanatos, instituciones religiosas, hospitales, instituciones militares, etc. Esto

reduce el alcance de la población de interés de este trabajo, dado que hay una parte que se ubica en este tipo de hogares como los geriátricos.

El diseño de la muestra fue probabilístico, esto es que a cada unidad de la población se le asoció una probabilidad distinta de cero de ser seleccionada para integrar la muestra. Las probabilidades fueron asignadas a las unidades de cada uno de los marcos de muestreo definidos.

Al tratarse de una encuesta que releva información en un momento determinado, se trata de datos de corte transversal. Esto limitó fuertemente la evaluación de impacto de las moratorias, algo que se verá con mayor detalle más adelante.

El objetivo de la ENAPROSS está orientado a la evaluación de la situación socioeconómica y de protección social, por lo tanto, la población de mayor interés para esta investigación es la de menores recursos, ya que hacia ellos van dirigidas las políticas de protección social. Por este motivo el diseño ha contemplado una mayor cantidad de unidades de selección en zonas de bajos recursos. Para asegurar esta mayor participación en la muestra, en cada localidad se estudió, a nivel de radio, el rango de variación del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) elaborado por el INDEC.

La ventaja de la ENAPROSS, a diferencia de otras fuentes (como la EPH-INDEC), es que permite caracterizar no solo la situación de registro de los trabajadores asalariados sino también la de los independientes. De esta forma, permite cuantificar con mayor precisión el peso de los ingresos que provienen del sistema contributivo, de la moratoria previsional (mixtos) y de las instituciones de protección no contributivas.

En definitiva, el objetivo de la ENAPROSS era presentar los primeros resultados sobre el alcance, la cobertura y la focalización de las distintas políticas y acciones que conformaban el Sistema de Protección Social (SPS) vigente en la Argentina en el 2011².

4. RESULTADOS

Esta sección está separada en dos partes. En la primera haré un análisis descriptivo de la población encuestada adherida a la moratoria en base a los datos provistos en la ENAPROSS. La segunda parte será sobre la evaluación de impacto de la moratoria sobre el empleo y los ingresos.

4.1. LOS BENEFICIARIOS DE LAS MORATORIAS

Para calibrar el análisis de este trabajo al informe realizado por el Ministerio de Trabajo (Bustos, et al., 2014), comencé por replicar dos tablas que contenían información relevante sobre cobertura previsional. El primer cuadro replicado es el TM4 que indica *“Población de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más por tipo de cobertura previsional según jurisdicción,*

² Se entiende por “Sistema de Protección Social” la definición de Bertranou: “aquel conjunto de políticas públicas destinadas a aliviar a los hogares e individuos de la carga producida por un conjunto de riesgos y necesidades (...) para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida” (Bertranou, et al., 2011).

quintiles de ingreso per cápita familiar y sexo (en porcentaje) | Total áreas urbanas relevadas - Año 2011” (Bustos, et al., 2014, p. 130). Luego de hacer algunos ajustes en la base, se pudo llegar a resultados casi idénticos, salvo para las últimas dos clasificaciones de tipo de cobertura, a saber, “Ocupado sin jubilación ni pensión” y “Sin ocupación, jubilación ni pensión”. Sin embargo, si se suman los porcentajes en una y otra tabla, el resultado es el mismo.

Tabla 1a. Cuadro TM4 - “Población de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más por tipo de cobertura previsional según jurisdicción, quintiles de ingreso per cápita familiar y sexo (en porcentaje) | Total áreas urbanas relevadas - Año 2011”

	Tipo de cobertura previsional					Total
	Sólo jubilación	Jubilación y pensión	Sólo pensión	Ocupado sin jubilación ni pensión	Sin ocupación, jubilación ni pensión	
Jurisdicción						
CABA	61,3%	13,8%	9,9%	9,8%	5,2%	100,0%
Partidos del Conurbano	63,0%	15,8%	8,6%	6,9%	5,7%	100,0%
Interior de Buenos Aires	61,8%	20,0%	8,0%	7,3%	3,0%	100,0%
Córdoba	67,3%	14,4%	10,0%	5,3%	3,1%	100,0%
Mendoza	68,1%	14,4%	7,4%	6,8%	3,3%	100,0%
Santa Fe	65,2%	14,1%	10,6%	5,5%	4,7%	100,0%
Tucumán	61,0%	11,8%	14,9%	6,2%	6,0%	100,0%
Quintiles de IPCF						
1er quintil	53,1%	4,1%	13,2%	9,8%	19,8%	100,0%
2do quintil	71,0%	5,8%	15,5%	2,8%	5,0%	100,0%
3er quintil	69,4%	8,9%	11,4%	6,3%	4,0%	100,0%
4to quintil	62,0%	22,9%	7,2%	5,3%	2,5%	100,0%
5to quintil	54,1%	31,8%	3,4%	9,3%	1,5%	100,0%
Sexo						
Varón	81,4%	6,3%	2,3%	8,7%	1,3%	100,0%
Mujer	54,5%	20,6%	12,6%	6,2%	6,2%	100,0%
Total	63,4%	15,8%	9,2%	7,0%	4,6%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

Tabla 1b. Cuadro TM4 - "Población de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más por tipo de cobertura previsional según jurisdicción, quintiles de ingreso per cápita familiar y sexo (en cantidades) / Total áreas urbanas relevadas - Año 2011"

