



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Economía

Licenciatura en Economía

**El mercado laboral y el desempeño del Sistema Integral Previsional
Argentino
2018 - 2050**

Autores: Joaquín Anchorena y Delfina Gotsis

Legajo: 27009 / 27092

Mentor: José María Fanelli

Buenos Aires, Argentina

23 de diciembre de 2019

RESUMEN

El presente trabajo intenta clarificar las problemáticas que plantea el régimen previsional argentino en la actualidad. Específicamente, se evalúa el impacto de un cambio en los indicadores del mercado laboral sobre el desempeño futuro del sistema previsional.

Para comenzar, es interesante señalar que Argentina se encuentra atravesando la etapa del bono demográfico, también llamada Ventana de Oportunidad Demográfica (VOD). Durante esta etapa, la proporción de la población en edad de trabajar es excepcionalmente alta en relación a la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 65 años). De todas maneras, se espera que en 2040 comience la etapa de envejecimiento poblacional. El envejecimiento poblacional, que se caracteriza por un aumento en la proporción de la población adulta mayor, plantea serias complicaciones para el sistema de jubilaciones.

Actualmente, el 94,2% de la población adulta mayor se encuentra alcanzada por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). De todas maneras, casi el 62% de la población adulta mayor percibe un beneficio con moratoria. Considerando que la moratoria tiene un vencimiento natural, se espera que la cantidad de beneficiarios del SIPA decaiga progresivamente entre 2019 y 2050.

La caída en la cobertura del SIPA deberá ser compensada por un aumento de la cobertura de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Considerando que la PUAM es un beneficio no contributivo y teniendo en cuenta que el monto que perciben los beneficiarios de la PUAM es inferior a la jubilación mínima, el desempeño futuro del SIPA tiene fuertes implicancias para el sistema previsional, sobre todo en materia de adecuación y sostenibilidad.

De todas maneras, si se considera una mejora en la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de formalidad laboral, los resultados mejoran significativamente. Además, entre más rápido convergen estas tasas a sus niveles de largo plazo, mejor es el resultado obtenido. Es interesante resaltar que, de las tres variables mencionadas, la que más impacto tiene en las proyecciones es el aumento en la tasa de formalidad laboral.

El presente trabajo intenta contribuir al debate que se plantea en la actualidad respecto del sistema de pensiones. A su vez, es interesante destacar que el resultado de las proyecciones puede servir como guía para los responsables de diseñar políticas públicas.

ÍNDICE

1. Introducción	- 4 -
2. Los sistemas previsionales	- 7 -
2.1 Sistema Integrado Previsional Argentino	- 9 -
2.1.1 Organización del sistema previsional argentino	- 9 -
2.1.2 Cobertura: cantidad de aportantes y beneficiarios	- 12 -
2.1.3 Adecuación: intensidad de la cobertura previsional.....	- 17 -
2.1.4 Sostenibilidad: ingresos y egresos del sistema previsional.....	- 19 -
3. Modelo de proyección y sus componentes	- 23 -
3.1 Componente demográfico	- 23 -
3.1.1 Bono demográfico (2010-2040)	- 23 -
3.1.2 Envejecimiento poblacional	- 25 -
3.2 Componente previsional	- 29 -
3.2.1 Aportantes	- 29 -
3.2.2 Beneficiarios.....	- 30 -
3.3 Indicadores del mercado laboral	- 31 -
3.3.1 Población económicamente activa	- 32 -
3.3.2 Desempleo	- 33 -
3.3.3 Formalidad laboral	- 34 -
3.4 Variables económicas	- 35 -
3.4.1 Crecimiento económico	- 35 -
3.4.2 Salario real y productividad	- 36 -
4. Metodología	- 37 -
4.1 Aportantes	- 37 -
4.2 Beneficios	- 38 -
4.2.1 Jubilaciones por vejez	- 38 -
4.2.2 Retiros por invalidez	- 40 -
4.2.3 Pensiones.....	- 41 -
5. Proyecciones 2019-2050	- 43 -
5.1 Escenario base	- 43 -
5.2 Escenarios alternativos	- 48 -
5.2.1 Escenario alternativo 1: convergencia en 2050	- 49 -
5.2.2 Escenario alternativo 2: convergencia en 2040	- 56 -
6. Implicancias de política	- 62 -
7. Conclusión	- 64 -
8. Bibliografía	- 66 -
9. Anexo estadístico	- 70 -

