

ISSN Digital 1853-7073

DOCUMENTO DE TRABAJO CESPA

Número 60 | Julio 2021

**Dependencia, equidad, fiscalidad: Notas sobre la temática
previsional en la Argentina.**

Alberto Müller

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENTRO DE ESTUDIOS DE LA SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE LA ARGENTINA

Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documento de Trabajo. N°60. Dependencia, equidad, fiscalidad: Notas sobre la temática previsional en la Argentina – Julio 2021

ISSN 1853-7073

Profesor. Investigador Dr. Alberto Müller¹

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina. Buenos, Argentina.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS
CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

DECANO

Dr. Ricardo J.M. Pahlen

SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN

Mg. Adrián Ramos

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LA SITUACIÓN
Y PERSPECTIVA DE LA ARGENTINA**

Dir. Dr. Alberto Müller

DOCUMENTO DE TRABAJO

Dependencia, equidad, fiscalidad: Notas sobre la temática previsional en la Argentina

Alberto Müller

Resumen

Luego de una discusión conceptual acerca de la temática previsional, este trabajo encara dos temas específicos, referidos al caso de la Argentina.

El primero se refiere a los efectos de la creciente escolarización sobre la dependencia, que produce un incremento de la tasa de dependencia de 5 puntos, relativizando la existencia de un “bono demográfico”.

Luego, se aborda la cuestión de la universalización del beneficio jubilatorio, establecida en 2005. Se trata la cuestión de la eventual inequidad, por brindarse beneficios a población que no realizó aportes. Habrá tal inequidad solo en la medida que los aportes recaigan efectivamente sobre el ingreso del trabajador, y no sobre el empleador; al respecto, la evidencia no es concluyente.

En cuanto al mayor gasto público, la universalización ha sido un factor relevante, pero no exclusivo ni principal. La afirmación de que la universalización del beneficio jubilatorio representa una carga fiscal diferencial debe además ser evaluada contra un escenario referencial de formalización plena del empleo. Un ejercicio simplificado arroja como resultado que las masas de beneficios previsionales en ambos escenarios son similares; en consecuencia, no puede alegarse que la universalización del beneficio previsional haya implicado un compromiso fiscal mayor al que se asocia a una situación de formalización plena.

Dependence, equity, public finance: some notes about the pensions system of Argentina

Abstract

Following a conceptual discussion about the pension systems, this paper addresses two specific issues, for the case of Argentina.

The first refers to the effects of increasing schooling on dependency, which leads to an increase in the dependency ratio of 5%, weakening the case for a “demographic bonus”.

Afterwards, the issue of the universalization of the retirement benefit, passed in 2005, is addressed. The question of the eventual inequity is discussed, as population that did not make contributions has been benefited. Such inequity will take place only to the extent that the contributions actually

fall on the worker's income, and not on the employer's; in this regard, the evidence is not conclusive.

As to increasing public spending, universalization has been a relevant factor, but not the main one. The statement that the universalization of the retirement benefit represents a differential fiscal burden must also be evaluated against a referential scenario of full formalization of employment. A simplified exercise shows that the amounts of pension benefits in both scenarios are similar; it cannot be therefore argued that the universalization of the pension benefit has implied a greater fiscal commitment than that associated with a situation of full formalization.

Dependência, equidade, fiscalidade: notas sobre o sistema previdenciário da Argentina

Resumo

Após uma discussão conceitual sobre os sistemas previdenciários, este artigo aborda duas questões específicas, para o caso da Argentina.

A primeira refere-se aos efeitos do aumento da escolaridade sobre a dependência, o que leva a um aumento da razão de dependência de 5%, enfraquecendo a hipótese de um “bônus demográfico”.

Em seguida, é abordada a questão da universalização do benefício de aposentadoria, aprovada em 2005. Discute-se a questão da eventual iniquidade, visto que a população que não contribuiu foi beneficiada. Tal desigualdade ocorrerá apenas na medida em que as contribuições realmente recaiam sobre a renda do trabalhador, e não sobre a do empregador; a este respeito, as evidências não são conclusivas.

Quanto ao aumento do gasto público, a universalização tem sido um fator relevante, mas não o principal. A afirmação de que a universalização do benefício de aposentadoria representa um diferencial de carga fiscal também deve ser avaliada em um cenário referencial de plena formalização do emprego. Um exercício simplificado mostra que os valores dos benefícios de pensão em ambos os cenários são semelhantes; não se pode afirmar, portanto, que a universalização do benefício previdenciário tenha levado a um compromisso fiscal maior do aquele associado a uma situação de plena formalização.

Palabras clave: sistema previsional – equidad – dependencia demográfica.

H75 State and Local Government: Health • Education • Welfare • Public Pensions

H55 Social Security and Public Pensions

Contenido

1. OBJETIVO Y ALCANCE	7
2. ENCUADRE CONCEPTUAL	8
3. LOS TÓPICOS A CONSIDERAR	13
4. DEPENDENCIA EN ARGENTINA: DEMOGRAFÍA, EDUCACIÓN Y COSTO DE SUPERVIVENCIA	16
4.1. Consideraciones iniciales	16
4.2. Dependencia demográfica, población activa y educación	17
4.3. Dependencia demográfica y costo de supervivencia	22
4.4. Dependencia demográfica: conclusiones	27
5. FORMALIDAD, EQUIDAD Y FISCALIDAD EN LA CUESTIÓN PREVISIONAL	29
5.1. Equidad	30
5.2. Fiscalidad	35
6. CONCLUSIONES	42
ANEXO I: BREVE RESEÑA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO	44
ANEXO II: UNIVERSALIZACIÓN DEL BENEFICIO PREVISIONAL: CONFIGURACIÓN DEL EMPLEO ADOPTADA PARA EL CÁLCULO DE LAS EROGACIONES PREVISIONALES	49
BIBLIOGRAFÍA	49

1. OBJETIVO Y ALCANCE²

El presente trabajo tiene por objeto tratar algunos tópicos referidos a la temática de la previsión social. Además de verter consideraciones conceptuales de orden general, nos centraremos en algunos aspectos particulares del caso de la Argentina.

La motivación del trabajo es esencialmente práctica, dado que se abordan algunas preguntas específicas; no es nuestro propósito una discusión general acerca de la cuestión previsional y su relación con otras políticas sociales. El tópico que se considerará es *la cuestión del sostenimiento de población fuera de la edad activa*; se trata centralmente, pero no únicamente, de lo referido a los sistemas de jubilaciones o pensiones. De aquí en más, el término “previsional” será – convencionalmente – asimilado a esta cuestión.

En primer término, se encara una breve discusión conceptual acerca de cómo debe entenderse la temática previsional, distinguiendo entre la cuestión biológico-cultural de la subsistencia y la institucionalidad asociada a la misma; será un argumento central que la distinción entre ambos planos es necesaria para una comprensión cabal del tema, en sus implicancias económicas y, particularmente, fiscales.

Se desarrollarán luego algunos análisis, para el caso de la Argentina, referidos a dos tópicos que han suscitado particular interés.

El primero es la cuestión etaria y de condición de actividad económica, lo que da lugar a variaciones importantes en la relación entre población pasiva y activa. Este es un problema de orden general y reconocido, que acompaña al aumento en la esperanza de vida de la población, y su consiguiente envejecimiento; a este fenómeno debe sumársele la menor fecundidad, que reduce la necesidad de sostenimiento de población juvenil, y el aumento de la escolarización.

El segundo tema se refiere a la reforma implementada a partir del año 2005 en la Argentina, que conllevó la universalización del beneficio jubilatorio (algo que ocurrió también en alguna medida en otros países); ello da lugar a cuestiones referidas a la equidad, por la cobertura de población que no fue aportante en la edad activa, como así también a indagar acerca del impacto en las finanzas estatales.

Estos tópicos distan de abarcar la totalidad de la cuestión previsional; pero se espera que el tratamiento que se ofrecerá permita arribar a conclusiones de interés en cuanto al desempeño y sostenibilidad del sistema previsional en Argentina³. Entendemos que la conceptualización inicial jugará un papel importante en esta instancia conclusiva; de allí que se relativamente extensa, para un trabajo en principio de alcance acotado.

² Se agradece el trabajo de apoyo y los comentarios de Juan Manuel Campana, como así también los comentarios de Martín Cherkasky Rappa, en oportunidad de un webinar del CESP A donde se presentaron los contenidos del presente trabajo. Valen en ambos casos las salvedades habituales.

³ Dado el carácter acotado de los temas tratados, el trabajo no formula recomendaciones, dado que ellas requieren una perspectiva más amplia de la que se brinda aquí.

En el Anexo I, se ofrece una breve síntesis de la trayectoria del sistema previsional argentino, a título referencial.

2. ENCUADRE CONCEPTUAL

El tratamiento de la temática previsional suele darse en el marco de un conjunto más amplio de tópicos, relacionados a la cuestión general de la *seguridad social*. Ella comprende cuestiones tales como la asistencia en caso de desempleo, la cobertura de prestaciones de salud, la ayuda a población no perceptora de ingresos en caso de muerte o incapacidad de los miembros perceptores, y la supervivencia de la población no relacionada directamente al proceso productivo (en consecuencia incapaz de generar los ingresos necesarios para asegurar su subsistencia). Accesoriamente, recaen dentro de este concepto el caso de individuos que disponen de ingreso, pero no en medida suficiente para proveer una subsistencia digna.

Es oportuno repasar el origen de las acciones relacionadas con la seguridad social. Algunas de ellas se remontan a tiempos remotos⁴; pero es con el progresivo establecimiento del capitalismo que adquieren la amplia dimensión y alcance que observamos hoy día.

Delineamos, a fines solo didácticos, una suerte de caricatura de sociedades pre-capitalistas: el grueso de la población se encontraba en situación de subsistencia, pudiendo encontrarse integrada a alguna unidad productiva familiar extendida (la *oikos griega*, la *domus* latina), a unidades feudales, o practicando una agricultura de mera subsistencia. Fue en las ciudades donde surgieron mecanismos de asistencia recíproca, especialmente en el seno de organizaciones de gremios artesanales; pero se trataba de un fenómeno restringido a tales ámbitos, claramente minoritarios⁵. No había formas de previsión o asistencia en los ámbitos rurales, que comprendían la inmensa mayoría de la población⁶. No había tampoco propiamente un Estado que asumiera la cuestión de la protección social.

El desarrollo del capitalismo en los países centrales introduce cambios drásticos en las condiciones sociales pre-existentes. Se avanza en la destrucción de relaciones de reciprocidad y es abolida la propiedad comunal de la tierra. Se produce de esta forma la liberación “al mercado” de crecientes contingentes de fuerza de trabajo, una parte relevante de la cual confluye a las nacientes actividades del ámbito de la industria manufacturera y de los servicios.

La emergencia de la “cuestión social” se asocia así al desarrollo del capitalismo. Una de las primeras manifestaciones diríamos “modernas” de la seguridad social son las Leyes de Pobres (típicamente

⁴ Arenas de Mesa (2018, pág. 19) alude a algunas de ellas como cuestiones “milenarios”.

⁵ Estos antecedentes “pre-modernos”, si se quiere, de la seguridad social son análogos a los antecedentes de intercambio mediado por la moneda también en épocas previas al capitalismo. Como señalara lúcidamente Polanyi (1944), se trataba de prácticas que no eran centrales para la operación de tales sociedades. De la misma manera, los mecanismos de seguridad social eran incipientes, marginales y no constitutivos de aquéllas.

⁶ Ver <https://ourworldindata.org/grapher/urbanization-last-500-years>. La población en áreas urbanas hasta el siglo XIX, de acuerdo a esta fuente, representaba menos del 10% del total.

en Gran Bretaña), que apuntan a brindar protección a familias desposeídas y consiguientemente imposibilitadas de practicar actividades de subsistencia relacionadas con la tierra⁷.

Esta “cuestión social” se visibiliza por una variedad de vías.

- Se produce la ruptura de las antiguas *relaciones de reciprocidad* (cuando no de esclavitud, de la que no había pocas manifestaciones, aun a inicios del Siglo XIX), que comportaban la pertenencia sobre bases de un orden jerárquico y un derecho de supervivencia mínima. Ello, por la disponibilidad de tierra para trabajar y por la pertenencia a unidades productivo-familiares, que permitían una subsistencia más o menos precaria⁸. El derrocamiento de las relaciones pre-capitalistas comporta que las masas de los ahora desposeídos pasen a ser reconocidas (por ellas y por las elites) como portadoras de identidad en cuanto clase (y ya no por su pertenencia a alguna unidad feudal, por ejemplo), y a la vez como sujetos de una específica problemática: la *subsistencia deja de encontrarse asegurada*, por la pérdida del acceso a los medios de subsistencia (en esencia, a la tierra).
- El desarrollo capitalista acentúa las *desigualdades* entre trabajadores y capitalistas a medida que crece el rendimiento del proceso productivo, porque la distribución de los beneficios de tales incrementos dista de ser equitativa⁹. Esto no solo agudiza la mencionada tensión, sino que además genera reacciones de clase por parte de los trabajadores, a la búsqueda de compartir los resultados de la mayor productividad. Esto se ve validado por la pretensión en el discurso del capitalismo de constituirse en un sistema basado en el intercambio voluntario, y por lo tanto equitativo y no basado en jerarquías, sentando así las bases de un conflicto (o contradicción).
- Se plantean cuestiones relacionadas con *las condiciones de trabajo y salubridad*, en función de las degradantes condiciones que se impusieron en la fábrica capitalista.
- Por último, ya en un período más maduro del capitalismo, comienza a tomar cuerpo la cuestión de la *supervivencia de la población que por razones de edad no puede ejercer una actividad laboral* (especialmente en el caso de trabajos manuales pesados).

Las respuestas a estas cuestiones reconocen diversos orígenes y trayectorias; como ilustra Esping-Andersen (1993, cap. 1), se entrecruzan concepciones diversas, que van desde la noción de paliativo ante situaciones extremas (sustituyendo o complementando acciones de caridad), hasta la idea de converger a un cuadro de igualdad, pasando por la reedición de mecanismos corporativos heredados de la época previa al capitalismo.

⁷ Ver la entrada “Poor Laws” de A. Picchio en Eatwell et al. (1998). Se señala allí una suerte de doble función de estas leyes: la de proteger la reproducción de la fuerza de trabajo, pero también la de control de las reivindicaciones de los trabajadores.

⁸ Esto no quita que se retirara parte de la producción para los estamentos nobles y del clero, o que se dedicara capacidad de trabajo, bajo sistemas de corvea.

⁹ Más aun, era común la noción de que el trabajador debía ser remunerado parcamente, a fin de asegurar su dedicación al trabajo; en términos de Weber, se trata de “la teoría de la ‘productividad’ de los salarios bajos” (Weber, 1904-5, pág. 150). Igualmente, véase la siguiente cita en Marx (1973, pág. 548), tomada del clérigo inglés Townsend: “(...) el hambre no solo ejerce una presión pacífica, silenciosa e incesante, sino que, además, provoca la tensión más potente, como el móvil más natural que impulsa al hombre a trabajar y a ser industrial”.

Se trata de una temática indudablemente compleja, por la cantidad de factores intervinientes, por la variabilidad de sus manifestaciones en distintos países y conglomerados sociales, y también porque abarca a todos los individuos de una sociedad, en su papel de beneficiarios o aportantes.

Hemos indicado que el propósito de este trabajo es encarar aspectos de la problemática previsional; esto es, nos concentramos en la cuestión de la supervivencia de la población no perceptora de ingreso originado directamente en el proceso productivo.

Los resultados del proceso productivo – entendido a la manera habitual como el conjunto de actividades destinadas a terceros – se conceptualizan usualmente como apropiados en forma “primaria” por sus participantes directos, quienes obtienen un ingreso monetario de la misma, a través del salario y de la renta empresaria. En otros términos, tal apropiación “primaria” no se refiere directamente a los bienes necesarios para el consumo. Por obra de la división del trabajo, la mayor parte (sino la totalidad) de lo producido por cada unidad productiva no concurre directamente al sostenimiento de la vida de quienes participan de cada proceso productivo específico. En consecuencia, el ingreso “primario” se manifiesta en forma monetaria. Diversos mecanismos dan lugar a una redistribución de dicho ingreso para beneficio de los individuos restantes: ellos involucran centralmente (aunque no únicamente) a la familiar y al Estado. Contabilizamos aquí las transferencias intra-familiares y los impuestos y erogaciones fiscales.

La temática previsional, tal como la entenderemos aquí, trata en consecuencia dos planos temáticos, a saber:

- Los *requerimientos* de recursos para sostener a población no activa
- los *mecanismos sociales* a través de los cuales parte de la producción es apropiada por individuos no involucrados en el proceso productivo.

El primer tópico será denominado aquí como referido a la *sobrevivencia*, y se define un términos biológico-culturales, en cuanto se refiere a una problemática propia de las condiciones de reproducción de la vida, englobando aspectos biológicos (alimentación, abrigo, salud) y culturales¹⁰.