	Tipo de cobertura previsional					Total (Q/%)
	Sólo jubilación	Jubilación y pensión	Sólo pensión	Ocupado sin jubilación ni pensión	Sin ocupación, jubilación ni pensión	
Jurisdicción						
CABA	442	99	71	71	37	721 13,6%
Partidos del Conurbano	1.186	297	162	130	107	1.881 35,5%
Interior de Buenos Ai	683	221	88	80	33	1.106 20,9%
Córdoba	365	78	54	29	17	543 10,2%
Mendoza	194	41	21	19	10	285 5,4%
Santa Fe	373	80	61	31	27	573 10,8%
Tucumán	120	23	29	12	12	196 3,7%
Quintiles de IPCF						
1er quintil	182	14	45	34	68	343 9,5%
2do quintil	462	38	101	18	32	651 18,1%
3er quintil	642	83	105	58	36	924 25,7%
4to quintil	538	199	63	46	22	868 24,1%
5to quintil	438	258	28	75	12	810 22,5%
Sexo						
Varón	1.432	110	41	153	22	1.758 33,1%
Mujer	1.932	730	445	219	221	3.547 66,9%
Total	3.364	840	486	372	243	5.305 100,0%

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

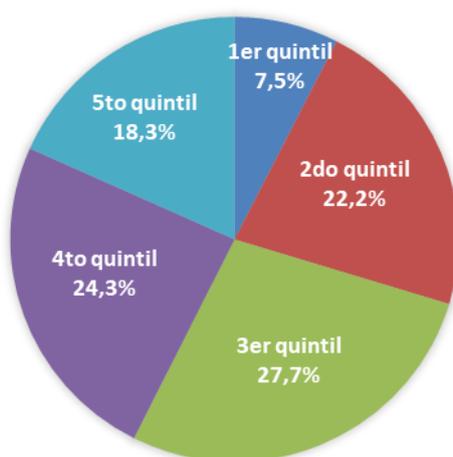
Estas tablas permiten ver rápidamente datos relevantes sobre el tipo de cobertura previsional de AM por jurisdicción, nivel de ingresos y género. Según la ENAPROSS, la población de adultos mayores residente en las jurisdicciones encuestadas era de 3,7 millones de personas, lo que representaba el 77% del total de los adultos mayores del país (Bustos, et al., 2014). La tabla 1a muestra que de ese total el 88,4% se encuentra cubierto por el SPS (jubilación o jubilación y pensión o pensión). El porcentaje restante es el universo de AM no cubiertos, de los cuales, según los datos recogidos de la encuesta, alrededor de la mitad tiene planes de jubilarse en los próximos 12 meses, sea por aportes o porque piensa incluirse en alguna moratoria (Bustos, et al., 2014, p. 33).

En términos jurisdiccionales, vemos en la Tabla 1b que el conurbano de Bs. As. tiene la mayor cantidad de población de AM (35,5%), seguido por el interior (20,9%) y CABA (13,6%). Sin embargo, comparando la tasa de cobertura entre jurisdicciones, encontramos que las otras provincias en general poseían una mayor tasa que toda la provincia de Bs As (conurbano e interior) y la CABA. Lo llamativo es que CABA es la jurisdicción con menor tasa de cobertura, siendo la jurisdicción con mayor población de AM per cápita del país: el 85% de la población de AM tenía cobertura, mientras que el 15% no. En contraposición, Córdoba presenta la mayor cobertura de AM (91,6%) seguida por Santa Fe y Mendoza (89,8% ambos).

Viendo por estrato de ingresos familiares por jurisdicción (quintiles) cada caso es variable. Dentro de la población de AM de la muestra, tan sólo el 9,5% pertenece al primer quintil de ingresos. Sin embargo, el porcentaje de no cubiertos es más alto que en el resto: el 19,8% se encuentra no cubierto y sin ocupación (y llega al 29,6% si se incluye a los ocupados). En el resto de los quintiles, los porcentajes de no cubiertos son más bajos y de menor significación estadística, salvo en el quinto quintil, en el que no percibir un beneficio previsional se asocia con una actividad laboral. A partir del tercer quintil, se observa una caída en la presencia de los que tienen solo jubilación o solo pensión y un aumento de los que perciben ambas. En el quinto quintil, el grupo con dos prestaciones alcanza al 31,8% (Bustos, et al., 2014, p. 34).

Ahora bien, si se analiza la adhesión a las moratorias en términos de grupos quintílicos de ingresos, el resultado es medianamente curioso. Se podría esperar a priori que donde más adhesión hubo sería en los primeros quintiles. Sin embargo, los resultados arrojan algo distinto: el primer quintil es el que tuvo menor adhesión, de sólo el 7,5%, mientras que el 74,2% de las adhesiones se ubicó entre el segundo y el cuarto quintil. El quinto quintil también es superior al primero, siendo el mismo de 18,3% (gráfico 1).

Gráfico 1. Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más que accedió a una jubilación por una moratoria por grupo quintílico de IPCF - Año 2011.



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

Cuando se observa en términos de género, la tasa de cobertura para varones y mujeres es muy similar (90% y 87,6% respectivamente), aunque esto cambia radicalmente por el tipo de cobertura. Los varones tienen solamente jubilación en su amplia mayoría (81,4%), mientras que en las mujeres solo un poco más de la mitad está en estas condiciones (54,5%). Con jubilación y pensión tenemos al 20,6% de las mujeres, cuando en los varones este porcentaje es solamente del 6,3%. Esta diferencia es aún mayor cuando se observa el dato de los AM con pensión únicamente: en los varones esto representa el 2,3% mientras que en las mujeres es del 12,6%. Estas diferencias pueden explicarse en que las mujeres históricamente han carecido de trabajos remunerados (amas de casa) o con aportes jubilatorios.

En segundo lugar, se replicó el cuadro TM5 – “Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más por modalidad de acceso según jurisdicción, quintiles de ingreso per

cápita familiar y sexo (en porcentaje) | Total áreas urbanas relevadas - Año 2011” (Bustos, et al., 2014, p. 131).