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales roles del Estado consiste en garantizarle a la sociedad el mayor bienestar posible. Es por eso que es de suma importancia brindar un nivel de protección social que cubra las necesidades básicas de los habitantes. Algunos de los principales ámbitos en los que hace foco el Estado son el de la salud, la educación, el trabajo y la discapacidad. Un sector de la población particularmente vulnerable es el de los adultos mayores, quienes precisan de asistencia y previsión social para poder sustentarse. Para esto, cada Estado cuenta con un sistema previsional cuyo objetivo principal es administrar transferencias intergeneracionales de recursos de modo tal de promover la suavización del consumo y la redistribución de los ingresos.

El principal desafío de los regímenes previsionales consiste en ampliar la cobertura del sistema y mejorar la magnitud de los beneficios otorgados, sin contraer grandes déficits que amenacen la sostenibilidad. Por lo tanto, los sistemas previsionales pueden ser evaluados en materia de cobertura, adecuación y sostenibilidad. Por un lado, la cobertura en etapas pasivas mide la proporción de adultos mayores que reciben un beneficio previsional. A su vez, la adecuación mide la magnitud de los beneficios otorgados. Por último, la sostenibilidad se refiere a la relación entre los ingresos y egresos del sistema. Como es de esperarse, estos tres objetivos entran en conflicto constantemente.

La problemática que plantea el sistema previsional argentino es un tema muy discutido en la actualidad. Hace ya cuatro décadas que el régimen dejó de cumplir con el objetivo de autofinanciamiento. Además, se espera que en el mediano y largo plazo el envejecimiento poblacional ejerza presiones adicionales en materia de sostenibilidad. Por otro lado, la cobertura del sistema previsional se encuentra en niveles históricamente altos producto de una serie de políticas que se llevaron a cabo entre 2001 y 2015. De todas maneras, el aumento de la cobertura que se produjo durante estos años se espera decaiga en el tiempo a medida que empiecen a perder relevancia los beneficios con moratoria. Es decir que el nivel de cobertura actual no refleja, necesariamente, el nivel de cobertura de los años por venir. Por este motivo, los políticos, académicos y expertos muestran gran interés en el desempeño futuro del sistema previsional argentino.

El objetivo de este trabajo es contribuir a clarificar las problemáticas que plantea el régimen en la actualidad. Para esto, es imprescindible tener en cuenta su historia y el entorno económico y social en el que está inmerso. De todas maneras, el foco está puesto en cómo se va a desempeñar el sistema previsional en el mediano y largo plazo. Específicamente, se concentra en cómo se espera va a evolucionar la cobertura del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) entre 2018 y 2050 y las consecuencias que esto tiene en materia de sostenibilidad.

En el presente trabajo, se realizaron una serie de proyecciones que permiten identificar hacia dónde se dirige el SIPA. El resultado de estas proyecciones no debe tomarse como un destino

inmutable. Por el contrario, la idea es poder evaluar cómo es que un cambio en las variables del mercado laboral puede contribuir a mejorar el desempeño del sistema. En particular, se abordará la siguiente pregunta:

¿Cuál es el impacto de un aumento en la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de formalidad laboral en el nivel de cobertura del SIPA de largo plazo y qué implicancias tiene para el sistema no contributivo?

Para contestar esta pregunta, se realizará una proyección base donde se suponen constantes todas las variables en los niveles de 2018. Este escenario se utilizará como punto de referencia. En segundo lugar, se realizaron dos escenarios alternativos. En ambos casos, se supone que las variables del mercado laboral convergen a valores más favorables en el futuro. En el primer escenario, se considera que la convergencia a estos valores se produce en 2050, mientras que en el segundo escenario se supone una convergencia más rápida. Específicamente, se supone que las tasas de desempleo y formalidad en Argentina convergerán a los niveles actuales de Chile. Para la tasa de actividad, se supuso que Argentina convergerá, en 2050, a los niveles actuales de Canadá. Esto permitirá considerar el aumento en el nivel de cobertura del SIPA producto de la integración de las mujeres al mercado de trabajo.