El segundo será identificado como referido a lo *institucional*, por cuanto alude a los comportamientos, reglas y organizaciones que habilitan el sostenimiento de la población no activa; la mediación del Estado o de la familia en el sostenimiento de la población no activa son entonces diferentes vías institucionales que se adoptan para instrumentar la supervivencia.

Procede ahondar en el proceso por el cual se da el surgimiento de la cuestión previsional, siempre en el sentido que le hemos dado al término. Ella se ha manifestado en forma autónoma en tiempos relativamente recientes. En los orígenes de las políticas sociales modernas, ella ocupaba un lugar relativamente subalterno dentro de la noción más amplia de seguridad social, donde lo central no era tanto la sobredida en la vejez, sino brindar recursos al núcleo familiar en caso de incapacidad o muerte del perceptor de ingreso primario.

¹⁰ Lo “cultural” se refiere tanto a determinados consumos (educación, esparcimiento) como así también a las particulares modalidades que adquiere la satisfacción de necesidades biológicas (por ejemplo, estilo de alimentación, naturaleza de la vestimenta, etc.). Notemos que no utilizamos el término “subsistencia”, por cuanto se suele asociar a niveles de ingreso *mínimos* que permiten la supervivencia.

Eran épocas donde la esperanza de vida era muy reducida. A mediados del siglo XIX ella era cerca de 40 años en el ámbito europeo y estadounidense; y la muerte temprana de población adulta un hecho frecuente, fruto de enfermedades, accidentes de trabajo, violencia social, etc¹¹. Sin duda había casos de personas que llegaban a edades elevadas, pero se trataba de individuos que por lo general pertenecían a estratos acomodados de la sociedad, y que podían contar con fuentes de ingreso y calidad de vida que iban más allá de lo que podía brindar un duro y mal pago trabajo (era usual la asignación de pensiones gratificables por parte de las aristocracias ricas, por ejemplo). Esto no impedía, claro está, que la muerte temprana fuera un fenómeno presente aun en tales estratos¹².

Por otra parte, era más frecuente el caso de hogares donde convivían más de dos generaciones familiares, lo que permitía dar albergue – más o menos precario – a la escasa población que lograba superar la edad de aptitud para el trabajo, y que no podía continuar generando ingreso para la sobrevivencia.

La cuestión de la sobrevivencia luego del fin de la edad de trabajo se plantea, en gran escala solo en el siglo XX. La esperanza de vida en los países centrales comienza a crecer sostenidamente a partir del fin de la Primera Guerra Mundial, por la progresiva mejoría de las condiciones de vida (fruto entre otros aspectos del desafío político que representan las corrientes socialistas) y por avances importantes en el combate de enfermedades infecciosas¹³. Gradualmente, la cuestión de la cobertura por muerte temprana es desplazada en importancia por la de la sobrevivencia del trabajador.

Los primeros ensayos de sistemas estatales de protección se dieron a fines del Siglo XIX (el caso pionero es el del Reino Alemán, en 1883, bajo la égida de Bismarck), siendo que su objeto se concentraba en el desempleo y en la asistencia en caso de muerte o invalidez del receptor de ingreso primario¹⁴; se trataba esencialmente de sistemas de seguro.

Pero será a partir del período de entreguerras, y con más fuerza luego de la Segunda Guerra Mundial que – como una suerte de nave insignia representativa del Estado del Bienestar que se desarrolla a partir de entonces – se universalizará el beneficio jubilatorio en los países centrales y,

¹¹ Fuente: <https://ourworldindata.org/life-expectancy#life-expectancy-has-improved-globally>. Debe señalarse que en parte no menor, esta reducida esperanza de vida se debía a la mortalidad perinatal, que fue elevada hasta tanto se difundieron las prácticas de antisepsia en el parto, en función de lo recomendado por Joseph Lister.

¹² A título de ejemplo, diversas personalidades anteriores o en el entorno del siglo XIX fallecieron a edades avanzadas: Luis XIV (1638-1715); Johann S. Bach (1685-1750); Immanuel Kant (1724-1804); Nathan Mayer von Rothschild (1777-1836); Giuseppe Garibaldi (1807-1882); Charles Darwin (1809-1882); Julio Verne (1828-1905); Leon Tolstoi (1828-1910); John Davison Rockefeller (1839-1937). Otras figuras, seguramente no pertenecientes a estratos populares, tuvieron sin embargo vidas mucho más breves: Felix Mendelsohn (1809-1847), Franz Schubert (1797-1828), Giacomo Leopardi (1798-1837); George Byron (1788-1824); Alexander Pushkin (1799-1837).

¹³ En el período de entreguerras se dio un visible aporte de vacunas que previnieron enfermedades infecciosas difundidas: tuberculosis (1921); difteria (1926); tífus (1933); fiebre amarilla (1937); tétanos (1938).

¹⁴ Arenas de Mesa (op. cit., pág. 27) aporta una cronología de los principales hitos que marcan la evolución de la seguridad social. Contribuyó también a incrementar la esperanza de vida la implantación de condiciones de asepsia en el parto y en la cirugía, a partir de 1870, por obra de Joseph Lister.

en medida diferenciada, en los periféricos¹⁵. La Argentina, que junto con otros países de América Latina había realizado ensayos pioneros de sistemas previsionales, adoptará un esquema de universalización del sistema jubilatorio, para todos los trabajadores activos, también a la salida de la Segunda Guerra¹⁶.

Ahora bien, estos sistemas fueron pensados originariamente como de “previsión”: *el trabajador constituía un aporte a lo largo de su vida activa que lo tornaría acreedor del beneficio a obtener una vez consumada su salida del mundo del trabajo*. Esto significa que los nuevos sistemas previsionales excluyeron en general la población fuera del mercado de trabajo, que hubiera trabajado con anterioridad¹⁷. La noción subyacente era que *el beneficio jubilatorio era el resultado de un ahorro previo, no una transferencia forzada desde el Estado*. Esta noción prolongaba naturalmente la idea de la previsión social como un seguro, solo que en este caso se trataba de un sistema que aseguraba el futuro, frente a la vejez, no las contingencias del presente.

Así fue en el caso de la Argentina, cuando se generalizó el alcance del sistema jubilatorio¹⁸. Los trabajadores de épocas anteriores no fueron beneficiados por él; y el sistema se constituyó conceptualmente como un sistema estatal de capitalización, donde las cajas jubilatorias – que usufructuaban de autonomía, con carácter similar al de entes públicos no estatales – disponían de excedentes que debían ser invertidos.

Esta es la base de los sistemas de jubilación fundados en cálculos actuariales, similares a los de los seguros voluntarios de retiro. Estos sistemas *generan la percepción de que el trabajador pasivo en definitiva usufructúa de parte de los resultados del esfuerzo realizado cuando se encontraba en actividad*. Esta noción, muy arraigada, posee un doble contenido económico y ético: el trabajador obtiene en forma diferida el resultado de su esfuerzo, y esto es éticamente “justo”, por cuanto no implica recibir transferencias indebidas desde otros individuos¹⁹.

Este argumento es en realidad falaz: tal “ahorro previsional” no se constituye de bienes cuyo consumo es realizado en otro período al de su producción. Como destaca bien Eisner (1994), “los padres pueden pensar que están siendo sostenidos por sus contribuciones financieras pasadas. Esto es prestidigitación financiera. En cualquier sentido económico válido, *las contribuciones pasadas de los actuales padres ancianos fueron usadas para sostener a sus padres*” (pág. 124, subrayado

¹⁵ Véase Rosanvallon (1995. Cap 1).

¹⁶ Véase el Anexo I de este trabajo.

¹⁷ Se generó de hecho un “ahorro previsional” que tuvo un rol importante en la generalidad de las economías donde se impulsaron estos sistemas. Chowdhury e Islam (1993, pág. 132) destacan la importancia de los ahorros compulsivos en el caso de Singapur, originados básicamente en la constitución de fondos previsionales.

¹⁸ En el caso argentino, el Sistema de Cuentas Nacionales elaborado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA, 1975) indica que el saldo de las transacciones corrientes (la detracción entre impuestos y gastos corrientes) fue positivo en todos los años menos uno, entre 1950 y 1973. Esto es el resultado del importante flujo de recursos originados en la recaudación de las cajas previsionales de aquel entonces.

¹⁹ Una huella de esta definición puede ser encontrada en el citado texto de Arenas de Mesa (op. cit., pág. 42, subrayado nuestro): “el principal objetivo de un sistema de pensiones es proveer un seguro de ingresos (por concepto de invalidez, vejez y muerte), *que permite distribuir el consumo a lo largo del ciclo de vida*”. Debe notarse que este autor *no suscribe* la noción del beneficio jubilatorio como resultado de un ahorro previo.

nuestro); esto, porque tales contribuciones fueron detraídas de su consumo para atender los requerimientos del consumo de la población no activa. La seguridad social, en realidad, “insertó meramente un intermediario gubernamental en el cuidado de los padres ancianos por parte de sus hijos” (ibidem).

Esto ocurre porque, independientemente de si se trata de sistemas estatales o privados, el “ahorro previsional” se materializa en activos financieros y eventualmente dinero atesorado, no en bienes que se acumulan para ser consumidos en el futuro no laboral. Como indica Eisner, “la sociedad debe producir los bienes y servicios que estos papeles pueden adquirir” (ibidem)²⁰. Por caso, si una profunda crisis económica azota a una sociedad cuando la población jubilada desea ejercer sus derechos adquiridos a través de la acumulación de activos financieros, puede encontrarse con que no habrá producción suficiente para satisfacer tal poder adquisitivo, y los activos en consecuencia perderán su valor. Ellos no brindan garantía alguna en cuanto a qué podrá adquirirse. Por otro lado, una parte sustancial de la efectiva capacidad de acumular poder adquisitivo para la *vejez es aportada por la capitalización de los fondos*, siendo que ella dependerá de una tasa de interés que, a los efectos de esta cuestión, es una variable independiente del esfuerzo laboral²¹. Es más, si aceptamos que hay una relación inversa entre nivel de actividad y tasa de interés, una elevada tasa de interés tendrá el efecto de *reducir* la disponibilidad de producción futura²², al tiempo que genera un derecho de mayor volumen sobre ésta.

Nótese incluso que bajo estas condiciones, es poco realista presuponer que los individuos pueden “racionalmente” escoger entre presente y futuro, entre otros aspectos porque es desconocida la tasa de interés a la que se capitalizarán los fondos acumulados. Cuando mucho, cabe esperar comportamientos precautorios, asequibles para quienes logren ingresos bien por encima de los necesarios para la subsistencia.

3. LOS TÓPICOS A CONSIDERAR

El apartado anterior nos ha llevado a concluir que *todo sistema previsional esencialmente redistribuye parte de la apropiación primaria de la producción, en favor de población no activa que ya ha concluido su tránsito por la etapa activa de la vida*.

Hemos desdoblado el análisis de esta cuestión en dos niveles. El primero corresponde a la cuestión de la *sobrevivencia*; esto se relaciona con la cuantía de tales recursos. Ya los mecanismos por los cuales se establecen los derechos a recibir esta producción se sitúan en el *plano institucional*, en

²⁰ “podemos quitar el pan de una boca hoy y entregárselo a otra, también hoy. No podemos ahorrar pan para dárselo a nosotros mismos o a nuestros hijos o nietos, dentro de 50 años” (Eisner, op. cit., pág. 125).

²¹ Para constatar la importancia de este punto, puede plantearse un elemental ejercicio de cálculo de beneficio previsional, para las condiciones siguientes: 40 años de aportes y sobrevivencia de 25 años. El beneficio con una tasa de interés de 3% es 143% superior al que se obtiene por mera acumulación de aportes y desacumulación, sin capitalización. Esto es, más de la mitad del aporte proviene de la capitalización, y no del trabajo.

²² A paridad de condiciones, una tasa de interés más elevada tiende a contraer la inversión, y por ende el crecimiento.

cuanto responden a patrones éticos y prácticas determinados, que se materializan bajo específicos dispositivos institucionales.

Más concretamente: un adulto mayor separado del mercado de trabajo demanda bienes y prestaciones para su supervivencia; ésta implica destinar recursos a tal fin, recursos cuya incidencia sobre la producción global será mayor o menor en función de la incidencia de la población no activa mayor (para un determinado nivel de consumo). El único aspecto institucional propio de este plano es la decisión de asumir la supervivencia²³. Pero esta cobertura puede ser brindada por la familia, por la caridad, por transferencia desde el Estado, o por una combinación de éstas; esto es, por diferentes arreglos institucionales que responden a criterios éticos y organizativos determinados.

Esta distinción parece olvidarse cuando se trata el tema del envejecimiento de la población, en términos del impacto fiscal; se asocian así el tópico de los recursos necesarios para la supervivencia con los impactos producidos por particulares arreglos institucionales.

La importancia de la distinción entre el plano de los recursos para la supervivencia y el plano institucional queda realizada cuando consideramos que en realidad *no solo la población adulta mayor demanda transferencias para la subsistencia*. También lo hace la población en edad activa que no desarrolla actividades laborales remuneradas, sin ser rentista; éste es el caso de las personas dedicadas al cuidado familiar. Ellas también perciben un ingreso por transferencia, que hoy día proviene mayormente del ingreso de otro miembro del hogar que trabaja contra remuneración, y subsidiariamente de fuentes estatales o de la caridad.

De la misma forma, la población de edad menor a la laboral – cuyo límite se establece en términos de capacidad, pero que no ha sido estable en el tiempo – también recibe sostenimiento por vía familiar, y de otras fuentes también en forma subsidiaria.

Esto nos lleva a ir más allá de la temática previsional, entendida como sostenimiento de población mayor que ha salido de la actividad productiva, para incorporar también a los individuos de otras edades, y que no participan de la misma.

El análisis más pormenorizado de la *dependencia demográfica* será el primero de los tópicos de este trabajo, para el caso argentino. Nos centramos en el plano de los recursos necesarios para cubrir necesidades biológico-culturales.

Un segundo tópico que analizaremos deviene de un aspecto propio de la temática previsional cuando mediada por el Estado. Nos referimos *al grado de formalización del trabajo*. Los sistemas previsionales basados en las contribuciones de los activos como requisito para acceder al beneficio

²³ Enfatizamos que ésta es una decisión *institucional*, por cuanto no necesariamente asegurar la supervivencia de quién no trabaja es asumida como una obligación. Este comportamiento de hecho ha sido observado en algunas tribus primitivas, generalmente en asociación con condiciones muy extremas de supervivencia. El clásico texto de Hans Ruesch (1950) consigna esta práctica en el caso del pueblo esquimal (inuit). En forma más particular, esta cuestión se manifiesta hoy día en el caso de enfermos terminales, e incluso se ha manifestado recientemente en los debates en torno a cómo enfrentar la pandemia ocasionada por el COVID-19.

jubilatorio muestran insuficiencias más o menos importantes de cobertura, en la medida en que exista informalidad en el empleo.

Este es un tema típicamente complejo en América Latina; para 2017, Arenas de Mesa (op. cit., pág. 155) estima que el 48 % de la población ocupada se encontraba empleada en términos no formales, en lo atinente a aportar al sistema previsional (muestra de 17 países). En la Argentina, para 2018, cerca del 35% de la población se encontraba en tal situación²⁴.

El “qué hacer” con este costado del problema nuevamente debe ser respondido desdoblado entre la cuestión de los recursos necesarios y el aspecto institucional. Desde el primer ángulo, no se plantean problemas específicos: se trata de aportar recursos a población mayor, excluida del trabajo. El problema que acarrea la informalidad sobre la temática previsional pertenece enteramente al plano institucional, y solamente en la medida en que el beneficio jubilatorio se encuentre relacionado con el historial del individuo en la actividad laboral.

En muchos países, el beneficio incluye un componente básicamente relacionado con la edad, generalmente de muy bajo monto, y un componente vinculado a la trayectoria de contribuciones²⁵. Ante la carencia de contribuciones suficientes, sin embargo, pueden instrumentarse mecanismos que aseguran un nivel mínimo a quienes no cumplan con las trayectorias requeridas (mecanismos que pueden incluir regímenes de moratoria); esto significa en la práctica la *universalización* de un beneficio mínimo.

Esta temática amerita un tratamiento desde el plano institucional, esencialmente por dos razones.

Por un lado, porque arroja un resultado que suele juzgarse como *inequitativo*, al nivelar el beneficio jubilatorio de quienes “realizaron aportes” y quienes no lo hicieron (o establecer una diferencia poco significativa entre ambos casos). Además, las moratorias no logran desentrañar cabalmente las trayectorias laborales, y en consecuencia inevitablemente asignan beneficios a quienes no realizaron actividades productivas, o las realizaron marginalmente. De hecho, en el caso de la Argentina, el otorgamiento de beneficios en definitiva cubrió a la virtual totalidad de la población en edad, al margen del efectivo desempeño en términos laborales.