Tabla 2. Cuadro TM5 – “Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más por modalidad de acceso según jurisdicción, quintiles de ingreso per cápita familiar y sexo (en porcentaje) | Total áreas urbanas relevadas - Año 2011”.

	Modalidad de acceso a la jubilación		
	Moratoria	Años de aportes y otros	Total
Jurisdicción			
CABA	25,7%	74,3%	100,0%
Partidos del Conurbano	43,8%	56,2%	100,0%
Interior de Buenos Aires	36,5%	63,5%	100,0%
Córdoba	37,7%	62,3%	100,0%
Mendoza	46,7%	53,4%	100,0%
Santa Fe	36,4%	63,6%	100,0%
Tucumán	39,3%	60,7%	100,0%
Quintiles de IPCF			
1er quintil	46,2%	53,8%	100,0%
2do quintil	51,9%	48,1%	100,0%
3er quintil	43,7%	56,3%	100,0%
4to quintil	38,0%	62,0%	100,0%
5to quintil	30,0%	70,0%	100,0%
Sexo			
Varón	12,1%	87,9%	100,0%
Mujer	54,8%	45,2%	100,0%
Total	38,4%	61,6%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

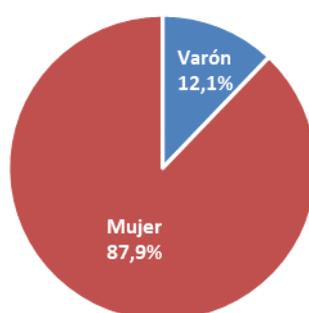
La tabla 2 reviste datos relevantes para el presente trabajo dado que acota el análisis hacia el universo de los AM jubilados en función a la modalidad de acceso. Lo que se puede observar en esta tabla es que en 2011 un 61,6% de las personas que recibía jubilación había accedido a esta por sus años de aportes y, de manera marginal, por otras situaciones: invalidez, retiro anticipado y otras modalidades. El 38,4% restante lo había hecho a través de la moratoria. Según el informe de ENAPROSS, esta situación destaca la importancia de políticas como la moratoria previsional, ya que el elevado nivel de cobertura del sistema previsional de entonces estaría asociado a esta política.

Es notable que las jurisdicciones donde las moratorias tuvieron una mayor relevancia son el conurbano de Buenos Aires (43,8%) y Mendoza (46,7%). En el primero puedo inducir que se debe a que es un área caracterizada por una alta presencia de actividad laboral precarizada. Probablemente Mendoza tenga características similares. En el resto de las jurisdicciones el porcentaje de AM que accedió a su jubilación vía moratoria es similar (alrededor del 37%), salvo en CABA donde tan sólo el 25,7% de los jubilados accedieron vía moratorias. Esto puede deberse a que CABA presenta una menor tasa de informalidad laboral que el resto de las jurisdicciones.

Al analizar por ingresos, los dos primeros quintiles son los que presentan el mayor porcentaje de adhesión de las moratorias, como uno podría imaginarse. Sin embargo, en la muestra de la encuesta, es el segundo quintil el que presenta el mayor porcentaje (51,9%). Los porcentajes de adhesión naturalmente se van reduciendo a medida que se avanza en los quintiles.

Cuando se observa en términos de género, es notable la diferencia de proporción entre varones y mujeres. Mientras que solamente el 12,1% de los varones jubilados lo hicieron a través de moratoria, el 54,8% de las mujeres lo hizo de esta manera. Si únicamente nos enfocamos en la población que se adhirió a las moratorias, el dato es aún más contundente: el 88% es mujer (Gráfico 2).

Gráfico 2. Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más que accedió a una jubilación por una moratoria por género - Año 2011.



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

Si se quiere ver cómo fue la adhesión en términos jurisdiccionales/geográficos, se nota una gran dispersión entre los distintos dominios. La provincia de Bs As es la que presenta la mayor adhesión con un 60,8% sumando los partidos del conurbano y el interior; la segunda jurisdicción con mayor adhesión fue la de Córdoba con 10,4%, seguida por Santa Fe (9,9%) y CABA (8,7%); finalmente Mendoza y Tucumán son las provincias que presentan la menor adhesión, dentro de la muestra utilizada por la ENAPROSS (tabla 3). Para evaluar este resultado es pertinente ver la distribución de población en edad de jubilarse en cada jurisdicción y la distribución en todo el país. Como se ve en la tabla 3, la distribución entre ambos datos es muy similar: tanto la distribución de toda la población mayor a 60 años en el país, como dentro de cada jurisdicción, indican un mayor avejentamiento de la población de la provincia de Bs As, especialmente en el interior.

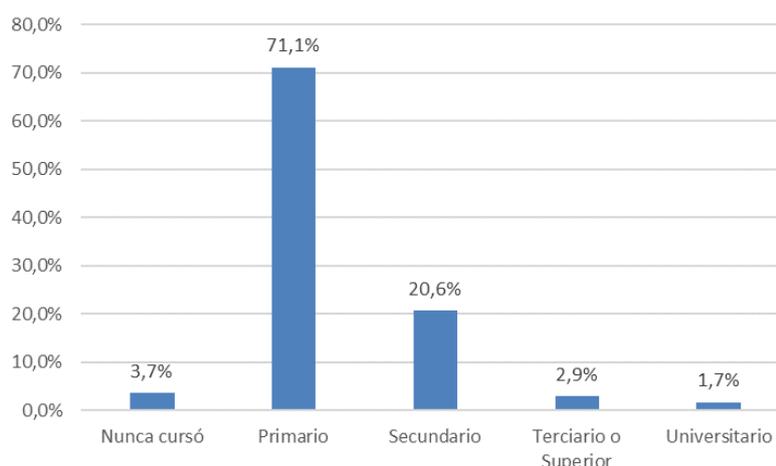
Tabla 3. Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más que accedió a una jubilación por una moratoria y población mayor a 60 años por jurisdicción - Año 2011.