Las simulaciones son sumamente enriquecedoras porque dejan entrever qué variables impactan más significativamente en el nivel de cobertura de largo plazo. Por lo tanto, los resultados obtenidos podrían servir como una especie de guía para los responsables de proponer e implementar reformas. En otras palabras, si los resultados de las simulaciones indican que estas variables son cruciales para determinar el nivel de cobertura del SIPA, los responsables de formular políticas públicas deberán priorizar reformas que impulsen una mejora en estos indicadores.

Para realizar las proyecciones, se recurrió a la metodología utilizada por Carlos Grushka (2016) en *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050*. Es un modelo que parte de proyecciones demográficas para luego calcular, en base a ciertos supuestos que se consideran razonables, la cantidad de aportantes y beneficiarios del régimen. El hecho de considerar las proyecciones demográficas en el modelo permite incorporar al análisis las oportunidades y desafíos que surgen producto de la transición demográfica. Actualmente, Argentina se encuentra atravesando el bono demográfico, una etapa que se caracteriza por un aumento en la proporción de la población en edad de trabajar. A partir de 2040, se espera que comience una etapa de envejecimiento poblacional, donde la proporción de la población en edad de trabajar cae a costas de un aumento de la población de adultos mayores. Estos cambios en la estructura de la población impactan fuertemente en las proyecciones del SIPA. Lo interesante del enfoque propuesto en este trabajo es que al considerar la interacción entre el componente demográfico, el componente

previsional, el mercado laboral y las variables económicas, se obtiene una visión integral que provee mayor capacidad de análisis.

El trabajo está organizado en seis capítulos. Tras esta introducción, se presentará en la sección 2 los principales objetivos de los regímenes previsionales. También se hará una breve descripción de cómo se organiza el sistema previsional argentino y se analizará el desempeño del sistema a lo largo de la historia en materia de cobertura, adecuación y sostenibilidad. En la sección 3, se describirán los componentes del modelo de proyección. El objetivo de esta sección es mostrar la relevancia del componente demográfico, el componente previsional, los indicadores del mercado laboral y las variables económicas a la hora de evaluar el desempeño futuro del sistema. Luego, en la sección 4, se procederá a explicar las bases técnicas del modelo utilizado. Finalmente, en el capítulo 5 se expondrán los resultados de las proyecciones realizadas junto con el análisis correspondiente. En la sección 6 y 7 se discutirán algunas implicancias de política y se presentarán las conclusiones del trabajo.



2. LOS SISTEMAS PREVISIONALES

En esta sección se hará un análisis detallado de los diferentes tipos de sistemas previsionales.

Para comenzar con la discusión, resulta pertinente citar la teoría del ciclo de vida de Modigliani (1986), que establece que los individuos ahorran durante su etapa como trabajadores activos para luego desahorrar una vez jubilados, cuando los ingresos pasan a ser nulos. Gráficamente, esto significa que el ahorro a lo largo de la vida de una persona tiene forma de joroba. De esta manera, el individuo logra suavizar el consumo de modo de maximizar su bienestar intertemporal. Otra teoría que da origen a mucho de lo discutido en este trabajo es el modelo de consumo intertemporal de Fisher (1930). Dado un nivel de ingresos, Fisher intenta modelar el proceso de toma de decisiones de un individuo respecto del nivel de consumo intertemporal. En este sentido, los sistemas previsionales, que promueven la suavización del consumo, responden a las teorías de Modigliani y Fisher. Durante la etapa activa, los trabajadores ahorran en forma de aportes previsionales. Luego, en la etapa pasiva, pasan a cobrar un beneficio jubilatorio. En este contexto, los beneficios previsionales, que son la principal fuente de ingresos en la etapa pasiva, permiten a los jubilados mantener un nivel de consumo acorde al que tuvieron durante los años que permanecieron laboralmente activos. De acá se deriva que uno de los objetivos principales de los sistemas previsionales es la suavización del consumo a lo largo de la vida de los individuos.