Esto último trae a colación la segunda razón por la que se ha cuestionado el otorgamiento de beneficios en forma independiente de las trayectorias laborales, y es su alegado *impacto fiscal diferencial*, a partir de que la totalidad de la población queda cubierta.

La cuestión de la informalidad y la universalización del beneficio como respuesta a la misma constituirán el segundo bloque temático que analizamos en este trabajo, desde la óptica de la equidad y de las cuentas públicas.

²⁴ Estimación del autor, en base a información de <https://www.economia.gob.ar/datos/> (apéndice 3^a – CGI – Puestos de Trabajo e información sobre empleo urbano total). Cabe señalar que la estimación de informalidad de Arenas de Mesa (loc. cit.) arroja un nivel de formalidad de la población algo superior.

²⁵ Para el caso de América Latina, véase Arenas de Mesa (op. cit., Cap. III, ap. D).

4. DEPENDENCIA EN ARGENTINA: DEMOGRAFÍA, EDUCACIÓN Y COSTO DE SUPERVIVENCIA

4.1. Consideraciones iniciales

En este apartado, se analizan algunos aspectos relacionados a la dependencia demográfica, un tópico que se sitúa en el plano de los recursos requeridos para la sobrevivencia.

La literatura ha reconocido que la temática de la cobertura de la población no económicamente activa no debe limitarse a los adultos mayores, sino que debe incorporar los estratos de edades previas a la laboral. Así lo demuestra el *indicador de dependencia demográfica*²⁶, que se define como la razón entre la población en edad no activa (joven y mayor) y la población en edad activa. Este indicador refleja esencialmente tendencias demográficas, referidas a la esperanza de vida y a los niveles de fecundidad²⁷.

Surge de aquí el término “bono demográfico”; éste apunta a señalar hasta cuándo puede esperarse que un país logre una tasa de dependencia decreciente, fruto de un decrecimiento de la población joven que compensa el incremento de la población mayor.

Se trata de un indicador valioso, que debe sin embargo ser aquilatado mediante otras mediciones, que lo complementan:

- *El efectivo ingreso de la población al trabajo*, cuando el estudio es una opción. Esto cobra importancia a la luz de la creciente escolarización de la población: la generalización en el mundo del ciclo secundario (y aun terciario) es un fenómeno importante, además de relativamente reciente (propio de la posguerra). Este factor genera un mayor nivel de dependencia de la población joven, por cuanto retarda el ingreso al trabajo.
- *La efectiva incorporación y permanencia en el trabajo*. Esta dimensión se desdobra en por lo menos dos planos:
 - Como ya mencionáramos, no toda la población en edad activa integra la población económicamente activa, orientada al trabajo remunerado. La prevaeciente pertenencia al grupo de activos en el caso de la población masculina es algo generalizado desde hace mucho tiempo. Ya en el caso de la población femenina esto ocurre en menor grado, por la ocupación de los quehaceres domésticos y la crianza de hijos. La menor fecundidad y la externalización de ciertas tareas domésticas son factores que han contribuido a la incorporación creciente de mano de obra femenina²⁸.
 - La persistencia en la actividad laboral de población de edad mayor a la considerada habitualmente (entre 60 y 65 años), en el caso de actividades que no requieran un esfuerzo físico considerable.
- *El diferencial de costos medios para sostener población en edad activa y población joven o anciana fuera de ella*. Esto se refiere a una cantidad de aspectos, sobresaliendo los temas de

²⁶ Arenas de Mesa (op. cit., pág. 41).

²⁷ Véase Arenas de Mesa (op. cit., pág. 41)

²⁸ Como veremos más adelante, este fenómeno que a su vez ha sido captado en forma más eficaz por vía de la modificación de cuestionarios censales, en el caso argentino.

requerimientos de alimentación, salud y educación. Típicamente, la población anciana demanda más servicios de salud, mientras que la población joven requiere prestaciones educativas.

Estos elementos son susceptibles de ser tratados desde el ángulo de los recursos necesarios; a este cálculo puede eventualmente yuxtaponerse la forma institucional que se adopta en cada país, mereciendo especial atención la fiscalidad. Así, por ejemplo, un país que haya optado por educación privada y previsión y salud pública verá crecer el peso de los requerimientos fiscales con el envejecimiento de la población. Por el contrario, un país donde prevalezca la salud privada, la educación pública y la previsión con eje en sistemas privados de pensión no percibirá incremento alguno de requerimientos fiscales con el envejecimiento, pero sí con el incremento de la escolarización.

A continuación desarrollamos un análisis que incorpora algunos de estos aspectos.

4.2. Dependencia demográfica, población activa y educación

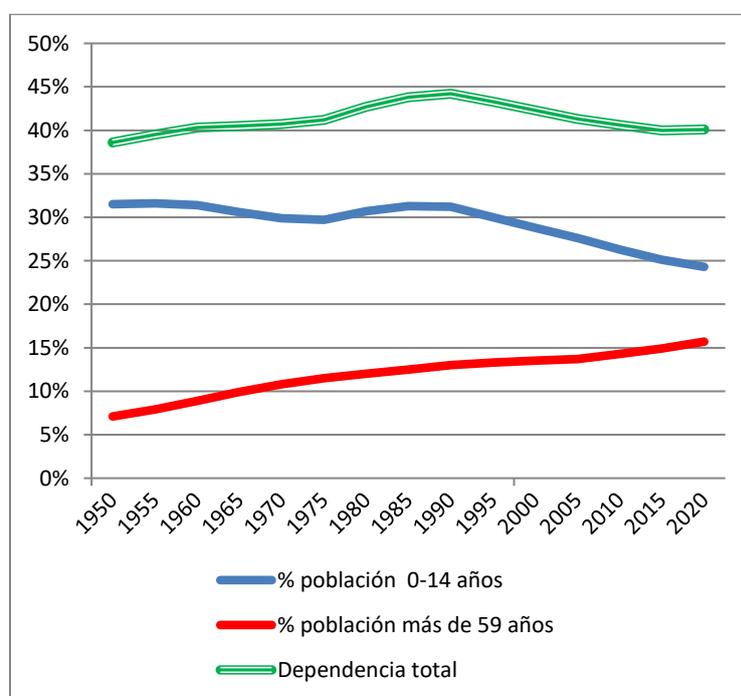
La *dependencia demográfica* es definida como la relación entre la población en edad activa y la población fuera de ese conjunto. Este indicador, por su sencillez, es fácilmente construido, en función de estadísticas demográficas usuales. A continuación se presentan estos guarismos (Cuadro y Gráfico 1), discriminando entre población menor de 15 años y población de más de 59 años, indicando su relación con la población total, y por ende con la población en edad activa (15 a 59 años).

Cuadro 1 – Dependencia demográfica - Población dependiente y población activa – 1950-2020
(% sobre población total)

Año	% población 0-14 años (a)	% población 15-59 años (b)	% población más de 59 años (c)	Dependencia total (a)+(c)
1950	31,5%	61,4%	7,1%	38,6%
1955	31,6%	60,5%	7,9%	39,5%
1960	31,4%	59,7%	8,9%	40,3%
1965	30,6%	59,5%	9,9%	40,5%
1970	29,9%	59,3%	10,8%	40,7%
1975	29,7%	58,8%	11,5%	41,2%
1980	30,7%	57,3%	12,0%	42,7%
1985	31,3%	56,2%	12,5%	43,8%
1990	31,2%	55,8%	13,0%	44,2%
1995	30,0%	56,7%	13,3%	43,3%
2000	28,8%	57,7%	13,5%	42,3%
2005	27,6%	58,7%	13,7%	41,3%
2010	26,3%	59,4%	14,3%	40,6%
2015	25,1%	60,0%	14,9%	40,0%
2020	24,3%	59,9%	15,7%	40,1%

Fuente: elaboración propia a partir de World Population Prospects 2019 – United Nations

Gráfico 1 – Dependencia demográfica - Población dependiente y población activa – 1950-2020



Este cuadro permite constatar el conocido fenómeno de envejecimiento relativo de la población. La franja etaria de más de 59 años en 70 años más que duplica su participación (de 7,1% a 15,7%).

Pero esto ocurre en desmedro casi únicamente de la población de hasta 14 años, cuya incidencia decrece 7 puntos porcentuales. Por esta razón, *la dependencia demográfica total, para estas franjas etarias, no sufre variaciones entre puntas*; muestra sí un aumento apreciable, alcanzando un valor pico en 1990, para luego decrecer a un nivel algo superior al de 1950. Según Balasini (2019, pág. 73) la tasa de dependencia continuará decreciendo hasta el año 2030 aproximadamente. Esto indicaría la existencia de un “bono demográfico”.

Como hemos indicado, esta relación debe ajustarse, en función de la efectiva participación en el proceso productivo y de la escolarización.

En cuanto a lo primero, debería contarse con información referida al nivel de actividad de la población en edad activa²⁹, y calcular una relación de dependencia que incluya, además de la incidencia de las poblaciones de hasta 14 años y demás de 60 años, la población de la franja etaria intermedia que no desarrolla actividades productivas; esto implicaría un incremento en la tasa de dependencia³⁰.

Al respecto, se ha apuntado reiteradamente que la participación de la población femenina en el empleo ha aumentado fuertemente en las últimas décadas; de poder decantarse este aspecto, la importancia de la población económicamente activa sería creciente en la franja de 18 a 59 años, y en consecuencia la razón entre población no activa y activa sería declinante. Ello llevaría a que el nivel de dependencia redefinido de esta forma sería menor hacia el final del período cubierto por el cuadro.

Por otro lado, hemos mencionado que tiende a incrementarse la presencia de actividad laboral en población de mayor edad, especialmente en el caso de actividades no demandantes de esfuerzo físico.

Por último, como ya se destacó, existe un factor que opera en el sentido inverso, que es la prolongación de la escolarización. Ello abarca especialmente a la población entre 12 y 24 años, tanto por la generalización del ciclo secundario como por el mayor ingreso a la educación terciaria (universitaria y no universitaria). Dado que buena parte de la población de más de 18 años que asiste al sistema educativo es también económicamente activa, nos concentraremos en la franja de hasta 18 años.

Sería muy importante contar con indicaciones precisas acerca de estos fenómenos, para verificar en qué medida aceleran o compensan los factores demográficos. Pero si en lo referido a educación puede avanzarse en base a los registros censales, no podemos decir lo mismo con relación al empleo.

Esto ocurre por la dificultad de captar los empleos poco asimilables a empleos formales o trabajo con dedicación plena. Las preguntas censales destinadas a este efecto pueden variar de un censo a

²⁹ El indicador correspondiente es la Tasa Refinada de Actividad, que establece un cociente entre la Población Económicamente Activa y la población en edad activa.

³⁰ Formalmente, la tasa de dependencia así redefinida se definiría en los términos siguientes, *Tasa de Dependencia redefinida* = $\frac{Pobl_{0-14} + Pobl\ no\ activa_{15-59} + Pobl_{+60}}{Pobl\ total}$

otro, dificultando la comparabilidad; en el caso argentino, podemos detectar por lo menos dos saltos metodológicos importantes³¹.

La primera brecha se produce entre el Censo General de la Nación de 1947 y el Censo de Población de 1960; entre ambos operativos existen diferencias significativas, por cuanto el primero respondió a criterios básicamente locales, mientras que el segundo se ajustó a normativas internacionales. De hecho, “las preguntas del censo de 1947 [referidas e empleo] son totalmente distintas a las del censo de 1960 e incomparables con las del Censo de 1970 y 1980” (Novick, 2000, pág. 60). Un detalle interesante es que el Censo de 1947 computa como “población ocupada sin retribución” a aquella dedicada a quehaceres domésticos; esta categoría no aparece en los censos posteriores, que clasifica a los/las responsables de tareas domésticas como no activos³².

La segunda modificación importante se verifica entre los Censos de Población de 1980 y 1991, siendo que en el segundo se incorporan preguntas que se dirigen a identificar específicamente a formas de empleo menos formalizadas. Este cambio metodológico se justificó en términos de que era necesario captar “nuevas” formas de empleo; pero en realidad no puede saberse siquiera si eran “nuevas”, toda vez que antes no eran captadas. Ésta es una dificultad que no es posible sortear aquí³³.

Por estas razones, no indagamos sobre la cuestión de la evolución de las tasas de actividad y empleo a lo largo del período estudiado.

Cabe una observación que morigera en algún grado el impacto de esta omisión. Nos referimos al importante caso de población afectada a tareas domésticas y de cuidado. Como es sabido, la actividad de esta población no es contabilizada como productiva, en las convencionales mediciones de las cuentas nacionales. Pero, de hecho, se trata de actividad productiva³⁴. En consecuencia, desde un ángulo de la generación de recursos para la sobrevivencia, la omisión de la medición de la dependencia no tendría la importancia que sugiere la sola consideración de la Población Económicamente Activa y su eventual variación a lo largo del tiempo³⁵.

Con relación a la participación en el proceso de escolarización, se trata de un dato más fácilmente relevante, a partir de los datos censales. Debe advertirse que puede existir sobredeclaración, por cuanto tales registros muestran más población declarada como asistiendo al sistema educativo, con respecto a las estadísticas que se confeccionan para el mismo. Adoptar los registros censales

³¹ Lo referido al empleo es probablemente el aspecto más problemático de los operativos de relevamiento demográfico, por la variedad de posibilidades que presenta el universo y la dificultad de encuadramiento en el marco del cuestionario. De hecho, es frecuente observar discrepancias entre los resultados de un operativo censal y el de encuestas continuas a hogares, para una misma unidad territorial.

³² Dirección Nacional del Servicio Estadístico (s/f), Tomo I, pág. 28.

³³ Según Novick (op. cit, pág. 60) “la reforma sustancial introducida en las preguntas formuladas en el Censo de 1991, afectaron la comparabilidad, interrumpiéndose la serie histórica de información sobre la fuerza de trabajo”. Véase al respecto Wainerman y Giusti (1994), trabajo donde se muestran resultados de pruebas piloto empleando los formularios censales de ambos años. El efecto más visible del cambio de formulario de relevamiento es la exteriorización de numeroso empleo femenino.

³⁴ De hecho, hay numerosos ensayos de medición del impacto de la actividad doméstica. Véase al respecto Eisner (1988), donde se sintetizan diversas contribuciones.

³⁵ En el caso del trabajo doméstico, éste puede verse sustituido por actividades fuera del hogar (vgr. lavaderos, venta de comidas para consumo en el hogar, etc.); el incremento de actividad productiva que refleja este cambio oculta una mera sustitución de trabajo doméstico por trabajo externalizado.

comporta entonces cierta sobre-estimación (aun cuando no debe descartarse que los datos procedentes de fuentes educativos contengan alguna subestimación)³⁶.

Con estas advertencias presentes, realizamos un recálculo de la tasa de dependencia, para contemplar la incidencia de la escolaridad. Adoptamos al efecto las definiciones siguientes:

- $Tasa\ de\ dependencia\ dem.\ hasta\ 13\ años = \frac{Población\ de\ hasta\ 13\ años}{Población\ total}$
- $Tasa\ de\ dependencia\ dem.\ más\ de\ 59\ años = \frac{Población\ de\ más\ de\ 59\ años}{Población\ total}$
- $Tasa\ de\ dep.\ dem.\ corr.\ por\ escolaridad = \frac{Población\ de\ hasta\ 13\ años + Población\ de\ 14\ hasta\ 18\ años\ escolarizada}{Población\ total}$
- $Tasa\ de\ dep.\ dem.\ total = Tasa\ de\ dep.\ dem.\ hasta\ 13\ años + Tasa\ de\ dep.\ dem.\ de\ más\ de\ 59\ años$
- $Tasa\ de\ dep.\ dem.\ total\ corr.\ por\ escolaridad = Tasa\ de\ dep.\ dem.\ corregida\ por\ escolaridad + Tasa\ de\ dep.\ dem.\ de\ más\ de\ 59\ años$

Como hemos indicado, en el caso de la información referida a educación, optamos por incluir solamente población de hasta 18 años, puesto que para los años posteriores tiene alta incidencia el caso de población que estudia y trabaja, y por lo tanto debe ser computada como población activa.