	Jurisdicción							Total
	CABA	Partidos del Conurbano	Interior de Buenos Aires	Córdoba	Mendoza	Santa Fe	Tucumán	
Acceso a través de moratoria	8,7%	39,8%	21,0%	10,4%	6,6%	9,9%	3,5%	100,0%
		60,8%						
Mayores 60	14,0%	35,5%	20,5%	10,3%	5,4%	10,7%	3,6%	100,0%
		56,0%						

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

Otro punto de interés es analizar el nivel educativo que tenían las personas que adhirieron a las moratorias. El 3,68% nunca cursó estudios, mientras que el 71,1% no tiene más que el primario (completo o incompleto). En cuanto a la educación secundaria, el porcentaje es del 20,6% (completo o incompleto), mientras que terciario o superior es solamente el 3,7% (gráfico 3). Este dato da la pauta de que la población más beneficiada por la política se trató de gente mayoritariamente sin estudios, o sea, menor capital humano que típicamente está asociado a empleos más precarios.

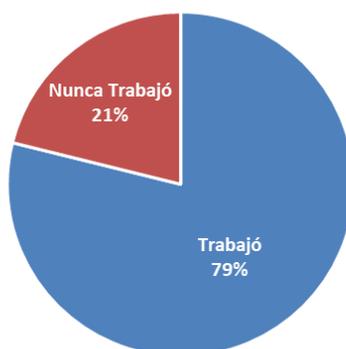
Gráfico 3. Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más que accedió a una jubilación por una moratoria por nivel educativo - Año 2011.



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

En cuanto a la experiencia laboral que presentaba la muestra vemos que un 78,9% trabajó alguna vez, mientras que el 21,1% no contaba con experiencia laboral (gráfico 4). En gran medida, habría que considerar a esta porción como las amas de casa que tanto caracterizaron a estas moratorias. Este dato permite preguntarnos si la política de las moratorias no provoca incentivos a dejar de trabajar, dado que eventualmente se podría esperar que esta política se repita en el futuro, tal como fue analizado en los trabajos de Galiani, Gertler y Bando (2015) y Hernani-Limarino y Mena (2015) mencionados antes.

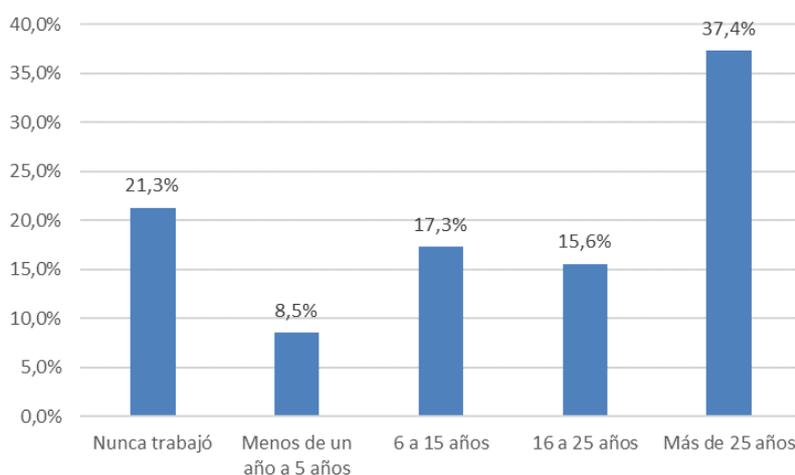
Gráfico 4. Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más que accedió a una jubilación por una moratoria por experiencia laboral - Año 2011.



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

Profundizando sobre esta variable podemos ver la cantidad de años trabajados de los individuos en estudio. En primer lugar, vemos que coinciden los datos sobre la población de la muestra que nunca trabajó (21%). Luego vemos cómo se descompone el 79% restante: un 8,5% trabajó hasta 5 años; de 6 a 15 años un 17,3%; 16 a 25 años un 15,6%; y con más de 25 años de años trabajados 37,4% (gráfico 5). Los datos nos permiten dividir a la población de beneficiados de la muestra en tres tercios (aproximadamente): un tercio que nunca trabajó o lo hizo muy poco; otro que trabajó una cantidad de años baja pero no insignificante; y por último, otro tercio que, de haber aportado, no hubiesen necesitado ingresar a una moratoria. El primer tercio lleva a pensar que este tipo de políticas pueden provocar incentivos a reducir la oferta laboral y beneficiar a individuos que no lo necesitaban. Sin embargo, los dos tercios restantes no representarían esto, sino al contrario, demostrarían que la política funcionó como debía. En este sentido creo que, como mencioné en la revisión de bibliografía, una política de carácter localizada hubiese evitado este tipo de inconsistencias.

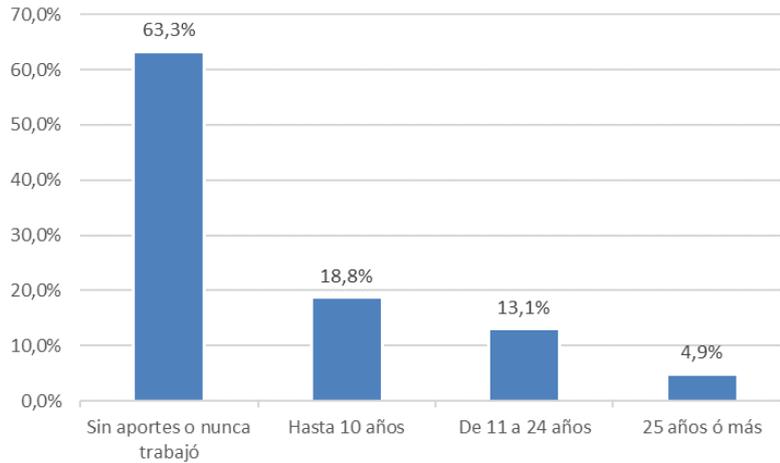
Gráfico 5. Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más que accedió a una jubilación por una moratoria por años trabajados - Año 2011.