Otro de los motivos que justifica la intervención del Estado en los sistemas de pensiones son las fallas de mercado. Las familias que no tienen acceso a la información se ven imposibilitadas de invertir sus ahorros previsionales de manera óptima. Considerando que el futuro se encuentra plagado de incertidumbre y que los individuos carecen de previsión perfecta, puede ocurrir que las personas no ahorren lo suficiente como para mantener un nivel de consumo adecuado a lo largo de su etapa pasiva. Por este motivo, es indispensable que las autoridades del país intervengan en el proceso de ahorro y suavización del consumo (Bertranou, Cetrángolo, Grushka, Casanova, 2011). A su vez, los sistemas de pensiones también afectan otras variables macroeconómicas como el ahorro, la acumulación de capital, la tasa de crecimiento económico, el mercado de trabajo y la situación fiscal. Considerando que las decisiones de ahorro repercuten directamente en el proceso de acumulación de capital, en un contexto donde el ahorro es bajo en relación a lo económicamente óptimo, la tasa de crecimiento económico será menor que la tasa de crecimiento potencial. Si la tasa de crecimiento se estanca, las condiciones en el mercado laboral se verán deterioradas. Por lo tanto, dado que los sistemas de pensiones son un mecanismo de ahorro para la sociedad, es sumamente importante, para impulsar el desarrollo económico, que estén bien diseñados y administrados.

Además de la suavización del consumo, las fallas de mercado y el desarrollo económico, existen otros objetivos de los sistemas previsionales, tales como el alivio de la pobreza. La mayoría de los regímenes previsionales se organizan sobre la base de un esquema contributivo. El problema es que este tipo de regímenes carece del principio de universalidad porque excluye a aquellas personas que no cuentan con un historial laboral estable. Para evitar que estas personas caigan en situación de extrema pobreza, es de vital importancia que el Estado otorgue pensiones no contributivas. Como es de esperar, la importancia relativa del sistema de pensiones no contributivo depende de la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de formalidad laboral. Cuanto menores sean estas tasas, mayor es el esfuerzo que deberá realizar el Estado para evitar que su población de adultos mayores caiga en situación de extrema pobreza (Bertranou et al., 2011).

Por otro lado, los sistemas de pensiones tienen como objetivo favorecer la redistribución del ingreso. La redistribución del ingreso puede operar en varios sentidos. Por ejemplo, en el caso de los sistemas de reparto, donde los beneficios previsionales en un determinado momento del tiempo se financian con los aportes de los trabajadores activos, se produce una redistribución del ingreso intergeneracional. También puede haber una redistribución del ingreso intra-generacional, es decir, entre individuos de una misma generación, si el sistema beneficia especialmente a los afiliados de menor ingreso (Bertranou et al., 2011).

Por último, en un contexto de incertidumbre, no es tarea fácil mantener un nivel de ahorro adecuado. Teniendo en cuenta que es más fácil realizar estimaciones para un conjunto grande de personas, resulta más apropiado crear un sistema de seguros que tenga la posibilidad de explotar la menor incertidumbre a nivel agregado. De este modo, los sistemas previsionales pueden garantizar a sus afiliados un nivel de prestaciones tal que les permita mantener un nivel de consumo acorde al que tuvieron en la etapa activa de sus vidas (Bertranou et al., 2011). Cabe destacar que las aseguradoras también pueden enfrentar problemas relacionados con la existencia de mercados incompletos, como por ejemplo la selección adversa. Por ejemplo, las aseguradoras no cuentan con la información necesaria como para clasificar a los aportantes según su esperanza de vida. Si bien los sistemas de pensiones tienen incentivos para asegurar a las personas menos longevas, las personas que tienen más incentivos a asegurarse son las más longevas, es decir, las más riesgosas desde el punto de vista de la aseguradora. El hecho de tener un sistema previsional obligatorio permite aminorar la selección adversa (Bertranou et al., 2011).

2.1 SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO

En esta sección, se realizará una descripción detallada del SIPA. Luego, se procederá a analizar el desempeño del sistema previsional a lo largo de la historia en materia de cobertura, adecuación y sostenibilidad. Al considerar estos tres ejes, se estará realizando un análisis más completo respecto de su performance. El objetivo es entender con mayor claridad cómo está organizado el sistema, cuáles fueron las reformas previsionales más destacadas de los últimos tiempos y cuáles fueron las principales fortalezas y debilidades del régimen en años anteriores.

Para comenzar, es interesante destacar que de acuerdo con el Índice Mercer¹, que contempla el desempeño de los sistemas previsionales de 37 países, Argentina se encuentra muy mal posicionada respecto del resto de los países. En particular, el índice considera tres subíndices: Adecuación, Sostenibilidad e Integridad. El Índice Mercer, que es el índice a nivel agregado, le otorga una ponderación de 40%, 35% y 25% a cada uno de estos tres subíndices.