El cuadro 2 sintetiza los valores obtenidos, para los censos demográficos de 1947, 1960, 1980 y 2010³⁷. El gráfico ilustra las tendencias subyacentes a estas cifras, a partir de la interpolación

Cuadro 2 – Dependencia demográfica – Incidencia de la escolarización – 1947-1960-1980-2010
(% sobre población total)

Tasas	1947	1960	1980	2010
Dependencia demográfica 0-13 años (a)	28,8%	30,1%	29,2%	25,0%
Dependencia demográfica 0-13 años corregida por escolaridad (hasta 18 años) (b)	30,8%	33,2%	33,7%	32,1%
Dependencia + 59 años (c)	6,5%	9,3%	12,0%	14,4%
Dependencia total (a) + (c)	35,3%	39,3%	41,2%	39,4%
Dependencia total corregida (b) + (c)	37,4%	42,5%	45,7%	46,5%

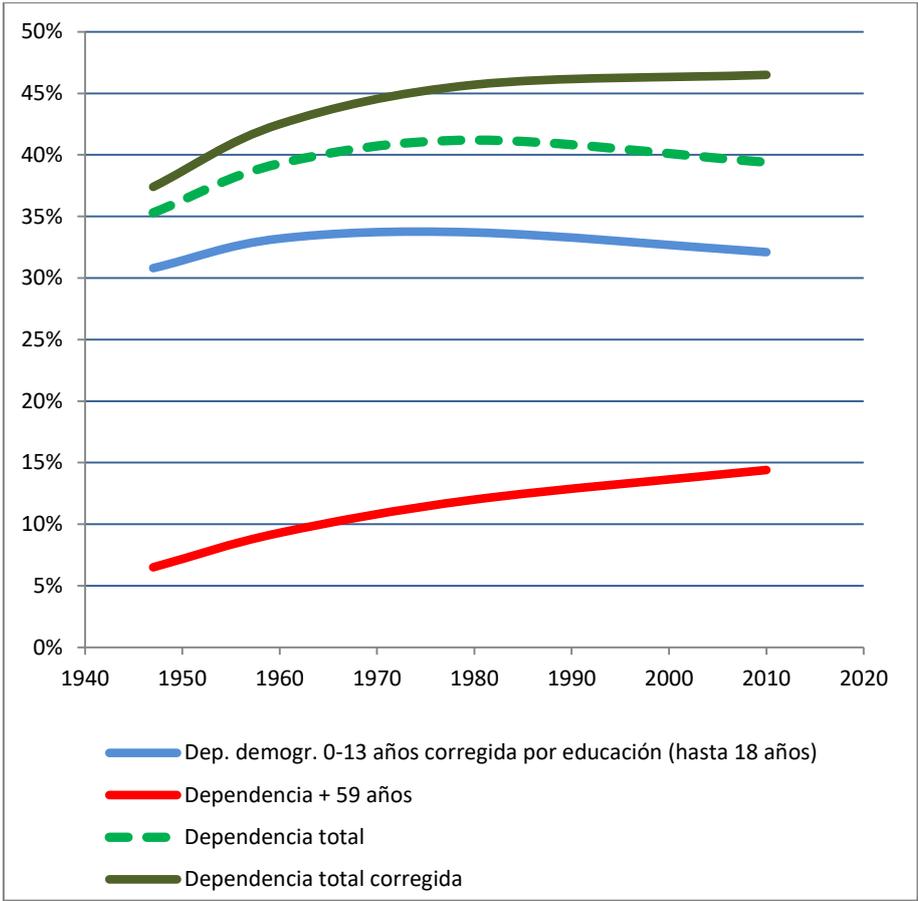
Nota: La tasa de dependencia total es el mismo indicador que hemos utilizado en el cuadro 1; se presentan algunas discrepancias por diferencias en los datos de fuente.

Fuente: elaboración propia a partir de los Censos de 1947, 1960, 1980 y 2010

³⁶ En el caso del año 2010, las cifras censales arrojan un total de personas asistiendo al sistema escolar inicial, primario y secundario un 5% superior a lo que consignan las estadísticas educativas (según <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-IndicadoresSociodemograficos>). La virtual totalidad de la diferencia entre los guarismos censales y éstas últimas se sitúa en el nivel de enseñanza secundaria.

³⁷ Se obvian los censos de 1970 y 2001, respectivamente por no haber sido procesado íntegramente el primero y por las importantes falencias que se produjeron en el operativo del censo mencionado en segundo término.

Gráfico 2 – Dependencia demográfica – Incidencia de la escolarización – 1947-1960-1980-2010



Puede percibirse un cambio sensible en la comparación entre las tasas de dependencia total y total corregida. La apreciación anterior acerca de cierta neutralidad en la evolución demográfica (aumento de la dependencia de población de más de 59 años compensado por disminución en la dependencia de población joven) *se ve considerablemente modificada, por efecto de la mayor escolarización*; de hecho, si en 1947 asistía cerca del 20 % de la población de 14 a 18 años, este porcentaje pasa a 79% en 2010. De esta forma, la tasa total de dependencia corregida crece 9 puntos porcentuales, entre extremos; nótese incluso que entre 1980 la dependencia total decrece casi 2 puntos, mientras que la dependencia total corregida se incrementa casi un punto.

En conclusión, *parece tener tanto o más impacto en la dependencia la escolarización con relación a la evolución demográfica*. Gracias a la primera, la tasa de dependencia se incrementa 9 puntos porcentuales, agregando así 5 puntos a lo imputable a la evolución demográfica. Esta constatación pone en entredicho la idea de que existiría el mencionado “bono demográfico”.

4.3. Dependencia demográfica y costo de supervivencia

Hasta aquí, el análisis ha asumido implícitamente que el costo de supervivencia de un habitante no activo es igual, cualquiera sea su franja etaria de pertenencia; esto es, se ha supuesto que el costo de un niño o adolescente, en términos de supervivencia, es similar al de un adulto mayor. Para

completar el análisis, y a fin de mejorar el cálculo desde la óptica de la supervivencia, conviene aproximar una valorización comparativa.

Este es un cálculo que demandaría un estudio extenso de canastas de consumo, a la vez que requiere hipótesis en cuanto a las condiciones efectivas de vida, en términos de ocupación de vivienda, grupo familiar, etc. Una primera aproximación podría ser la que surge del concepto de adulto equivalente, empleado para el cálculo de Línea de Pobreza; dicho concepto es de hecho definido por franja etaria³⁸. Esta vía, como forma de aproximar el consumo total por franja etaria no parece aconsejable. Ella centra exclusivamente las diferencias etarias en el cálculo de necesidades alimenticias, que en términos medios tienen relativa incidencia; el cálculo de la mencionada Línea de Pobreza extrapola, mediante el coeficiente que relaciona el gasto en alimentos con el gasto total (Coeficiente de Engel), por lo que los gastos restantes no son computados en función de consumos propios de cada edad³⁹. Por otro lado, un conjunto de prestaciones estatales gratuitas en salud y educación no son incluidas en la canasta de consumo para el cálculo de la Línea de Pobreza, siendo que ellas son marcadamente dependientes de la edad⁴⁰.

No encaramos aquí la tarea de medir integralmente las necesidades comparativas de supervivencia, y su monetización. Nuestra estimación se ceñirá a considerar los rubros siguientes, que muestran claros diferenciales según el estrato etario, a la vez que resultan de cómputo sencillo:

- Alimentación
- Salud
- Educación

El cálculo que realizamos será expeditivo en su diseño; en algunos rubros, adoptará hipótesis razonables, a falta de indicaciones más precisas. Pero entendemos aun así que puede ofrecer una aproximación válida, a los fines de este trabajo.

Detallamos a continuación los procedimientos a aplicar en cada caso, con los supuestos correspondientes. Luego, presentamos los resultados obtenidos, en términos de re-definición de los valores de los índices de dependencia.

El cálculo del costo de supervivencia será valuado como promedio del valor en dólares para los años 2018 y 2019.

Se asumirá un total de población de 44.640.000 habitantes.

Alimentación

Se parte del consumo privado en alimentos. Éste se estima en función de la composición del consumo, tal como surge de los Cuadros de Oferta y Utilización de las cuentas nacionales, para el

³⁸ Ver al respecto

https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf, pág. 11

³⁹ Por ejemplo, un adulto mayor representa un consumo alimentario un 17% inferior al de un adulto en edad activa; pero sus necesidades en términos de vivienda, salud o educación no guardan igual relación.

⁴⁰ La educación se concentra en franjas etarias infanto-juveniles, al tiempo que las prestaciones de salud son más importantes en edades más avanzadas.

año base (2004), aplicada al valor del consumo para los años 2018-19⁴¹. Para el referido año base, el porcentaje de consumo en alimentos es de 25,66%. El consumo privado surge de las cuentas nacionales; el valor promedio en dólares para los años 2018 y 2019 es de 301.250 millones de dólares⁴².

Para obtener el consumo de alimentos para cada franja etaria, se consideran las mediciones de adulto-equivalente elaboradas por el INDEC⁴³. Adoptando promedios por franja etaria, se obtienen los valores relativos siguientes, con relación a la población de 15 a 60 años⁴⁴:

- Población de 0 a 17 años: 0,7659
- Población de 18 a 60 años: 1
- Población de más de 60 años: 0,8107

En función de estos factores, de la distribución de la población por franja etaria que ya hemos presentado y del valor del consumo total, se obtienen los siguientes valores de consumo per cápita para alimentos (valores en dólares):

- Población de 0 a 17 años: 1.342
- Población de 15 a 60 años: 1.753
- Población de más de 60 años: 1.421

Salud

El punto de partida será el gasto en salud, calculado a partir del Valor Bruto de Producción de los sectores de Salud Pública y Salud Privada⁴⁵. A ello se adiciona una estimación del consumo de especialidades medicinales por parte de las familias. Dado que no se dispone de información desagregada al nivel de la Industria Farmacéutica en las cuentas nacionales para los años 2018-19, este valor se estima en función del Valor Bruto de Producción del sector de Industria Química. A este efecto se aplica una proporción de participación del sector productor de medicamentos sobre el total de la Industria Química, y a su vez un porcentaje de las ventas al consumo privado sobre el total producido por la Industria Farmacéutica⁴⁶. Esto es:

Gasto total en Salud =

= VBP (Salud Pública + 4Salud Privada) +

+ VBP (Industria Química) x % de Industria Farmacéutica x % Ventas al consumo privado de medicamentos

⁴¹ INDEC <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-114>

⁴² INDEC <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47>

⁴³ https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf, pág. 11

⁴⁴ Para cada franja etaria, se adopta el promedio del índice de adulto-equivalente para hombres y mujeres.

⁴⁵ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47>

⁴⁶ Es necesario efectuar esta partición, por cuanto una parte de las ventas de medicamentos es realizada a los establecimientos asistenciales, y por lo tanto ya se encuentra incorporada al Valor Bruto de Producción de los sectores de Salud.

Los porcentajes referidos a Industria Farmacéutica y de medicamentos vendidos al consumo privado se obtienen de la Matriz Insumo-Producto de 1997⁴⁷. A continuación se detalla el cálculo (valores promedio para 2018-2019, en dólares):

- Valor Bruto de Producción de Salud Pública + Salud Privada: 35.282 millones de dólares
- Valor Bruto de Producción de Industria Química: 24.415 millones de dólares
 - % del Valor Bruto de Producción correspondiente a Industria Farmacéutica: 80%
 - % del Valor Bruto de Producción de Industria Farmacéutica destinado a consumo familiar: 67%
 - Consumo de productos farmacéuticos por parte de los hogares; 13.086 millones de dólares
- Total consumo de Salud: 48.369 millones de dólares (=35.282+13.086 mill. dólares)

En cuanto al consumo específico de salud para cada franja etaria, se adoptó muy crudamente la hipótesis que es un 150% mayor para la franja de más de 60 años con relación a la población restante, a falta de indicaciones más precisas⁴⁸. A continuación se detallan los valores obtenidos, en términos per cápita (dólares):

- Población de 0 a 17 años: 774
- Población de 18 a 60 años: 774
- Población de más de 60 años: 1.934

Educación

En el caso del sector Educación, se adopta como valor del consumo el Valor Bruto de Producción de los sectores de Educación Pública y Educación Privada.

Como ya se explicó, se imputa lo referido a todos los niveles educativos, excepto el nivel terciario/universitario, bajo la hipótesis de que el grueso de la población de ese estrato también desarrolla actividades productivas. Esto demanda detraer lo referido a este último estrato del Valor de Producción sectorial.

Dado que se carece de indicaciones suficientes (en particular en lo referido al sector privado, que comprende cerca de 20% del total), se opta por el procedimiento siguiente: prorratar el gasto en función de la matrícula de alumnos de cada nivel educativo, y asumir que el costo por alumno del nivel terciario/universitario es 20% menor al de los niveles restantes.

El gasto total en servicios educativos es de 28.606 millones de dólares. El número total de alumnos suma 13,5 millones. Los niveles inicial, primario y secundario representan cerca del 86% del total de dicho total⁴⁹.

⁴⁷ Ministerio de Economía (1997).

⁴⁸ Muy crudamente, esta diferencia del costo de atención de salud puede ser encontrada en las diferencias de costo de empresas de medicina prepaga, según consultas realizadas en internet.

⁴⁹ De acuerdo a información compilada por INDEC <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-33-98>

Se obtiene de esta forma un gasto de 2.191 dólares por alumno.

Dependencia ponderada por gasto

El cuadro siguiente detalla los costos unitarios obtenidos para los tres rubros de gasto considerados.

Cuadro 3 – Costos medios unitarios estimados para Alimentos, Salud y Educación, por franja etaria – 2018-19

(dólares)

	Franja etaria		
	0-17	18-59	60 y más
Alimentos	1.342	1.753	1.421
Salud	774	774	1.934
Educación	2.191	0	0
Total	4.307	2.526	3.355

Fuente: elaboración propia

Puede constatarse que *el costo per cápita es mayor en el caso de la población de hasta 17 años*, esencialmente por la incidencia del servicio educativo.

Aplicamos ahora estos valores al anterior cálculo de dependencia (cuadro 2), a fin de re-ponderar los resultados en términos del diferencial del costo de consumo obtenido. El cuadro 4 y el gráfico 3 detallan los resultados; se reitera la información del cuadro 2, a fin de facilitar la comparación.

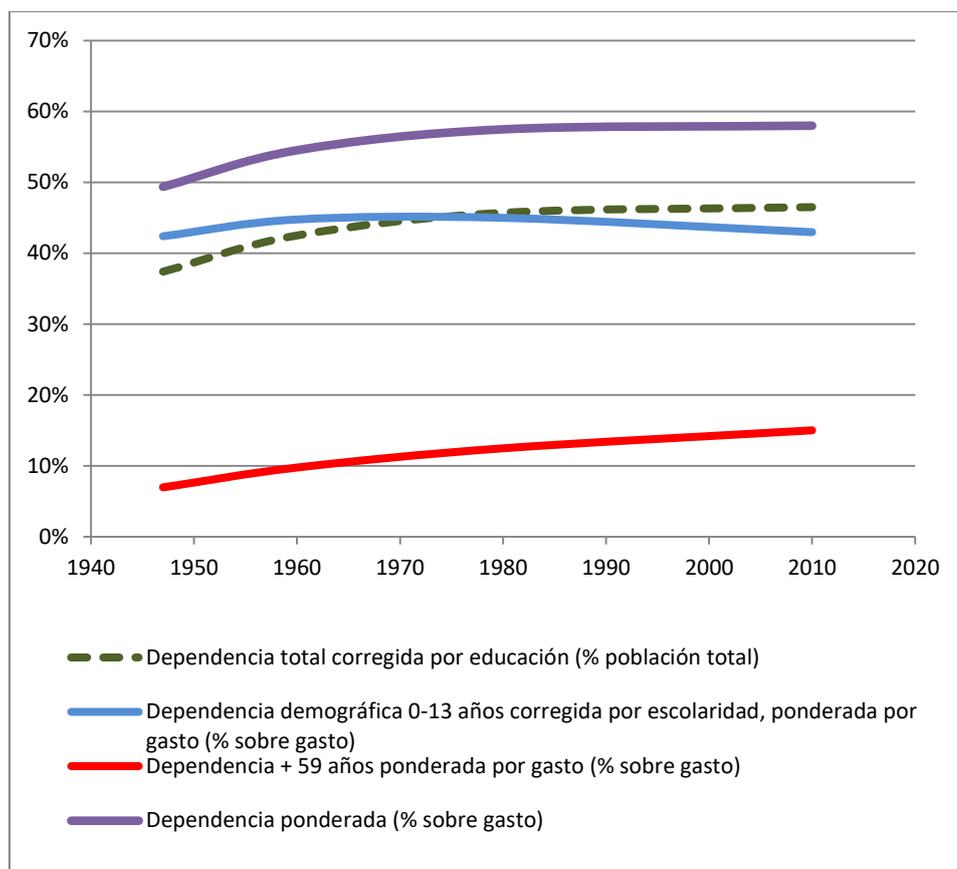
Cuadro 4 – Dependencia corregida por educación, ponderada por gasto en alimentos, salud y educación

	1947	1960	1980	2010
Dependencia total corregida por educación (% población total)	37,4%	42,5%	45,7%	46,5%
Dependencia demográfica 0-13 años corregida por educación, ponderada por gasto (% sobre gasto)	40,46%	43,02%	43,46%	41,60%
Dependencia + 59 años ponderada por gasto (% sobre gasto)	6,17%	8,70%	11,17%	13,47%
Dependencia ponderada (% sobre gasto)	46,63%	51,72%	54,63%	55,07%

Nota: se recuerda que mientras que la Dependencia total corregida por educación es calculada en términos demográficos, los restantes indicadores corresponden a distribución de gasto, y por lo tanto reflejan valores monetarios

Fuente: elaboración propia

Gráfico 3 – Dependencia corregida por educación, ponderada por gasto en alimentos, salud y educación



Puede comprobarse que la dependencia ponderada por los gastos propios de cada estrato etario *muestra una incidencia mayor a la demográfica corregida por educación*, por efecto del peso diferencial del costo educativo. Cerca del 60% del gasto en los rubros mencionados (alimentación, salud y educación) corresponde a población no activa.