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

Ahondando aún más, la base de datos de la encuesta nos permite observar la cantidad de años aportados de la muestra de interés. Así, podemos comprobar el resultado más intuitivo a priori que es que la gran mayoría de los individuos que se adhirieron a las moratorias son aquellos que nunca aportaron o nunca trabajaron (63,26%); con 1 a 10 años de aportes, el 18,76% de la muestra; con 11 a 24 años de aportes vemos un 13,06%; y finalmente, 25 años o más de aportes con 4,92% (gráfico 6). Este dato nos lleva a pensar a algo similar que mencioné anteriormente: la política de las moratorias puede provocar incentivos a no aportar.

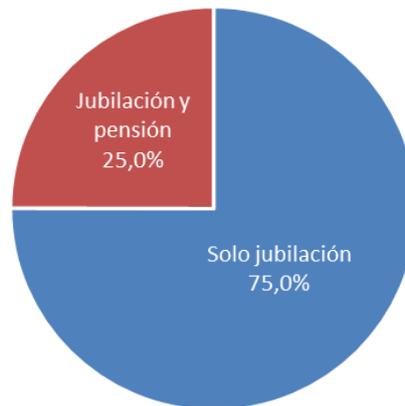
Gráfico 6. Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más que accedió a una jubilación por una moratoria por años aportados - Año 2011.



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

A la hora de ver el tipo de cobertura solamente se ven dos opciones: solo jubilación o jubilación y pensión. Del total de la muestra, el 75% cuenta con una jubilación mientras que el restante 25% cuenta con una jubilación además de una pensión (gráfico 7). Esto marca los problemas que tuvieron las primeras moratorias que carecieron de mecanismos que evitaran duplicidades³. Sobre la cantidad de jubilaciones percibidas, el porcentaje que recibe más de una es insignificante, dado que solamente el 0,4% está en esta condición.

Gráfico 7. Población jubilada de varones de 65 años y más y mujeres de 60 años y más que accedió a una jubilación por una moratoria por tipo de cobertura del adulto mayor - Año 2011.

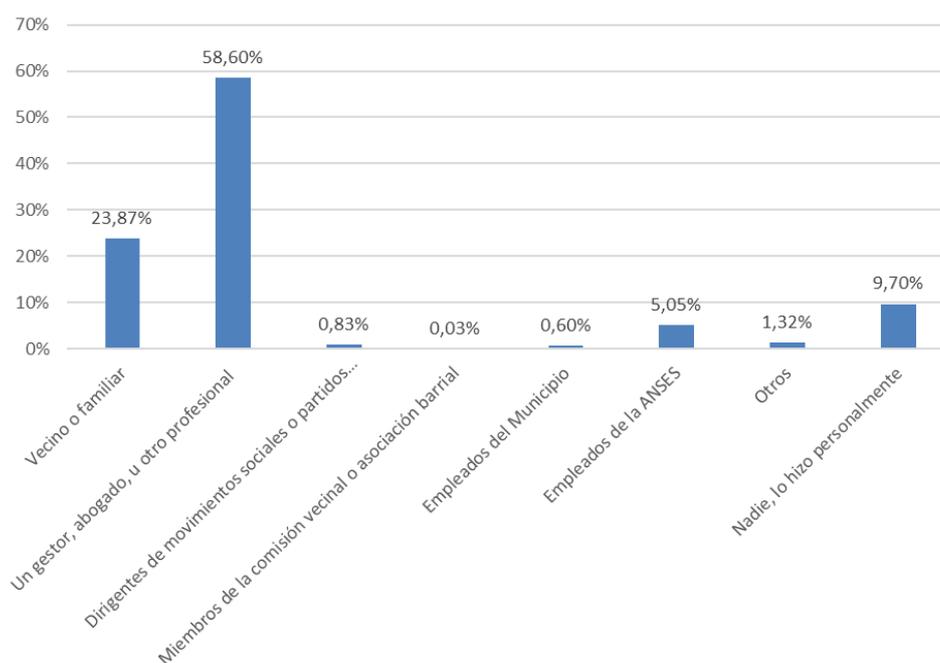


Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

³ Sobre este tema, Cristeche y Muñoz (Cristeche & Muñoz, 2019) mencionan: “Es cierto que resulta difícil establecer la incidencia ‘neta’ de la política en cuestión, por cuanto se desconoce cuántas personas que carecían de algún tipo de beneficio accedieron a él por este medio y, en cambio, qué proporción accedió a percibir otro más a través de aquella, si bien se ha estimado que la posible “duplicación” alcanzaría los 374 000 casos (Danani y Beccaria, 2011, p. 121, con cita de una presentación ante el Banco Mundial de Walter Arrighi). En otros trabajos se habla de “al menos 400 mil pensionadas” que “accedieron adicionalmente a su propia jubilación” (Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 30).”

Un dato importante que podemos relevar gracias a la exhaustividad de la ENAPROSS es quién ayudó a realizar el trámite de la moratoria. Lo que vemos acá es que más de la mitad de los AM hicieron el trámite a través de un gestor, abogado u otro profesional (58,6%); luego un 23,9% fueron ayudados por un vecino o familiar; solamente un 9,7% lo hizo por sus propios medios, mientras que el porcentaje restante fue a través de dirigentes de movimientos sociales o partidos políticos, miembros de la comisión vecinal o asociación barrial y empleados del municipio o Anses (gráfico 8).