En el armado del índice se consideran una serie de variables tales como beneficios, diseño del sistema, cobertura previsional, demografía, deuda del gobierno, crecimiento económico, entre otros. Una vez obtenido el índice de cada país, se realiza un ranking en base a los puntajes obtenidos. En la última edición del ranking, publicada a fines de 2019, Argentina ocupó la penúltima posición. Los valores obtenidos fueron de 44,4% en integridad, 43,1% en adecuación y 31,9% en sostenibilidad. El valor general del índice para Argentina fue de 39,5%. Las cifras son poco alentadoras, por lo que no cabe duda de que se justifica invertir esfuerzos en estudiar el sistema previsional argentino y proponer reformas que permitan mejorar su performance.

2.1.1 ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

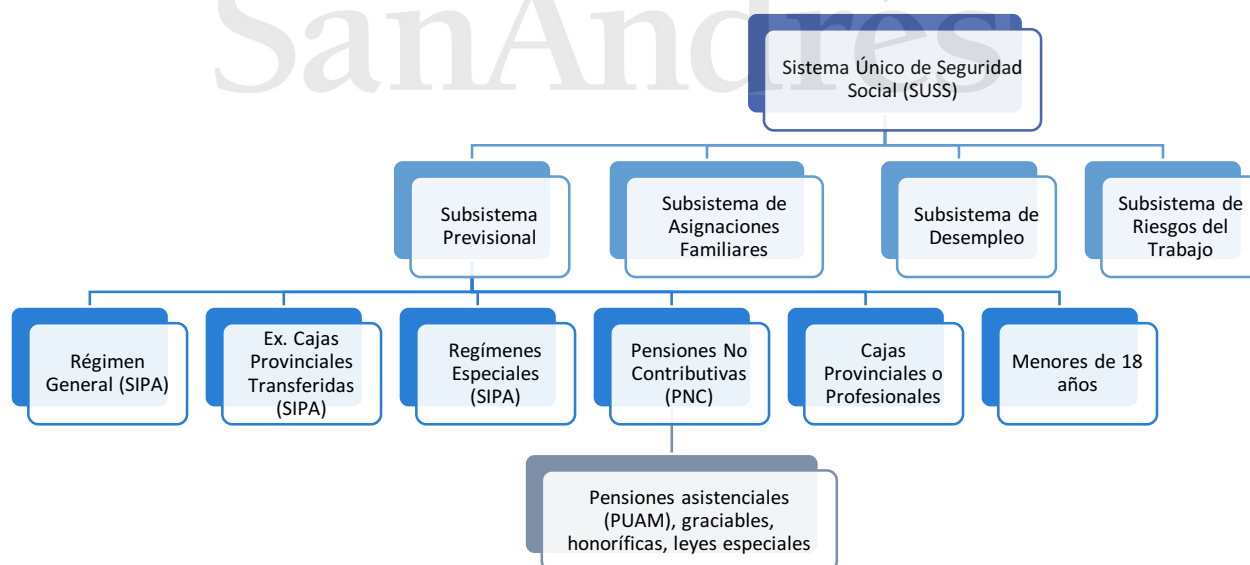
El Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) de la República Argentina tiene a cargo la administración de cuatro subsistemas: Subsistema Previsional (SIPA), Subsistema de Asignaciones Familiares, Subsistema de Desempleo y Subsistema de Riesgos de Trabajo. Específicamente, el SIPA se compone del Régimen General, las Ex Cajas Provinciales Transferidas, las Leyes 18.037, 18.038 y otras leyes anteriores, y los Regímenes Especiales. Los afiliados al SIPA son las personas físicas mayores

¹ El Índice Mundial de Pensiones Melbourne Mercer compara 37 sistemas de jubilación en materia de adecuación, sostenibilidad e integridad. El subíndice *Adecuación* contempla la tasa de sustitución, la jubilación mínima, el ahorro y la deuda promedio por familia, los beneficios impositivos, entre otros. El subíndice *Sustentabilidad* contempla el grado de auto-financiamiento del sistema de pensiones, la tasa de actividad de la población adulta mayor, la esperanza de vida de los jubilados, la importancia relativa del sistema privado de pensiones, la deuda pública y el crecimiento económico de largo plazo. El subíndice *Integridad* contempla regulación del sistema, grado de comunicación con los afiliados, garantías para los jubilados en caso de fraude, juicios previsionales y sentencias judiciales.