La tendencia observada en el amplio período considerado es sin embargo similar en ambas mediciones.

4.4. Dependencia demográfica: conclusiones

Podemos sintetizar los resultados alcanzados hasta aquí de la forma siguiente, para el período 1950-2020:

- a) El cálculo de dependencia demográfica muestra *una creciente importancia de la población mayor, en desmedro esencialmente de la población de hasta 14 años* (cuadro 1).
- b) *La dependencia demográfica total muestra un crecimiento moderado hasta el año 1985, para luego decrecer*, para arribar en años recientes a valores similares a los observados en la inmediata posguerra. (cuadro 1)

- c) La introducción de la escolarización, de creciente incidencia en la población de 14 a 18 años, *conlleva un aumento de la tasa de dependencia de 37% a 46%*, entre 1947 y 2010. Este factor aparece como decisivo, entonces, en el comportamiento de la dependencia de la población no activa (cuadro 2); de hecho, pone en duda la existencia del “bono demográfico”, sugerida por la lectura de la mera tasa de dependencia total.
- d) *La introducción de costos diferenciados por supervivencia* – centrados en alimentación, salud y educación – *no altera en lo sustancial las conclusiones alcanzadas*, en términos relativos; la incidencia del gasto de personas no activas evoluciona en una manera similar a la dependencia corregida por educación. Sin embargo, queda en evidencia que cuando vista desde este ángulo, el nivel de dependencia es mayor al de la dependencia corregida por escolaridad (cuadro 4).
- e) Dado los niveles relativamente altos alcanzados por la escolarización en años recientes, no es esperable un efecto diferencial a futuro por variaciones en esta variable. Esto es, la dependencia total – aun corregida por escolaridad – *dependerá básicamente en su evolución del componente demográfico*.

Desde el ángulo institucional, el aumento de la escolarización – que comporta derivar recursos adicionales para sostener población no activa, y también para suministrar el servicio educativo – y su consiguiente aumento en el nivel de dependencia *no parece haber sido objeto de igual preocupación en términos de sostenibilidad, como sí ocurre con el envejecimiento poblacional*. Hay evidentemente una diferencia de enfoque que no se vincula con la masa de recursos demandados. Esta diferencia se funda en una específica axiología, que justifica brindar educación como forma de lograr una mejor inserción laboral y por ende de ingresos, vía habilitada por la existencia de opciones educativas sin costo para la familia de alumno. La mayor carga requerida para soportar la educación de personas jóvenes no es considerada ni tratada de igual manera que la mayor carga resultante de la mayor supervivencia de la población mayor.

Quizá se argumente que la mayor educación resulta en definitiva en un “mayor capital humano” que luego beneficia al proceso productivo, lo que de alguna manera “financia” este costo adicional; este argumento sería de aplicación en el plano de la sobrevivencia, pero tendría inmediatas connotaciones valorativas. Pero tal argumento demanda un sustento que la verificación empírica parece poner en duda; no faltan estudios que han cuestionado la relación entre escolarización y crecimiento económico. Véase al respecto la cita siguiente, tomada de una publicación del Banco Mundial:

“El crecimiento de los países líderes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha permanecido estable por largos períodos aun cuando los niveles de escolarización han crecido masivamente. Los niveles de escolarización han crecido también enormemente en países en desarrollo, sin que se verifique tal cambio en las estadísticas de crecimiento. Pritchett (2006) no encuentra evidencia de que la evolución y dinámica de la escolarización afecten el crecimiento, y no encuentra evidencia de retornos sociales excedentes de la escolarización” (Yusuf, 2009, pág. 64, nota al pie 18).

Esto no significa, quede en claro, que el mayor esfuerzo educativo realizado no sea positivo; pero no está mostrado que represente en forma sistemática incrementos en la productividad, como espera la teoría del “capital humano”.

Agreguemos un indicador significativo: en la generalidad de los países, la elevación del nivel educativo promedio de la población a lo largo del tiempo vino acompañado por una creciente desigualdad; Argentina es sin duda un ejemplo. Esto también contradiría la teoría del “capital humano”.

5. FORMALIDAD, EQUIDAD Y FISCALIDAD EN LA CUESTIÓN PREVISIONAL

En este apartado, se analizarán algunos aspectos relacionados con la universalización del beneficio jubilatorio instrumentada a partir del año 2005.

Como se indica en la reseña en el Anexo I, el sistema actual ha significado una cobertura universal mínima – antes mediante el recurso a una moratoria, ahora mediante la Pensión Universal para el Adulto Mayor, con independencia de la trayectoria laboral. Por otro lado, quienes completan los 30 años requeridos de aportes, tienen derecho a una cobertura relacionada con dicha trayectoria.

El cuadro siguiente detalla la cobertura del sistema previsional gestionado por la administración nacional (ANSES).

Cuadro 5 – Cobertura del sistema previsional nacional - 2018

Ítem	
Beneficiarios en edad jubilatoria (>59 años) (*)	5.379.928
Población femenina >59 años	3.907.269
Población masculina >64 años	2.058.707
Total población en edad jubilatoria	5.965.976
% población beneficiaria	90,2%

(*) Beneficiarios correspondientes a Marzo 2018

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018) – Proyecciones demográficas del INDEC

A la cobertura del sistema nacional, en el orden de 90%, debe agregarse la de las cajas provinciales no transferidas y el personal militar en situación de retiro⁵⁰, lo que virtualmente haría que toda la población se encuentre cubierta, asumiendo que las estimaciones demográficas sean correctas⁵¹.

La universalización del beneficio previsional ha sido cuestionada desde dos ángulos:

- a) Inequidad: ella se manifiesta en el hecho de que personas que no tuvieron vinculación (total o parcialmente) con el sistema previsional durante su edad activa reciben ahora un

⁵⁰ En base a datos del gasto previsional nacional y provincial, y asumiendo que el haber promedio 2,5 veces superior al del sistema nacional, podría estimarse una masa de beneficiarios del orden de 500.000, con lo cual la cobertura previsional sería completa. En cuanto al personal militar retirado, según el Proyecto de Presupuesto 2020, el total de beneficiarios sumaba cerca de 81.000, en 2018.

⁵¹ Debe recordarse que la proyección demográfica por edades se asienta en el censo población de 2010, y por lo tanto podría ser rectificadas cuando se cuente con cifras más actualizadas

beneficio del mismo, lo que implica un tratamiento desigual con relación a quiénes realizaron aportes.

- b) Fiscalidad: la universalización del beneficio significa una ampliación de la base de personas beneficiarias, y en consecuencia comporta un gran esfuerzo fiscal, que compromete el logro de metas de equilibrio en este ámbito.

Estos tópicos integran claramente el plano institucional, ya que no se refieren al hecho de la sobrevivencia más allá de la edad laboral, sino a cómo ésta es provista. Ellos son tratados por separado, a continuación.

5.1. Equidad

El argumento referido a la inequidad que comporta la universalización del beneficio previsional, expresado con frecuencias en diversos medios, se refiere a un argumento corriente, que expresa que ella conlleva asignar beneficios a personas que no registran aportes al sistema previsional, y por ende están recibiendo prestaciones sin contrapartida⁵². Esto requiere especificar inicialmente qué entenderemos por “equidad”.

Por lo pronto, esta carencia de reciprocidad en la relación entre aportes y beneficios no debe ser entendida en términos de que el beneficio previsional es el resultado de la acumulación de un aporte previo, porque no hay tal acumulación en bienes materiales, sino solamente un derecho contingente a consumo futuro. Esto significa que no hay una apropiación de una producción acumulada por parte de quién no contribuyó a tal acumulación. Este punto ya ha sido discutido anteriormente en el presente trabajo. No es entonces aquí donde debemos investigar la cuestión de la inequidad.

En general, la equidad alude ante todo a la igualdad de tratamiento a dos o más individuos que presenten situaciones similares o comparables⁵³. Podemos proponer en principio tres nociones, para el tema que nos ocupa⁵⁴:

- (i) *El derecho a percibir una prestación previsional del Estado que permita un mínimo estándar de vida, más allá de la contraprestación pasada o corriente que el individuo haya brindado o brinde.* Esta noción fundamenta la propuesta del “salario de ciudadanía”, esto es, una remuneración que se origina en la mera pertenencia a un colectivo social determinado, y se funda en la idea de igual tratamiento a todos los miembros de tal colectivo. De aplicarse este

⁵² Véase la cita siguiente: “ El titular de ANSES, Emilio Basavilbaso, indicó: ‘Es injusto que la gente que contribuye reciba lo mismo que la gente que no contribuye’ (2). En una línea similar, el ex Ministro de Trabajo Jorge Triaca, sostuvo: ‘Queremos darles a los que no tuvieron la oportunidad (de un trabajo formal) que tengan el beneficio básico, pero a los que aportaron todos los años darles un reconocimiento de esos aportes’” (<https://www.centrocepa.com.ar/informes/158-de-pobreza-cero-a-pobreza-cien-mil-analisis-de-la-pension-universal-de-adultos-mayores-como-reemplazo-de-la-moratoria-previsional-para-el-acceso-a-la-jubilacion.html>)

⁵³ En particular, ésta es la definición de equidad “horizontal”, de uso corriente en Economía (véase el término en Pearce, 1999, pág. 149).

⁵⁴ Aclaramos que la enunciación que sigue apunta a aspectos conceptual, sin indagar sobre las posibilidades y restricciones en la implementación.

principio, no habría inequidad alguna en la universalización del beneficio previsional, aun cuando este principio demanda definir cuál sería la prestación que asegure el estándar mencionado. Por otro lado, este concepto de equidad no abre juicio sobre aspectos distributivos.

- (ii) *El derecho a percibir una prestación previsional del Estado en contraprestación a una actividad laboral pasada* (por un período de tiempo mínimo a definir). Este derecho se ejerce independientemente de si se realizaron contribuciones al sistema previsional – o contribuciones de orden fiscal en general – durante el período de vida activa. En este caso, la universalización del beneficio se encontrará justificada para todos aquéllos que hayan desempeñado alguna actividad útil, sea en el marco de un convencional mercado de trabajo formalizado, sea en actividad por cuenta propia, sea en actividades de cuidado dentro del hogar⁵⁵. Este principio, al igual que el anterior, no brinda indicaciones acerca del monto de la prestación, como así tampoco abre juicio en términos distributivos.
- (iii) *El derecho a percibir una prestación previsional del Estado relacionada con las contribuciones realizadas al sistema previsional durante la vida activa*. En este caso, el principio de equidad establece una proporcionalidad entre lo recibido como remuneración en la vida activa y el monto de prestación.

Sin ahondar ahora en la discusión acerca de cuál de los tres principios sería el más adecuado – algo que en definitiva depende de posturas éticas – adoptamos en este trabajo el principio enunciado en b). El mismo ocupa una suerte de posición intermedia entre los dos restantes. No asegura beneficios con independencia de la contribución realizada a la sociedad en términos de prestaciones (principio enunciado en i); y tampoco requiere haber cumplido los requisitos propios de un empleo plenamente formalizado (principio enunciado en iii), toda vez que la realidad de los mercados laborales suele mostrar una muy elevada informalidad. De hecho, los principios ii) y iii) en realidad coincidirían, de encontrarse asegurada la formalidad en el empleo (incluyendo el caso de empleo por cuenta propia y alguna formalización del trabajo doméstico): la existencia de aportes previsionales fungiría de certificación de la prestación laboral.

A la luz de esta noción de equidad, el análisis procede discriminando los cuatro casos siguientes, referidos a situaciones de ausencia de formalización (el caso de empleo formalizado es tratado por esta noción de equidad en forma inmediata):

- i. Personas que cumplieron actividades productivas durante un período relevante, pero que no realizaron aportes en proporción a lo recibido como beneficio, en razón de la informalidad o inserción precaria en el trabajo⁵⁶.

⁵⁵ Una versión restringida sería la que computa como actividad productiva todo aquella actividad que la convencional Economía (como así también la Contabilidad Social) computa como productiva. Esto implicaría que las tareas dentro de hogar no serían objeto de contrapartida previsional. Entendemos que es más correcto adoptar una visión más amplia (más allá de las dificultades de implementación que conlleva el cómputo del trabajo dentro del hogar).

⁵⁶ Este caso podría incluir el de personas en relación de dependencia a las que se les realizaron deducciones, pero que luego no fueron debidamente aportadas.

- ii. Personas que realizaron actividades productivas que no generaron ingreso (vgr., actividades de cuidado dentro del hogar).
- iii. Personas que no realizaron actividades productivas en grado relevante.
- iv. Personas que evitaron *ex profeso* la condición de empleo registrado, para luego hacerse del aporte o la contribución previsional, y que luego sea beneficiado igualmente; o sea, el caso en que la informalidad sea una decisión explícita.

Seguramente, el argumento de la equidad es más fuerte en el tercer caso. De hecho, podría corresponder al caso de personas sin trayectoria productiva alguna, por ser rentistas, o ser mantenidas por otras personas (sin contrapartida en prestaciones reales). El otorgamiento de un beneficio previsional sería claramente improcedente.

Ya en los dos casos restantes el cuestionamiento en términos de equidad no corresponde, porque en ambos las personas desempeñaron actividades útiles, más allá del registro en términos de ingresos o aportes (asumiendo que tales actividades se hayan extendido durante un tiempo relevante). De hecho, es posible una combinación de ambos casos, típica de la población femenina, que suele retirarse del trabajo fuera del hogar por las actividades de cuidado y crianza de niños.

El cuarto caso debería ser considerado de igual manera, en la medida que haya habido una actividad productiva relevante; esto es así, a pesar de que se trata de un comportamiento doloso, que debería ser sancionado por separado, por tratarse de una evasión tributaria.

En definitiva, no parece “injusto” que se asigne un beneficio jubilatorio – siempre que relacionado en su monto al costo de supervivencia – a personas que realizaron tareas de cuidado, que trabajaron en la informalidad o que se negaron a realizar aportes.

Conviene ahora profundizar el análisis acerca de la contraposición entre individuos que acreditan o no acreditan aportes. *La verdadera inequidad se da en realidad durante el período activo, y correspondería a una situación de presión fiscal desigual*, puesto que las contribuciones o aportes son bajo nuestra óptica meros impuestos. Pero esto es así *solo en la medida en que los aportes sean efectivamente deducidos del ingreso percibido por el trabajador*. En otras palabras, si se diera el caso de que lo que el trabajador recibe como ingreso no guarda relación con lo aportado en su nombre, entonces no podría hablarse de inequidad, porque se trataría de una imposición que recaerá sobre el empleador (y en definitiva sobre los consumidores, en cuanto impuesto indirecto).

Este es un punto arduo, y de hecho da lugar a decisiones que no parecen consistentes. Por ejemplo, la Argentina protagonizó dos ejemplos contrapuestos.

Por un lado, entre 1995 y 1999 se redujeron las contribuciones patronales (obligaciones a cargo del empleador, calculadas sobre el salario bruto), a fin de mejorar la posición competitiva de las empresas (afectadas por un tipo de cambio excesivamente bajo)⁵⁷. Este objetivo se fundó en la expectativa de que *la reducción de la contribución significaría una reducción del gasto total en concepto de fuerza de trabajo*, y por consiguiente no cabría esperar como efecto un mayor ingreso para el trabajador. En otros términos, se preveía que la contribución patronal – más allá de si

⁵⁷ Cruces, Galiani y Kydiba (2010).

habilita a la percepción del beneficio jubilatorio – no implicaría una deducción para el salario percibido (ni tampoco una quita de la misma se reflejaría en un incremento en el salario de bolsillo). De ser así, no *habría inequidad entre trabajadores registrados y no registrados*.

Por otra parte, en el año 2001 se redujeron los aportes personales obligatorios a los fondos de jubilación gestionados por las AFJP de 11% a 5% del salario bruto, con el propósito de incrementar el salario percibido, sin alterar la ecuación económica de los empleadores (esta deducción fue luego restituida a su porcentaje original en 2007). Si esto se logró efectivamente, entonces *el ingreso del trabajador registrado sí se ve afectado por la normativa previsional*, y diríamos que las contribuciones conllevan inequidad entre trabajadores registrados y no registrados, a paridad de salario bruto.