Gráfico 8. Población jubilada (...) que accedió a una jubilación por una moratoria por persona(s) que lo(a) ayudaron a realizar los trámites para jubilación por la moratoria reciente - Año 2011.



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

Al analizar si los beneficiarios por la moratoria contaban con ingresos adicionales vemos algunas particularidades. Mientras que el 6,7% era beneficiario de programas sociales en el último año, estas no eran ayudas económicas dado que cuando observamos este dato nos encontramos con que solamente el 0,1% estaba en esta condición. Sucede lo mismo si se toma el dato en función a los hogares en lugar de los individuos: el dato aumenta solamente a 2,3%. Si observamos las transferencias monetarias contributivas en los hogares, esto cambia abruptamente, ya que el 54% de los hogares recibe las mismas - siempre sobre la base de hogares con individuos que accedieron a una jubilación por moratoria -. Sin embargo, cuando se va al dato sobre transferencias monetarias no contributivas en los hogares, esto se revierte fuertemente, ya que solamente el 11,8% de los mismos son receptores de estos beneficios (tabla 4).

Tabla 4. Población jubilada (...) que accedió a una jubilación por una moratoria beneficiario de programas sociales en el último año - Año 2011

Tipo de beneficio (individuo y hogar)	Condición Beneficiario	
	Recibe	No recibe
Beneficiario de programas sociales en el último año	6,7%	93,3%
Beneficiario de programas sociales (ayudas económicas) en el último año	0,1%	99,9%
Hogar beneficiario de programas sociales (ayudas económicas) en el último año	2,3%	97,7%
Percepción de transferencias monetarias contributivas en el hogar	54,0%	46,0%
Percepción de transferencias monetarias no contributivas en el hogar	11,8%	88,2%

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

4.2. IMPACTO DE LAS MORATORIAS

Para evaluar el impacto de las moratorias sobre empleo e ingresos, comparo los hogares donde al menos un integrante accedió a la moratoria contra los hogares donde ningún integrante accedió a la moratoria, restringiendo la muestra en comparación a aquellos hogares en los cuales al menos un integrante se encuentre en edad de jubilación. Es muy discutible si el grupo que no entró a las moratorias es una buena predicción del contrafactual de lo que le hubiera sucedido al grupo que efectivamente accedió a la moratoria en el escenario donde no hubiera accedido a la misma. Consecuentemente, mis estimaciones estarán sujetas a potenciales sesgos. Aun así, me parece un primer paso útil en búsqueda de medir el impacto de las moratorias.

El primer dato que encuentro es que comparando por promedio de ingresos entre una y otra población, los individuos que no adhirieron a las moratorias tienen ingresos considerablemente más altos que lo que sí: \$915,68 es el ingreso promedio para los adheridos y \$1.591,02 para los que no (74% más alto). Este dato apoya algo que desarrollé en la sección anterior: las moratorias fueron aprovechadas por los sectores de menores ingresos.

Tabla 5. Promedio de ingresos jubilatorios por modalidad de acceso a la jubilación - Año 2011

Modalidad de acceso a la jubilación	Monto total de la/s jubilación/es promedio
Moratoria	\$ 915,68
Años de aportes y otros	\$ 1.591,02

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

Lamentablemente la encuesta no cuenta con una variable sobre nivel de empleo, lo que permitiría evaluar la decisión de empleo del hogar o los individuos, algo que hemos visto es de interés a la hora de evaluar este tipo de políticas, por la hipótesis que las PNC pueden provocar incentivos a abandonar el mercado laboral. La variable más cercana que podemos encontrar en la ENAPROSS es “condición de aportante de la población económicamente activa”, la cual toma

el valor si 1 es PEA que aporta y si es igual a 0 es PEA que no aporta⁴, por lo tanto, la puedo tomar como una variable *proxy* de informalidad laboral. A pesar de ello, considero que es una variable importante que evaluar, dado que permite analizar el nivel de éxito del programa: el nivel de informalidad medio debería ser mayor en los individuos y hogares que ingresaron a la moratoria. Para ello procedo a realizar unos tests de medias sobre el nivel de informalidad en el empleo, tanto a nivel individual como a nivel de los hogares. A continuación, presento los resultados del contraste de hipótesis:

Tabla 6. Test de medias del impacto de las moratorias sobre el nivel de informalidad laboral promedio por individuos y hogares - Año 2011

Grupo	Obs	Media	Desv. Estándar	Diff.	p-value
Indiv. no entró a la moratoria	2.542	0,438631	0,496317	-0,060198	0,0001
Indiv. entró a la moratoria	1.708	0,498829	0,500145		
Hogar no entró a la moratoria	893	0,4254102	0,4355939	-0,046409	0,0449
Hogar entró a la moratoria	621	0,4718196	0,452009		

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

El primero es un test a dos colas, del cual la hipótesis nula es que las medias del nivel de informalidad para ambos grupos son iguales. El test indica que al 1% de nivel de significancia las medias del nivel de empleo informal son diferentes y, en particular, la media del nivel de empleo informal de un individuo que pertenece a un hogar donde al menos un integrante entró a la moratoria es mayor a uno que no. Cuando se testea a nivel hogares el resultado es similar, aunque es a un 5% de significancia. Este resultado indica algo que, a priori, era esperable: los individuos que pertenecen a un hogar donde al menos un integrante entró a la moratoria o los hogares donde hay al menos un AM que haya accedido por moratoria, presentan mayor informalidad, dado que la política se dirige a los sectores donde la informalidad es mayor. Si el resultado hubiese sido al revés, se podría decir que hubo un fallo en el programa.

A continuación, procedo a efectuar el mismo test al nivel del hogar, pero sobre el ingreso promedio per cápita familiar. El objetivo es ver si las moratorias tuvieron un efecto sobre los ingresos de estos. El resultado de la prueba de hipótesis es el siguiente:

⁴ Cabe aclarar que según el Glosario de la ENAPROSS 2011, la variable a la que se hace referencia como “Condición de aportante de la población económicamente activa (PEA)”, se define de la siguiente manera:

PEA que aporta: se refiere a todos los trabajadores con aportes a la Seguridad Social, es decir, trabajadores asalariados registrados, independientes formales (monotributistas o autónomos) y asalariados que realizan su propio aporte.

PEA que no aporta: Incluye a los trabajadores que no realizan aportes a la Seguridad Social (asalariados no registrados, independientes informales y trabajadores familiares sin salario) y a los desocupados.

Tabla 7. Test de medias del impacto de las moratorias sobre el nivel de ingreso promedio per cápita familiar - Año 2011

Grupo	Obs	Media	Desv. Estándar	Diff.	p-value
Indiv. no entró a la moratoria	1.415	1.542,009	1.479,005	-569,2007	0
Indiv. entró a la moratoria	1.311	2.111,21	2.068,371		

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

El test indica que al 1% de nivel de significancia las medias del nivel de ingreso per cápita familiar son diferentes y, en particular, la media para los AM jubilados por moratorias es mayor que la de los AM jubilados a través de aportes. Resulta sensato pensar que es plausible que la estimación del impacto sobre ingresos sea sesgada ya que el grupo de control no es un contrafactual adecuado. Un caso posible es que los hogares que accedieron a la moratoria ya desde un comienzo eran aquellos que contaban con mayores recursos económicos de modo que podían pagarle a un gestor para que les realice el trámite. Esta última hipótesis está respaldada por lo visto en gráfico 8, donde el 58,6% habían accedido a las moratorias a través de un gestor.

Como un último ejercicio estimo cuál sería el ingreso promedio de los AM que ingresaron a las moratorias restando su ingreso jubilatorio actual, como contrafactual de cuál sería su ingreso de no haber existido la política. El resultado es contundente: el ingreso promedio de estos individuos sería un 16,6% de lo que era el ingreso promedio de los AM jubilados a través de moratorias (tabla 8). No pierdo de vista que, de no existir las moratorias, el comportamiento de los individuos podría ser otro, como continuar trabajando, pero no es menor el impacto que tuvo sobre esta población la política.

Tabla 8. Comparación ingreso promedio de AM que accedieron a las moratorias con jubilación y sin jubilación - Año 2011

Variable	Obs	Media	Desv. Estándar
Ingreso Prom. Sin Moratoria	1311	351,35	1744,591
Ingreso per cápita familiar	1311	2.111,21	2068,371

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-SSPTyEL-ENAPROSS 2011

A pesar de los resultados descriptos, me veo en la obligación de resaltar varios problemas que presenta la herramienta de análisis utilizada. En primer lugar, para poder hacer una correcta evaluación de impacto de las moratorias en los ingresos y el empleo, debería contar con estos datos antes de que la política sea aplicada. La encuesta al ser un corte transversal no ofrece el tipo de datos necesarios para poder hacer una evaluación de este tipo. En segundo lugar, la ENAPROSS no ofrece una asignación aleatoria (al menos no explícitamente), por lo que es difícil que en este análisis se esté midiendo correctamente el impacto de la moratoria.

5. CONCLUSIONES

La historia del sistema previsional argentino es larga y ha sufrido numerosos cambios estructurales a lo largo de su historia. Hemos visto cómo las moratorias previsionales fueron una respuesta ante la problemática de la fuerte caída en la cobertura previsional, como un modo de

aplicación de una herramienta muy difundida en los países subdesarrollados: las pensiones no contributivas. Para poder analizar el impacto que tuvieron las moratorias en los ingresos y el empleo, utilicé la ENAPROSS dado que esta encuesta provee información específica sobre el programa y la población beneficiada.

Hemos visto distintos estudios que analizaron los efectos de las PNC en otros países, lo que permite comparar las implicancias de aquellos con el caso argentino. En la mayoría de los casos, está demostrado que las PNC resultan una herramienta muy efectiva para disminuir la pobreza dentro de la población de AM. Este resultado es el más esperable, siempre y cuando se mida la pobreza en términos de nivel de ingresos. Cuando se analizan otras variables los resultados son disímiles. En algunos casos el ingreso por hogar aumentó y en otros se vio disminuido, como así también los efectos de anticipación o voluntad de ingresar al sistema contributivo de pensiones.

El caso específico argentino analizado a partir de la ENAPROSS nos muestra una serie de datos interesantes. Comencé realizando un análisis descriptivo exhaustivo de la población de AM que ingresaron a las moratorias. El primer dato que llama la atención es que el primer quintil de ingresos de la población de AM es el que tuvo menos adhesión a las moratorias, lo que resulta contradictorio con el objetivo principal de las mismas. Inclusive, el último quintil de ingresos de AM que ingresaron a las moratorias presentaba una participación más alta que el primero.

El segundo dato relevante, y que ha llevado a bautizar este programa con el nombre “moratoria de amas de casa”, es que la inmensa mayoría de las beneficiadas fueron mujeres (88%). Este hecho permitió aumentar significativamente el nivel de cobertura, dado que los datos vistos muestran que para 2011, el mismo era del 90% siendo un 38% producto de las moratorias. Las marcadas diferencias entre las formas de ingreso al sistema previsional o el tipo de cobertura, pueden explicarse en que las mujeres históricamente han carecido de trabajos remunerados o con aportes jubilatorios.