La tesis de que el gasto salarial es constante, más allá de cómo se distribuye, tiene algunas consecuencias de interés. En primer lugar, deja a los contratantes en una posición de indiferencia con relación a la formalización, por lo menos en lo que atañe al costo de contratación; esto contrasta vivamente con las cotidianas manifestaciones en el sentido de que deben reducirse las cargas sociales para incrementar el empleo o lograr un incremento de la formalización. En segundo lugar, el gasto salarial quedaría en definitiva determinado por la demanda de fuerza de trabajo, y en consecuencia no habría espacio para la negociación salarial. Esto implica además que la competitividad de una economía no se verá afectada por salarios “excesivamente altos”, una afirmación por cierto corriente.

Ahora bien, desde la óptica neoclásica la cuestión se dirime, al igual que en el caso de la imposición indirecta, en función de las respectivas elasticidades de oferta y demanda. En la medida en que la elasticidad de oferta de la fuerza de trabajo sea más baja que la de la demanda, las cargas sociales tenderán a recaer sobre el trabajador. En definitiva, será la productividad marginal del trabajo la que determinará el costo laboral, y la legislación referida a las cargas sociales y deducciones redistribuirá el ingreso correspondiente entre el bolsillo del trabajador y el Estado y/o los fondos de pensión, según cuál sea el ordenamiento vigente.

Desde perspectivas postkeynesianas e institucionalistas, existe seguramente espacio para la negociación salarial, que se verá menos condicionada por argumentos económicos. Pero desde esta óptica, el efecto específico de mayores o menores cargas sociales resulta de compleja determinación, toda vez que queda involucrado en la noción más amplia de dicha negociación.

Nuestra postura se inclina por este último abordaje, entre otras cosas porque la noción de productividad marginal del trabajo, que representa la demanda de trabajo en el abordaje neoclásico, no tiene asidero técnico alguno. Para una dada capacidad instalada, la “adición” de sucesivas unidades de trabajo no representa en esencia otra cosa que un mayor tiempo de uso de dicha capacidad⁵⁸.

A lo anterior cabe agregar lo siguiente: las transacciones corrientes de bienes y servicios se renuevan permanentemente, por lo que pueden ver redefinidos sus términos; esto hace que la

⁵⁸ La noción de productividad marginal del trabajo – de larga tradición en el análisis neoclásico desde que fue formulada por John Bates Clark – no es más que el resultado de la traslación (no legítima) de la teoría del consumidor al ámbito de la producción (Grieve, 2012).

eventual traslación en un sentido u otro de las cargas tributarias puedan producirse con cierta fluidez. Este no es el caso de las transacciones referidas a la fuerza de trabajo, por tratarse generalmente de contratos a tiempo indefinido, con importantes restricciones institucionales (vgr., el principio de intangibilidad del salario, la negociación colectiva, la existencia de salarios mínimos legalmente fijados, etc.). Esto dificulta considerablemente las eventuales traslaciones de cargas tributarias asociadas.

Existe una abundante literatura empírica, apuntando a establecer cuál es la real incidencia de la imposición sobre el trabajo. Se trata de análisis básicamente estadísticos, cuyo encuadre puede ser o no neoclásico. No ingresaremos aquí en una consideración detallada de esta cuestión, sino que extractaremos algunas conclusiones de interés a partir de la consideración de algunos trabajos⁵⁹.

- Una conclusión que emerge de varios trabajos es que el grueso de las cargas sociales recae sobre el trabajador; se menciona una proporción del orden de 2/3, aun cuando debe destacarse que existe una diversidad importante de resultados, por lo que esta conclusión no es muy robusta⁶⁰. Este resultado es interpretable dentro de los convencionales parámetros de elasticidades de oferta y demanda.
- Algunos trabajos mencionan como aspectos diferenciadores tanto el nivel salarial como la escala de la empresa. Señalan que el trabajador tiende a hacerse cargo de una porción creciente a medida que crece el salario y la escala de la empresa.
- Se señalan también efectos desiguales en el caso de incrementos y de disminuciones. En particular, las disminuciones de cargas sociales tienden a favorecer a los trabajadores, a la vez que los incrementos tienden a recaer sobre los empleadores. Esto es obra de la rigidez a la baja del salario nominal. La existencia de salarios mínimos legales contribuye a esta rigidez.

No es factible alcanzar una conclusión terminante, en cuanto a esta compleja cuestión⁶¹. Hay sí un aspecto que interesa rescatar, y es la tendencia a que *en el caso de niveles salariales bajos y empresas de menor talla, la carga tributaria tiende a recaer sobre el empleador*. Si esta conclusión tiene asidero, ella permite concluir que el costo de la formalización del empleo no recaería primordialmente sobre el trabajador, dado que el empleo informal prevalece en empresas de escala reducida y en empleo de remuneración baja. En este sentido, el reclamo por una disminución de las cargas sociales en aras de la formalización del empleo tendría fundamento. Pero, de ser así, el argumento de inequidad entre quienes “contribuyen” y “no contribuyen” con aportes previsionales

⁵⁹ Hemos consultado los siguientes trabajos: González-Páramo y Melguizo (2013), Saez, Schoefer y Seim (2017), Cruces, Galiani y Kidyba (2010), Deslauriers, Dostie, Gagné y Paré (2018), Kugler y Kugler (2001), Gavrilova, Zoutman, Hopland y Møen (2015), Beach y Balfour (1983).

⁶⁰ Véase en especial el trabajo de González-Páramo y Melguizo (op. cit.), que sintetiza los resultados de 52 estudios.

⁶¹ Un ejercicio realizado por el autor de esta nota – que no se reproduce por brevedad – toma el caso de 19 países latinoamericanos, para los que se consideran el PIB per cápita corregido por Paridad de Poder Adquisitivo, el costo salarial total igualmente corregido y la cuña fiscal (diferencia entre el costo salarial y el salario de bolsillo). Para valores medios para toda la economía, un análisis de regresión sugiere que *la cuña fiscal se traduce en un aumento de monto similar en el costo salarial*. Esto indicaría que – al contrario de lo concluido por otros trabajos – la carga tributaria sobre el trabajo no recaería sobre el trabajador. La información de base para este análisis corresponde a 2013, y fue extraída de OCDE-CIAT-BID (2016) y de databank.worldbank.

tiende a diluirse, porque en el caso de una formalización, no serían los trabajadores los que en definitiva se harían cargo de la carga fiscal que implica la formalización.

Cabe agregar – a título de hipótesis – que es posible que la informalidad no esté vinculada únicamente a la existencia de cargas sociales, sino que más bien responda a la posibilidad de evadir las restantes cargas tributarias que se ejercen sobre el sector formal (Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las Ganancias, etc, en el caso de la Argentina). Esto reforzaría la idea de que la informalidad en definitiva no es resorte del trabajador. Pero este argumento se revierte claramente en el caso del trabajo por cuenta propia, que es de hecho un protagonista importante del trabajo no formal.

En conclusión, el argumento que apunta a la inequidad entre trabajadores formales y no formales por efecto de las cargas sociales no parece ser sostenible sin más aditamentos; no parece haber espacio para afirmaciones tajantes en uno u otro sentido.

Hay alguna evidencia débil, sin embargo, de que el peso de las cargas sociales no recaería sobre el trabajador en el caso de ingresos bajos, caso en el que por otro lado más parecen pesar restricciones institucionales, por obra de convenios colectivos y legislación referida al salario mínimo.

Por último, son oportunas las dos observaciones siguientes, que de alguna forma morigeran el argumento de la inequidad asociada a la universalización:

- El beneficio percibido por los individuos que no lograron acumular 30 años de aportes es inferior al de los que sí lograron la formalidad requerida. De acuerdo a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018, pág. 39), la virtual totalidad de los beneficiarios de moratorias cobraba el haber mínimo, mientras que entre quienes lograron mostrar los aporte suficientes para lograr un beneficio regular, cerca de 2/3 cobraban haber superiores. Si bien estos valores pueden depender de las específicas trayectorias laborales, parece claro que el beneficio originado en moratoria es más bajo.
- La eventual omisión (por evasión o informalidad) en el pago de contribuciones relacionadas con la previsión social (y eventualmente del Impuesto a las Ganancias) *no implica que el trabajador esté totalmente exento del pago de impuestos*, toda vez que como consumidor asume la imposición indirecta que es trasladada a la demanda final; éste es el caso, típicamente, de los impuestos sobre las ventas (combustibles, tabacos, impuesto a los ingresos brutos, etc.) y del Impuesto al Valor Agregado. Lo mismo puede decirse de los impuestos que gravan el patrimonio, por lo menos en el caso de bienes registrables (Impuesto Inmobiliario, Impuesto al Automotor, etc.).

5.2. Fiscalidad

El segundo aspecto que encaramos, referido a la cuestión de la informalidad, se refiere al efecto fiscal de la generalización del beneficio. Se ha alegado con frecuencia que esta medida, instrumentada mediante moratorias, ha elevado sensiblemente el gasto público, y por ende no es sostenible en términos de fiscalidad.

No ingresaremos aquí en la cuestión de la sostenibilidad de un determinado nivel de gasto *per se*, por cuanto ella se relaciona con los niveles posibles de tributación. Solo diremos que es real que la incidencia del gasto público total ha crecido para la economía argentina, revisando si este incremento es principalmente atribuible al gasto previsional.

El cuadro 6 indica la incidencia del gasto público consolidado (esto es, agregando lo ejecutado en los tres niveles jurisdiccionales), distinguiendo los rubros principales.

Cuadro 6 – Gasto público consolidado, por principales finalidades/funciones

(% PIB-promedios por período-precios corrientes)

		1980-89	1990-99	2000-09	2010-17
Gasto total		28,3%	27,9%	29,1%	40,6%
Gasto previsional		5,3%	7,6%	6,8%	10,2%
Otros gastos	Educación, cultura y ciencia y técnica	3,1%	3,9%	4,7%	6,2%
	Salud	1,8%	2,5%	2,5%	3,5%
	Energía y combustible	2,7%	0,8%	0,8%	2,7%
	Transporte	1,9%	1,0%	1,3%	2,4%
	Servicios de la deuda	3,4%	2,2%	2,6%	2,4%
	Resto	10,1%	10,0%	10,5%	13,3%

Nota: se excluye el gasto referido a Obras Sociales, incluidos en la fuente consultada dentro del concepto de gasto público, por considerarse que no reviste tal carácter.

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

El gasto público se mantuvo en una relación relativamente estable con el PIB desde 1980-89 hasta 2000-09; en ese lapso, el gasto previsional tuvo un aumento de 1,5 puntos porcentuales del PIB, menor al que mostraron en conjunto los sectores de Salud y Educación (2,3 puntos). En estos dos últimos sectores, el aumento del gasto parece responder tanto al propio envejecimiento de la población como a la mayor escolarización, aspectos que hemos destacado anteriormente en este trabajo⁶².

El fuerte incremento de más de 10 puntos porcentuales que se registra entre 2000-09 y 2010-17 es en parte atribuible al sistema previsional, reflejando seguramente la universalización del beneficio jubilatorio (y en grado menor la propia estatización del sistema previsional); el incremento representa 3,2 puntos, pero dista de explicar el grueso del salto observado en la incidencia total del gasto público, al comprender menos del 30% del mismo. Salud y Educación por su parte, crecen en participación en 2,5 puntos porcentuales; es seguro que incide fuertemente la importante recuperación salarial que se produjo en el período⁶³. Energía y Transporte, por su parte, aportan 3 puntos (por obra del creciente peso de los subsidios a los usuarios).

⁶² Con relación al gasto en Salud, la fuente consultada indica que la incidencia del gasto de la obra social de jubilados y pensionados (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) se duplica entre 1980 y 2017. Pero debe señalarse que el gasto en salud pública muestra una variación similar.

⁶³ A precios constantes, el Valor Agregado Bruto de Salud y Educación públicas incrementan marginalmente su participación en el PIB entre 2004 y 2018 (0,3 puntos), mientras que a precios

En definitiva, el sistema previsional es un factor relevante en el incremento observado en el período 2010-17; pero no puede ser considerado el único o principal responsable; de hecho, la incidencia de 10,2% del PIB que registra no representa en si mismo una carga fiscal inviable. Sí es evidente una clara tendencia en el largo plazo al incremento de la incidencia de esta categoría de gasto, tendencia que de alguna forma culmina con la universalización. Puede aceptarse la hipótesis – que de todas formas merecería una verificación en profundidad – de que la universalización de alguna manera ha situado el gasto previsional en una suerte de punto máximo, en el sentido de que no habría razones para esperar nuevos saltos incrementales, en términos de cobertura al menos⁶⁴.

Ahora bien, más allá de su importancia relativa, la incidencia creciente que ha tenido el sistema previsional ha sido señalada (sobre todo en medios periodísticos) como un elemento de presión sobre las finanzas públicas, enfatizándose el impacto de la mencionada universalización como un elemento destacado en este proceso. La ampliación del beneficio a la totalidad de la población en los estratos de edad mencionados habría producido una suerte de “explosión” en el gasto previsional⁶⁵.

Cabe sin embargo preguntarse *si un escenario alternativo de cobertura habría permitido realmente una disminución del gasto*. Este escenario alternativo puede definirse como uno de *plena formalización del empleo*, siendo que los beneficios son recibidos solamente por los individuos que han tenido trayectoria laboral.

Esta pregunta cobra sentido porque pueden identificarse dos factores que juegan en sentidos contrarios, cuando comparamos la situación actual, caracterizada por una formalización parcial y cobertura con haber mínimo a los empleados no formalizados y a la población que no se desempeñó en el mercado laboral, con una situación de formalización plena. Por un lado, la ampliación de los beneficiarios – cubriendo incluso personas sin trayectoria laboral - comportaría un mayor gasto; en la situación de plena formalización solo percibirán beneficios quienes se hayan desempeñado en el mercado de trabajo. Por otro lado, como hemos visto en el apartado referido a equidad, la situación de formalización plena implica abonar beneficios más elevados (en la medida en que la remuneración de los trabajadores no formales sea superior a valores mínimos), aunque limitados a la población con trayectoria laboral⁶⁶.

corrientes dicha participación se incrementa 1.3 puntos. Dado que se trata del sector público, esto refleja unívocamente un incremento de salarios por encima del nivel de precios implícitos en el PIB.

⁶⁴ El valor máximo de incidencia en la serie disponible (1980-2017) corresponde al año 2017, con un valor de 11,86%. De hecho, la reciente implantación de la Pensión Universal del Adulto Mayor en realidad llevaría – de no haber nuevas modificaciones – a un cierta reducción del gasto, tanto por el nivel en el que se fijó el beneficio (por debajo de la jubilación mínima para quienes cumplieron 30 años de aportes) como por el hecho de que el mismo no es pensionable.

⁶⁵ Véase por ejemplo la frase siguiente, extraída de un documento de la Asociación Argentina de Presupuesto: “Sin embargo, la verdadera *explosión* en el número de altas otorgadas por imperio de la presente normativa se da a partir de agosto de 2006” (La Ruffa, sin fecha, subrayado nuestro).

⁶⁶ Formalizamos el argumento. Sea A_f la población activa ocupada en el sector formal, A_i la población activa ocupada en el mercado informal e I la población no activa (en la franja etaria de actividad). Sea b_f el beneficio que surge del cálculo de la remuneración de sustitución y b_m el beneficio (mínimo) que se asigna a quienes no completaron los requerimientos de trayectoria laboral. Asumiendo que las condiciones actuales del mercado de trabajo permanecen a lo largo del tiempo, las masas de beneficios

La comparación entre ambos escenarios demanda especificar una cantidad de aspectos, por cuanto existe en realidad una variedad de casos posibles. Por ejemplo, aun si el mercado se encontrara totalmente formalizado, podrá existir el caso de individuos que trabajen por un período menor al que permite percibir beneficio.

Por otro lado, el análisis debería separar el caso de los regímenes especiales de pensiones, tales como es el caso de las fuerzas armadas y de seguridad, los docentes y determinados sectores del empleo público provincial y municipal.

Trataremos aquí esta cuestión mediante un planteo simple, que no pretenderá dar una respuesta precisa a la pregunta planteada; solamente brindará un cálculo aproximado que pretende ser razonable. Se trata de adoptar dos modelos sencillos y razonablemente realistas, que permitan comparar la erogación previsional resultante de ambos escenarios.

Este cálculo partirá de las hipótesis siguientes:

- a) El año de referencia será 2018.
- b) Se adoptará la conformación actual del mercado de trabajo, en cuanto a la partición observada entre trabajadores formales y no formales, y se asumirá que ella se replica a lo largo del tiempo, por lo que puede ser adoptada para establecer la asignación de beneficios previsionales. Se asumirá igualmente que la proporción de población en edad activa y post-activa se mantiene constante. Se trata entonces de asumir una suerte de “estado estacionario”.
- c) Para el empleo formal, se considerará únicamente el régimen jubilatorio general, cuya remuneración de reemplazo se situará en un 52% del salario al momento del retiro, en función de la normativa actual de cálculo del beneficio para el régimen general. El valor que se adoptará para dicho salario será el que surge de los registros del Sistema Integrado Previsional Argentino, para la franja etaria correspondiente a la edad de retiro. Los regímenes especiales serán contemplados mediante la calibración de la edad jubilatoria y la remuneración de los activos en edad de retiro (se retorna sobre este punto más adelante).
- d) El empleo no formal recibirá como beneficio la jubilación mínima vigente en el año de referencia (\$ 8.082 mensuales, en promedio).
- e) El sector no asalariado será tratado en un mismo pie con el sector asalariado, computándose como ingreso total a la suma de la masa salarial y de ingreso mixto. Las remuneraciones unitarias del sector no asalariado serán asumidas como iguales a las del sector asalariado.
- f) Las remuneraciones para los trabajadores no formalizados serán asumidas como equivalentes al 54% de la remuneración del trabajador formalizado; este valor se adopta sobre la base de

correspondientes a los escenarios de formalización plena y a la situación actual de formalización parcial serán las siguientes:

Masa con formalización plena = $(A_f + A_i) \cdot b_f$

Masa con formalización parcial = $A_f \cdot b_f + A_i \cdot b_m + I \cdot b_m$

A priori, no es posible determinar cuál de las dos masas es mayor.

lograr un cálculo coherente con la masa salarial y de ingreso mixto estimada por las cuentas nacionales.

- g) En el caso de población desempleada, se considerará que la masa correspondiente se asigna en partes iguales entre sector formal e informal; esto significa que cuando retorne al trabajo, esta población obtiene empleo en esa proporción entre ambos estratos. Se asume por otro lado, que el desempleo no afecta la antigüedad para la obtención del beneficio jubilatorio (en otros términos, que existe suficiente rotación como para que todos los empleados del sector formal logren sumar aportes por 30 años).
- h) Para los valores indicados, se calculará el monto de beneficios para los dos escenarios, que denominaremos “Situación actual” (SA) y “Formalización plena” (FP). Para el caso de FP, se asumirá que todos los trabajadores cumplen con los años de aporte (30 años) que los tornan beneficiarios de jubilación.
- i) En el caso del escenario SA, se calibra el ejercicio a fin de aproximar el monto de beneficios a la situación de referencia, mediante la definición de los estratos etarios de población activa y pasiva; esto implicará adoptar como edades de retiro 60 años, tanto para varones como mujeres. Estos valores de edad para acceder al beneficio serán mantenidos en el escenario FP. Asimismo, se adopta como valor base la Remuneración Imponible Promedio del Trabajador Estable (RITPE) para el estrato de edad correspondiente a la de retiro; este valor se ajusta, a fin de contemplar de alguna manera los regímenes especiales, que generalmente tienen tasas de reemplazo mayores. El criterio de ajuste será el de igualar la totalidad de los beneficios pagos, incluyendo tanto el sistema jubilatorio nacional como los sistemas provinciales. El valor de ingreso mensual adoptado será de \$ 49.827.
- j) Se adoptará la relación entre jubilados y pensionados observada en el año de referencia, para ambos escenarios.
- k) La información referida a tasa de actividad será tomada del concepto “Insumo de Mano de Obra” (INDEC).
- l) Para los aportes, en la SA se adoptará una alícuota que permita alcanzar los valores observados en el período de referencia. Esta alícuota será mantenida para el cálculo de los aportes en el escenario FP.

El cuadro siguiente sintetiza los supuestos de cada escenario. En el Anexo II se presentan los valores adoptados para el empleo formal y no formal. El escenario SA pretende replicar, en forma simplificada, los valores reales, en cuanto a masa de empleo y valor de beneficios.

Cuadro 7 – Cálculo de erogación previsional del sistema previsional – Escenarios “Situación Actual” y “Formalización Plena” – Supuestos

	Escenario Actual	Formalización plena
Masa de beneficiarios-> 59 años	Total	Población económicamente activa
Beneficio empleo no formal	Jubilación mínima	n/a

Conformación del mercado de trabajo (% formales-informales)	Coincidente
Relación activos-pasivos	Coincidente
Beneficio empleo formal	52% del RITPE franja 50-60 años
Remuneración unitaria de autónomos	Igual a remuneración de asalariados
Remuneración trabajo no formal	54% remuneración trabajador formal
Relación jubilados/pensionados	Coincidente (77%-23%)
Alícuota de aportes	Coincidente-Calibrada para ajustar a 2018 (17.9%)

El cuadro 8 presenta los resultados alcanzados, en cuanto al valor de los beneficios, para ambos escenarios.

Cuadro 8 – Cálculo de erogación previsional del sistema previsional – Escenarios “Situación Actual” y “Formalización Plena” – 2018 – Resultados

(valores monetarios corrientes)

Concepto	Escenario	
	Situación Actual	Formalización Plena
Aportantes	12.263.350	18.934.788
Salario medio (bruto) - (\$/mes)	30.354	25.456
Masa de remuneraciones registradas (miles \$/año)	4.839.184	6.096.218
Beneficiarios formales	3.356.261	5.788.910
Beneficiarios no formales	3.482.272	n/a
Beneficiarios totales	6.838.533	5.788.910
% sobre población 60 años y más	100,0%	84,7%
Beneficio medio (\$/mes)	15.663	20.107
Erogación previsional total (miles \$/año)	1.392.494	1.513.182

Fuente: elaboración propia – ver texto

Puede constatarse que *el escenario de formalización plena*, lejos de representar una erogación previsional menor a la de la situación actual, *conlleva un valor casi 9% más alto*. La naturaleza del cálculo realizado no permite afirmar que dicho valor sea preciso; el ejercicio descansa en la

hipótesis de que toda la población económicamente activa logrará la antigüedad necesaria para obtener el beneficio previsional, lo que quizá sea la hipótesis más fuerte⁶⁷.

Puede sin embargo aceptarse la conclusión importante que *la universalización no ha representado en sí misma una erogación sustancialmente mayor a la que implicaría un mercado de trabajo totalmente formalizado*.

Pero sí podrá argumentarse que un escenario de formalización plena permitirá obtener más recursos fiscales, al incrementarse los aportes. El cuadro siguiente detalla el cálculo correspondiente, cálculo que como dijimos asume una alícuota de aporte igual en ambos escenarios.

Cuadro 9 – Erogación previsional y aportes – Escenarios “Situación Actual” y “Formalización Plena” – 2018 – Cobertura de beneficios

valores monetarios corrientes

Concepto	Escenario	
	Situación Actual	Formalización Plena
Valor de Beneficios (miles \$/año)	1.392.494	1.513.182
Valor de beneficios/PIB	9,5%	10,4%
Total de aportes (miles \$/año)	864.895	1.089.561
Total de aportes/PIB	5,9%	7,5%
Déficit previsional/PIB	3,6%	2,9%
Cobertura de beneficios por aportes	62,1%	72,0%

Fuente: elaboración propia – ver texto

En el escenario de formalización plena, la recaudación de aportes crece un 26%, y consiguientemente el quebranto previsional se reduce, al incrementarse la cobertura del gasto en casi 10 puntos porcentuales. Esto implica *reducir la incidencia del déficit previsional de 3,6% a 2,9% del PIB*. Al igual que para lo consignado en el cuadro anterior, estas conclusiones no deben tomarse como afirmaciones precisas, sino como meras aproximaciones.

En conclusión, la universalización del beneficio jubilatorio no significaría un mayor gasto previsional con relación a la formalización plena; sí lo hace con relación a un escenario de informalidad y cobertura no completa, que era el que imperaba antes de 2005, pero al costo de dejar sin cobertura a más de la mitad de la población en edad jubilatoria.

La formalización plena del mercado laboral aportaría recursos adicionales que reducirían 0,7 puntos del PIB el requerimiento de financiamiento vía rentas generales del sistema previsional.

⁶⁷ Una reducción del 9% en la población beneficiaria en el escenario FP (atribuible eventualmente a la población que no realiza aportes durante el período mínimo de 30 años) arrojaría un gasto previsional igual al del escenario SA.

6. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha desarrollado un conjunto de reflexiones y análisis referidos a la cuestión previsional, entendida como lo que atañe al sostenimiento de la población mayor, no perteneciente al segmento de población activa.

Los primeros sistemas de pensiones – derivados de sistemas de seguros contra infortunios - fueron concebidos como “de previsión”, en los que el aporte del trabajador durante su etapa activa lo volvía beneficiario una vez finalizada su etapa laboral. De este modo, se entendía el beneficio jubilatorio como resultado de un ahorro personal previo durante la etapa activa.

Esta concepción – siempre presente en todo análisis de la cuestión jubilatoria, tanto a nivel técnico como el debate social – es en realidad falaz. Tal “ahorro” no se concreta en bienes producidos en el período corriente, sino que constituyen derechos a una producción futura; además, estos derechos se construyen tanto por los aportes como por la capitalización de los mismos.

La sobrevivencia de la población no activa no depende de producción acumulada, sino que es simplemente producto de la asignación de parte de la producción corriente; el “ahorro previsional” no es sino una institución – de las varias posibles – a través de la cual se realiza tal asignación.

Es conveniente entonces distinguir dos planos de análisis. El primero, que hemos denominado de *sobrevivencia*, se refiere al dimensionamiento de los recursos para sostener la población no activa, y se define en términos biológico-culturales. El segundo plano fue designado como *institucional*, y comprende los arreglos institucionales que habilitan el sostenimiento de esa población no activa.

En este marco, el trabajo encara dos temas específicos, referidos al caso de la Argentina.

El primero se refiere a la cuestión de la *dependencia*, y corresponde al primero de los planos mencionados. Partimos de la definición tradicional de dependencia demográfica, que incluye tanto a población mayor como a población en edad previa a la laboral. La incidencia de estas dos categorías de población crece hasta el año 1990, para luego descender; en este proceso, va ganando importancia la población mayor (de 60 años y más), cuya participación crece de 7% a 16% entre 1950 y 2020, a la vez que disminuye el peso de la población en edad previa a la laboral, en un grado equivalente. El descenso de la tasa de dependencia se interpreta como indicando un “bono demográfico”, que deberá agotarse en el futuro.

Sobre esta base, se analizan los efectos de la creciente escolarización sobre la dependencia, para la franja de población de 14 a 18 años, en cuanto implica detraer población de la condición de actividad económica. Si en 1947 el cómputo de población escolarizada en esa franja etaria significaba un incremento de 2 puntos porcentuales en la tasa de dependencia, en 2010 esta incidencia se había incrementado a 7%. La incorporación de la mayor asistencia escolar produce así un incremento considerable de la tasa de dependencia, del orden de 5 puntos, relativizando la existencia del mencionado “bono demográfico”.

Seguidamente, se introduce el diferencial de costos de supervivencia por franja etaria, a fin de aquilatar adecuadamente el nivel de gasto necesario para el sostenimiento de la población no activa, diferenciando población joven y población mayor; se consideran los recursos insumidos en

alimentación, educación y salud. Esta corrección no altera sustancialmente los resultados alcanzados por la corrección demográfica por escolaridad, aunque el nivel de dependencia resulta ser mayor al que surge de los indicadores demográficos. Más de la mitad del consumo de alimentos, educación y salud se destina actualmente a personas no activas.

Cabe señalar que, ya desde el ángulo institucional, el aumento de la escolarización no ha sido motivo de preocupación en términos de sostenibilidad fiscal como sí lo ha sido la temática previsional, a pesar que también comporte destinar recursos adicionales para el sostenimiento de población no activa (esto es, por el aumento de la tasa de dependencia).

En segundo término, se aborda la específica cuestión de la universalización del beneficio jubilatorio, establecida a partir de regímenes de moratoria a partir de 2005. Tal universalización ha sido cuestionada desde los ángulos de la *equidad* y de la *sostenibilidad fiscal*. Se trata de cuestiones que atañen exclusivamente al plano de lo institucional.

En lo que hace a la inequidad, el cuestionamiento se refiere al otorgamiento de beneficios a personas que no acreditaron aportes (o al menos no los suficientes). Esta ausencia de aportes puede imputarse a no haber desarrollado actividad laboral, a la evasión voluntaria de aportes y a la informalidad. Pero solo en el primer caso, existe una inequidad visible, salvo el caso de ejercicio de tareas domésticas y de cuidado, no remuneradas. En los otros dos casos, visiblemente más importantes, la cuestión de la equidad – una vez que se despeja la ficción del “ahorro previsional” – queda relativizada, toda vez que no parece inapropiado que una persona que se desempeñó en actividades productivas reciba una remuneración cuando se retira de ellas; esto, más allá de las específicas condiciones institucionales en que ellas se concretaron (trabajo formal, no formal o doméstico).

La cuestión de la inequidad se reduce a un caso de tributación diferencial: solo quienes realizan aportes abonan una contribución fiscal. Esto es, se trata de una particular forma de inequidad tributaria. Habrá tal inequidad sin embargo solo en la medida que los aportes recaigan efectivamente sobre el ingreso del trabajador, y no sobre el empleador.

Al respecto, no parece haber evidencia concluyente en cuanto a cuál es la incidencia de las contribuciones sociales. Ésta es una cuestión compleja, dada las particularidades del mercado de trabajo. La literatura consultada tiende a hacer recaer el grueso del peso de las contribuciones sobre el trabajador; pero esto parece no tan válido en el caso de trabajadores de bajos ingresos en establecimientos de menor escala, que es precisamente donde prevalece la informalidad. La presencia de normativa estableciendo salarios mínimos impone también restricciones a que la carga fiscal recaiga sobre el trabajador. De ser así – y enfatizamos que esta no es una conclusión robusta – se debilitaría el argumento de la inequidad. Debe considerarse también que el beneficio que reciben los trabajadores que no realizaron aportes regulares es más bajo.

En lo referido a las consecuencias fiscales de la universalización del beneficio, se postula frecuentemente que ha incrementado el gasto público más allá de lo sostenible. Sin embargo, si bien el gasto público consolidado se ha incrementado y el gasto previsional ha sido un factor relevante, nuestro análisis revela que no es un factor exclusivo ni principal.

Asimismo, entendemos que la afirmación de que la universalización del beneficio jubilatorio representa una carga fiscal diferencial debe ser evaluada contra un escenario referencial de formalización plena, a fin de establecer si en este último caso existiría efectivamente un menor nivel de gasto.

Con el propósito de dilucidar este punto, se ha realizado un ejercicio simplificado. Se caracteriza en forma estilizada la situación actual – a partir de la información sobre masa de beneficios y formalización, en un escenario de estado estacionario, que replica en el tiempo las condiciones imperantes en la actividad laboral y en la masa de beneficiarios previsionales. Sobre este escenario, calibrado a la situación del año 2018, se plantea uno alternativo de formalización plena del empleo, otorgando beneficios únicamente a aquellos individuos con una trayectoria laboral, en las condiciones de la normativa actual en cuanto al monto de beneficios.

El resultado de este ejercicio es que las masas de beneficios previsionales en ambos escenarios son similares (en rigor, para el de formalización plena se estima un gasto algo mayor); en consecuencia, no puede alegarse que la universalización del beneficio previsional haya implicado un compromiso fiscal mayor al que se asocia a una situación de formalización plena. Ésta última, claro está, comportaría una mayor recaudación fiscal, mejorando el saldo de las transacciones del sector público en algo menos de un punto del PIB.

Lo acotado del alcance de este trabajo no permite fundamentar recomendaciones, a partir de lo analizado; ellas tienen que apoyarse en una consideración más amplia de la cuestión previsional; se espera solamente que lo tratado aquí pueda ser de ayuda en tal sentido.

Esta cuestión es probablemente la más difícil que enfrenta la gestión estatal, no solo por gran volumen de recursos que involucra, sino también por su complejidad, al lidiar no solo hechos de períodos corrientes, sino la integralidad de las trayectorias laborales.

ANEXO I: BREVE RESEÑA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Se presenta aquí una breve reseña de la evolución del sistema previsional, con énfasis en lo ocurrido a partir de la segunda posguerra⁶⁸.

Si bien las primeras instituciones previsionales se remontan a principios del siglo XX, la Argentina completa la constitución de un sistema previsional con pretensiones de universalidad entre 1944 y 1955, bajo la égida del Estado. La concepción bajo la cual operó en su inicio era la de régimen de capitalización. Esto significa que los aportes realizados por los activos eran acumulados en fondos específicos, cuya utilización se reglaba por medio de instrumentos de deuda pública. Tales fondos – denominados en la época “parafiscales” – eran administrados por diversas entidades públicas separadas del presupuesto nacional, denominadas “cajas”, que no integraban propiamente las cuentas públicas. Se establecía así un mecanismo basado en la noción de intangibilidad de tales

⁶⁸ Este anexo se basa esencialmente en Arza (2010).

fondos, por cuanto su destino – y el del rendimiento que de ellos se obtuviera – se encontraba reservado al pago de beneficios, y no era de libre disponibilidad para el gobierno⁶⁹.