Vinculado a lo anterior, hemos visto que la población más beneficiada por la política se trató de gente mayoritariamente sin estudios, o sea, menor capital humano que típicamente está asociado a empleos más precarios o simplemente sin experiencia laboral formal fuera del ámbito del hogar.

Otro hecho que he repasado a lo largo del trabajo son los efectos de anticipación que pueden incentivar este tipo de políticas, dado que suele suceder que este tipo de políticas se repitan, tal como está siendo evaluado hoy en día (El Cronista, 2021). El dato más alarmante en este sentido es que más del 20% de los AM adheridos al programa no contaban con experiencia laboral.

A la hora de analizar específicamente los efectos de las moratorias sobre el ingreso y el empleo, utilicé un test de medias, con la salvedad de estar asumiendo que los hogares que no ingresaron a las moratorias son un buen grupo de control para hacer la evaluación, dadas las limitaciones de la muestra de corte de transversal. A la hora de analizar los efectos sobre el nivel de informalidad laboral, vemos que la misma es mayor en los individuos que pertenecen a un hogar con AM que ingresaron a las moratorias versus los que no. Lo mismo sucede con los hogares que tienen un miembro que ingresó a las moratorias. Como dije antes, este resultado es el esperado, dado que la política apuntaba a los sectores donde la informalidad es mayor. Lo que no se puede

ver con la ENAPROSS es si la informalidad disminuyó o aumentó, lo que permitiría indicar el efecto de la política sobre los incentivos hacia la formalidad.

El resultado obtenido en términos de ingresos per cápita familiar nos indica el promedio de ingresos per cápita familiar de los hogares que cuentan con al menos un AM jubilado a través de moratorias es mayor que aquellos hogares con jubilados con aportes. Este resultado llama la atención, dado que lo esperable es que el resultado sea el opuesto o, al menos, que sean iguales. Podemos encontrar varias explicaciones a esto. En primer lugar, como vimos antes, muchas de las personas que accedieron al beneficio lo hicieron a través de un gestor, para lo cual debía contarse con el ingreso previo suficiente para pagar dicho servicio. En línea con esto, los beneficiarios ubicados en el primer quintil de ingresos eran la minoría comparado al resto (al punto que en el quinto quintil encontramos más porcentaje de beneficiarios). Otra posible explicación es que los hogares donde se encuentran los AM que accedieron a las moratorias se trata de aquellos donde convivan varias generaciones y los ingresos de los más jóvenes eleven el ingreso del hogar. A pesar de ello, cuando vemos el contrafactual de cuál sería el ingreso promedio de los beneficiarios sin la moratoria (ingreso familiar per cápita menos ingreso por jubilación), el resultado es contundente sobre el efecto en los ingresos.

Todas estas conclusiones, sin embargo, deben verse bajo la siguiente premisa: esta estimación puede ser sesgada por una cuestión metodológica ya mencionada, que es que el grupo de control utilizado no es comparable con el grupo de tratamiento.

6. REFERENCIAS

Arza, C., 2009. La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. En: *El costo social del ajuste (1976-2002)*. Buenos Aires: EDHASA.

Arza, C., 2013. Basic pensions in Latin America: toward a rights-based policy?. En: *Citizen's income and welfare regimes in Latin America – from cash transfers to rights..* New York: Palgrave Macmillan, pp. 87-112.

Barrientos, A. & Lloyd-Sherlock, P., 2002. *Non-contributory pensions and social protection*, Ginebra: International Labour Organization.

Basualdo, E., 2009. *La evolución del sistema previsional argentino*, Buenos Aires: CIFRA.

Bertranou, F., 2004. ¿Desarticulación o subordinación? Protección Social y mercado laboral en América Latina.. En: *Protección Social y mercado laboral*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT), pp. 13-28.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. & Casanova, L., 2011. *Encrucijadas en la Seguridad Social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones.*, Buenos Aires: CEPAL; OIT.

Bertranou, F., Van Ginneken, W. & Solorio, C., 2004. The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay. *International Social Security Review (ISSR)*, pp. 3-18.

Bustos, J. M., Catalano, A. & otros, 2014. *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011.*, Buenos Aires: s.n.

Calabria, A. A. & Rottenschweiler, S., 2015. *Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: estudio del aumento de la cobertura.*, s.l.: Munich Personal RePEc Archive.

Cristeche, M. & Muñoz, P., 2019. Sistema previsional y modelación de los derechos de la vejez en Argentina (2003-2017). *Revista de Derecho*, pp. 15-36.

El Cronista, 2021. *El Cronista*. [En línea]
Available at: [ANSeS reconocerá hasta 3 años de aporte por cada hijo para que 155 mil mujeres puedan jubilarse](#)

Galiani, S., Gertler, P. & Bando, R., 2015. *Non-contributory pensions*, s.l.: Elsevier.

Hernani-Limarino, W. & Mena, G., 2015. *Intended and Unintended Effects of Unconditional Cash Transfers: The Case of Bolivia's Renta Dignidad.*, s.l.: Inter-American Development Bank.

Isuani, A., 2010. *The Argentine Welfare State: enduring and resisting change*, s.l.: International Journal of.

Olivera, J. & Zuluaga, B., 2012. *The ex-ante effects of non-contributory pensions in Colombia and Peru.*, s.l.: Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).

Pautassi, L. C., 2004. *Legislación previsional y equidad de género en América Latina.*, Santiago de Chile: CEPAL.

Rofman, R., Apella, I. & Veza, E., 2013. *Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce*, Buenos Aires: Banco Mundial.