Los recursos de estos fondos fueron licuados por el proceso inflacionario, porque la deuda tomada por el Estado con los mismos era remunerada con una tasa de interés nominal muy por debajo del aumento de precios verificado en el período. Una vez producido este fenómeno, el sistema asumió una configuración institucional “de reparto”, por la que el Estado recaudaba recursos por vía de imposición a los trabajadores activos (sobre su remuneración directa o bajo concepto de carga patronal) y transfería a los pasivos beneficios en función de su historial de aporte a las entidades previsionales. Una manifestación central de esta transición fue la unificación de diversas cajas previsionales en solo tres (sector privado, sector estatal y trabajadores autónomos) en 1968⁷⁰. Posteriormente, las erogaciones previsionales pasaron a integrar el Presupuesto del Gobierno Nacional.

El criterio de relacionar beneficios con el historial de aportes (y el propio sustantivo “aporte”) es una suerte de remedo del anterior sistema de capitalización. Pero se funda además en un criterio: el beneficio recibido compensa trabajo realizado con anterioridad. Quien no haya trabajado durante su vida activa un tiempo mínimo, no se hace acreedor a beneficio alguno. Los aportes son así una suerte de certificación del desempeño en el mercado laboral, por más que no formen un fondo a ser usufructuado a futuro.

Nótese que el beneficio definido de esta forma no guarda relación alguna con los requerimientos de supervivencia. En otras palabras, no existe correspondencia entre la cuestión de la supervivencia y el diseño institucional que genera recursos a ese efecto para la población pasiva.

Tanto este diseño como el que lo precedió (capitalización estatal) pueden definirse entonces – siguiendo la terminología de Esping-Andersen (1993) – como conteniendo un componente “mercantilizador”: se establece una suerte de trueque entre el presente de trabajo y el futuro de beneficios. De alguna forma, se apunta a preservar el principio de que las transacciones se basen en una regla de reciprocidad, aun cuando ella no responda a un criterio estricto de equivalencia.

Esta afirmación vale tanto para el original sistema estatal de capitalización como para el de reparto posterior, en la medida en que los beneficios se encontraban vinculados a aportes previos. Hubo cierta hibridez, dado que se intentó asegurar un mínimo de beneficio, tomando en cuenta las necesidades, dando lugar a cierta progresividad distributiva de los beneficios; pero la lógica mercantilizadora fue siempre considerada como la de mayor legitimidad. Este principio se vio mitigado, porque estos regímenes contuvieron un elemento ajeno a la idea de intercambio voluntario, por ser los aportes compulsivos.

⁶⁹ La figura institucional de las Cajas de Previsión de entonces guarda similitud con la de “ente público no estatal”, como son actualmente las Obras Sociales; esto es, entidades que pueden recibir compulsivamente recursos, pero cuya gestión no pertenece enteramente al Estado.

⁷⁰ Posteriormente, el sistema fue gestionado – ya en plena vigencia del abordaje de reparto y como integrante principal del presupuesto de la Nación – bajo una administración unificada, hoy día la Administración Nacional de la Seguridad Nacional (ANSES). Deben mencionarse además cajas previsionales para empleados públicos provinciales, varias de las cuales fueron paulatinamente transferidas al ámbito nacional.

Con el pasar del tiempo, este sistema de reparto mostró una creciente necesidad de financiamiento adicional a lo aportado por las contribuciones previsionales; esto fue reflejo de una considerable informalidad, además del incumplimiento de pagos y una reglamentación relativamente laxa en lo referente al otorgamiento de beneficios. El segmento previsional se convirtió así en un fuerte demandante de recursos fiscales, a partir de lo que pasó a denominarse “déficit previsional”

En 1993 se produjo una reforma previsional, mediante la sanción de la ley 24.241; fue una de las piezas centrales del programa de reformas instrumentado a partir de 1989, orientado a retirar al Estado, y sobre todo a morigerar la incidencia de transacciones que transgredieran la regla del intercambio.

La reforma se fundó en argumentos de mercantilización, unidos a consideraciones en torno al envejecimiento poblacional: se instituyeron cuentas individuales donde se volcaron aportes, que brindarían el financiamiento para el beneficio futuro, a la manera de los convencionales sistemas de previsión privada. Se estableció además como requisito para alcanzar el beneficio un total de 30 años de aportes; esto equivale a establecer que el trabajo debería desempeñarse bajo condiciones de formalidad durante esa suma de años. Las edades de jubilación, para el régimen general, se ajustaron a 65 años para varones y 30 años para mujeres.

Para los individuos ya en actividad, la opción por el sistema de capitalización fue voluntaria, y se reconocieron los años de actividad al momento de calcular el beneficio mediante una Prestación por Permanencia. Para los nuevos ingresantes, se determinó la posibilidad de optar entre el sistema de reparto y el de capitalización, aunque en caso de silencio se asumió la opción por éste último, que pasó a ser la opción más poblada.

Nótese que en el sistema de capitalización, la suerte de cada individuo quedaba vinculada a la particular evolución de su fondo de pensión, borrando así cualquier consideración de orden colectivo. Este punto era esencial, por cuanto perfeccionaba el desligamiento del Estado acerca de la suerte que correrían tales fondos, y por ende sus beneficiarios (más allá de brindar protecciones y reaseguros legales). Los fondos fueron gestionados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, entidades privadas reguladas por una normativa que establecía condiciones y restricciones, en cuanto a la inversión de los fondos, buscando su capitalización.

La mercantilización sin embargo no fue completa: mientras los aportes personales fueron a engrosar las cuentas individuales, las contribuciones patronales mantuvieron como destino las arcas públicas. Ellas brindaron así financiamiento para el pago de beneficios a los jubilados y pensionados ya existentes, como también a beneficiarios futuros que hubieran realizado aportes previos a la reforma (Prestación por Permanencia), a aquéllos que no hubieran optado por el nuevo sistema de capitalización e incluso a la Prestación Básica Universal, una transferencia unilateral de valor modesto que beneficiaba al universo de jubilados y pensionados.

Pero además, subsistió el carácter compulsivo del sistema, aunque suavizado por dos aspectos: la posibilidad de optar entre el sistema de reparto y el de capitalización, y el que las cuentas de capitalización podían recibir recursos adicionales a los establecidos compulsivamente.

Esta hibridez de diseño fue en parte consecuencia de una negociación política entre quiénes deseaban generalizar la lógica mercantilizadora y aquéllos que apuntaban a brindar cierta garantía estatal de beneficio, sobre todo para los individuos que tuvieran una trayectoria significativa de aportes previos. La cuestión acerca de los individuos carentes de aportes suficientes, en razón de su informalidad, y que quedarían por lo tanto en el desamparo durante la vejez, no fue objeto de preocupación específica, asumiendo implícitamente que la informalidad era el resultado de una decisión personal, ante la decepción que implicaba la jubilación provista hasta entonces por el Estado.

No ingresaremos aquí en la cuestión del desempeño e impacto de esta reforma⁷¹. Pero señalamos que, en función de la expectativa de que la informalidad registrada durante la vigencia del sistema estatal era esencialmente una decisión personal, la reforma prometía una creciente formalización, incentivada por la nueva “intangibilidad” de los fondos previsionales. Notemos el matiz “mercantilizador” de esta presunción, al situar la informalidad en el plano de la decisión individual, vinculada al magro desempeño del sistema previsional estatal, y no en el particular funcionamiento del mercado de trabajo.

Ahora bien, esta expectativa de mayor formalización, a partir de la reforma de 1993, no se cumplió. Es real que la trayectoria seguida por la economía argentina no fue muy favorable, dada la formidable caída del nivel de actividad entre 1998 y 2002 (recesión acumulada de casi 19%) y de la crisis del sistema bancario iniciada a fines de 2001⁷². Pero la informalidad se mantuvo durante la recuperación posterior a la crisis.

Como se señaló, la reforma de 1993 había establecido un mínimo de 30 años de aportes para ser beneficiario de la jubilación. Esta última condición representó una restricción importante para la población activa para acceder al beneficio previsional, tanto por discontinuidades (más o menos) voluntarias en la actuación laboral, como por la situación de informalidad, que implica desarrollar actividades laborales sin realizar aportes al sistema previsional.

La convivencia de desempleo abierto a tasas relevantes e informalidad tornó arduo el cumplimiento de la condición de 30 años de aporte. Éste fue típicamente el caso de lo ocurrido en la década de 1990, cuando coexistieron una tasa de desempleo en promedio de 14,6% (entre 1991 y 2000), a la vez que la tasa de informalidad en el empleo se situó en el orden de 1/3. Si bien el desempleo se aminoró tras la crisis de 2001-2 a valores de un dígito, los niveles de informalidad se mantuvieron.

Ante la perspectiva de que una elevada porción de la población mayor quedara sin cobertura previsional por insuficiencia de aportes, se instrumentó en 2005 un régimen de moratoria para trabajadores autónomos y sus derechohabientes (ley 24.476 y Decreto 1454/2005). Este régimen amplió fuertemente la cantidad de beneficiarios: ella se amplió en 1,5 millones, un incremento

⁷¹ El mecanismo de reaseguro de última instancia fue la Ley de Convertibilidad, que impedía la monetización del déficit fiscal, y en consecuencia obligaba al equilibrio de las cuentas públicas

⁷¹ Existe abundante literatura sobre el tema. Remitimos al efecto a Arza (op. cit), Cetrangolo y Grushka (2008) y Bertranou y Bonari (2005).

⁷² Resulta incluso llamativo que la informalidad haya crecido fuertemente durante la gran crisis de 2001-2002. Así, en 2004 el nivel de informalidad se estimada en 48% de los asalariados, para descender en 2010 a 35%. Habida cuenta de que es de suponer que el empleo formal es más estable que el informal (por la mayor protección que conlleva el primero), cabría esperar una evolución opuesta.

superior al 50% sobre el número de beneficiarios anteriores (Cetrangolo y Grushka, 2008, pág. 20). La persistencia de este régimen de moratoria – que comportaba un descuento no irrelevante en los beneficios percibidos – llevó a la cobertura prácticamente universal de la población en edad de jubilarse⁷³. Cerca del 40% de los beneficios otorgados entre 2005 y 2011 incluyeron la adhesión a la moratoria (Arenas de Mesa, op. cit, pág. 79).

El régimen de moratoria fue sustituido en 2016 por la ley 27.260, que estableció la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), equivalente al 80% del haber jubilatorio mínimo. A este beneficio pueden acceder todos aquéllos que no puedan alcanzar otro beneficio análogo, con total independencia de la trayectoria laboral o de los aportes realizados. Un aspecto importante de esta prestación es que no es pensionable, esto es, no puede ser transferida a un derechohabiente (o solicitada por éste), en caso de muerte del beneficiario. En el año 2019, la PUAM comprendió cerca de 13% de los beneficios otorgados.

Por otro lado, en 2008 se suprimió por la ley 26.425 el segmento de las cuentas individuales de capitalización, creado en 1994, y se constituyó un sistema basado exclusivamente en el principio de reparto. Salvo regímenes especiales (por ejemplo, en el caso de docentes), la normativa fija un salario de sustitución que se encuentra en un valor algo superior al 50% del último salario en actividad.

Se ha universalizado así el derecho al beneficio previsional, asegurándose un ingreso mínimo por edad, con independencia de la trayectoria laboral, y un beneficio no muy ambicioso, comparado con la que había regido en tiempos de las antiguas cajas previsionales.

⁷³ Véase el cuadro 5 del presente trabajo.

ANEXO II: UNIVERSALIZACIÓN DEL BENEFICIO PREVISIONAL: CONFIGURACIÓN DEL EMPLEO ADOPTADA PARA EL CÁLCULO DE LAS EROGACIONES PREVISIONALES

Población económicamente activa formal	
Sector privado	6.721.933
Sector público	3.161.875
No asalariados	2.379.542
Total empleo formal	12.263.350
Población económicamente activa no formal	
Sector privado	4.424.298
No asalariados	2.247.141
Total empleo no formal	6.671.438
Población económicamente activa total	
Total PEA ocupada	18.934.788
Desempleo	1.416.934
Total PEA	20.351.722
Tasa de actividad	45,7%

Año de referencia: 2018

Fuente: elaboración propia en base a <https://www.economia.gob.ar/datos/> - 11/8/2020 - Información económica al día

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A. - Los sistemas de pensiones en la encrucijada - Desafíos para la sostenibilidad en América Latina -Libros de CEPAL 159 – 2019
- Arza, C. - La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios - En Torrado, S. (dir.) - El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002) - Edhasa - 2010
- Balasini, J. - ¿Es necesaria una reforma jubilatoria en la Argentina? - Voces en el Fénix Nro, 78 – 2019
- BCRA - Banco Central de la República Argentina - Sistema de Cuentas del Producto e Ingreso de la Argentina – 1975
- Beach, C., Balfour, F. Estimated Payroll Tax Incidence and Aggregate Demand for Labour in the United Kingdom. *Economica*, New Series, Vol. 50, No. 197 (Feb., 1983), pp. 35-48 (14 pages). DOI: 10.2307/2554119
- Bertranou, F. y Bonari, D. - Protección Social en Argentina-Financiamiento, Cobertura y Desempeño - 1990-2003 - Oficina Internacional del Trabajo – 2005
- Chowdhury, A. - Islam, I - The newly industrialising economies of East Asia - Routledge-London and New Yuork - 1993

- Cetrangolo, C. y Grushka - Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura - Serie Financiamiento del Desarrollo 205 - Comisión Económica para América Latina (CEPAL) – 2008
- Cruces, G., Galiani, S., Kidyba, S. Payroll taxes, wages and employment: identification through policy changes. *Labour Economics*, Volume 17, Issue 4, August 2010
- Deslauriers, J., Dostie, B., Gagné, R., Paré J. - Estimating the impacts of payroll taxes: evidence from canadian employer-employee tax data. IZA Discussion Paper No. 11598-2018
- Eatwell, J., Milgate, M. y Newman, P. (ed.) *The New Palgrave - A Dictionary of Economics* - McMillan Reference LTD - 1998
- Eisner, R. - "Extended Accounts for National Income and Product" - *Journal of Economic Literature* - Vol XXVI – 1988
- Eisner, R. - *The misunderstood economy - What counts and how to count it* - Harvard Business School Press – 1994
- Esping-Andersen, G. - *Los tres mundos del estado del bienestar* - Ediciones Alfons el Magnánim – 1993
- Gavrilova, E., Zoutman, F., Hopland, A., Møen, J.- Who Pays for the Payroll Tax? Quasi-Experimental Evidence on the Incidence of the Payroll Tax. 9th Norwegian-German Seminar on Public Economics; CESifo, Norwegian Center for Taxation at NHH, Oslo Fiscal Studies at UiO – 2015
- La Ruffa, G. (Coord) - *Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina* - Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) - <https://docs.asap.org.ar> - sin fecha
- Melguizo, Á., González-Páramo, J.M. Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach. *SERIEs* 4, 247–271 - 2013.
- Grieve, R. - The marginal productivity theory of the price of capital: An historical perspective on the origins of the codswallop - *real-world economics review*, issue no. 60 – 2012
- Kugler, A., Kugler, M. - Effects of Payroll Taxes on Employment and Wages: Evidence from the Colombian Social Security Reform. Stanford Center for International Development. Working paper No. 134 – 2001.
- Marx, K., *El Capital* – Fondo de Cultura Económica – 1973
- Ministerio de Economía - *Matriz Insumo Producto* - Argentina – 2001
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – *Boletín estadístico de la seguridad social* – 2018
- Novick, S. - La población económicamente activa en los Censos de Población -1947, 1960, 1970, 1980, 1991- Documento de Trabajo n° 21 - Instituto Gino Germani-UBA-2000
- OCDE-CIAT-BID - *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe* - <https://www.oecd.org/dev/Impuestos-sobre-los-salarios-en-America-Latina-y-el-Caribe-RESUMEN.pdf> - 2016
- Pearce, D. (ed) - *Diccionario Akal de Economía Moderna* - Ediciones Akal - (Traducción del Mcmillan Dictionary of Modern Economics) - 1999

- Polanyi, Karl, La gran transformación – Fondo de Cultura Económica – 2003 – Originariamente publicado en 1944
- Pritchett, L - "Does learning to add up add up? The Returns to Scholling in Aggregate Data" - En Handbook of the Economics of Education - Ed. Eric Hanushek y Finis Welch - North.Holland- Amsterdam - 2006
- Rosanvallon, P - La nueva cuestión social - Manantial – 1995
- Ruesch, R. - El país de las sombras largas - Ediciones del Viento - 2005 - Originalmente publicado en 1950
- Saez E., Schoefer, B. y Seim. D. - "Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden", American Economic Review, vol 109(5), pages 1717-1763 - 2019
- Wainerman, C. y Giusti, A. - "¿Crecimiento real o aparente? La fuerza de trabajo en la Argentina en la última década" - Desarrollo Económico n° 135 - Octubre-diciembre 199
- Weber, M. - Etica protestante - Jorge Mestas Editores Escolares S.L. - 2001 - Originariamente publicado en 1904-5
- Yusuf, S. - Development Economics through the decades - The International Bank for Reconstruction and Development - 2009