de 18 años que desempeñan trabajos en relación de dependencia o ejercen actividades en forma autónoma. A su vez, se encuentran excluidos del SIPA el personal militar de las Fuerzas Armadas y de seguridad, el personal policial, los menores de 18 años y las personas afiliadas a otros sistemas de nivel provincial, municipal y/o profesional siempre y cuando no ejerzan actividades previstas en la Ley 24.241. Es decir que los programas de Pensiones No Contributivas (PNC), los subsistemas nacionales, las Cajas Previsionales Provinciales que no han sido traspasadas al SIPA (Córdoba, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego), las Cajas Previsionales Municipales de algunas provincias y las Cajas Previsionales Profesionales (veterinarios, odontólogos, médicos, arquitectos, ingenieros, escribanos, abogados, profesionales en ciencias económicas, entre otros) se encuentran por fuera del SIPA (La Ruffa, Gaya, Carpenter, Martínez, 2019).

Cabe destacar que las PNC incluye pensiones asistenciales, tales como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Si bien este trabajo se concentra en la cobertura del SIPA, es importante tomar en consideración que la caída en la cobertura del sistema contributivo tiene como contrapartida un aumento en el nivel de cobertura del sistema no contributivo. A su vez, si se espera que las PNC cobren mayor relevancia con el correr de los años, con toda certeza empeorará la sostenibilidad del subsistema previsional. Dado que es uno de los ejes principales de cualquier sistema previsional, la PUAM será tomada en cuenta en las proyecciones y en el análisis posterior.

Cuadro 2.1: Composición del SUSS.



Elaboración propia en base a información de La Ruffa, Gaya, Carpenter, Martínez (2019)

El organismo de la administración pública nacional encargado de gestionar las prestaciones de seguridad social es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se encarga del otorgamiento y pago de jubilaciones y pensiones, el pago de asignaciones familiares a trabajadores en actividad, desempleados, jubilados y pensionados, la gestión y liquidación de la prestación por desempleo, la gestión y liquidación de las Asignaciones para Protección Social (Asignación Universal por Hijo, entre otras), y la gestión de los programas tendientes a aumentar la cobertura previsional de los ciudadanos. También tiene a su cargo el otorgamiento de Becas Progresar, créditos para jubilados y pensionados, créditos para pensiones no contributivas, entre otros (La Ruffa et al., 2019).

A su vez, ANSES se encarga de la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del SIPA. El FGS fue creado en 2008, cuando se traspasaron las cuentas individuales de capitalización administradas por las AFJP al actual Sistema Previsional de Reparto. Se compone de diversos activos financieros, tales como títulos públicos, acciones de sociedades anónimas, plazos fijos, obligaciones negociables, fondos comunes de inversión, fideicomisos financieros, cédulas hipotecarias, préstamos a provincias y a beneficiarios del SIPA. El FGS busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones previsionales. Para esto, invierte en activos que promuevan el desarrollo de la economía argentina y el mercado de capitales local de largo plazo, a la misma vez que intenta preservar el valor de sus recursos y obtener rentabilidad (La Ruffa et al., 2019).

Argentina cuenta con un Régimen Público de Reparto (RPR), cuya característica principal es el principio de solidaridad intergeneracional. Esto quiere decir que los aportes de todos los trabajadores activos van a un fondo común y se utiliza para financiar los beneficios de las personas pasivas, o jubilados, del momento. Estos beneficios también se financian a través de impuestos, como puede ser el Impuesto al Valor Agregado (IVA) (La Ruffa et al., 2019).

Los principales riesgos asociados a los sistemas de pensiones son el riesgo de longevidad y el riesgo financiero. El riesgo de longevidad es el riesgo de que el afiliado sobreviva su pensión. Esto ocurre cuando el valor actual de los beneficios recibidos supera el valor actual de los aportes realizados. Por otro lado, el riesgo financiero se deriva del hecho de que los ahorros previsionales que se invierten en los mercados financieros quedan sujetos a la volatilidad de dichos mercados. En ciertos casos, esta volatilidad puede llevar a enormes pérdidas de capital, teniendo consecuencias muy severas sobre el nivel de las pensiones de los individuos (Bosch, Melguizo, Pagés, 2013).

En el caso de los sistemas de beneficios definidos, el Estado asume ambos riesgos tanto en la etapa activa del afiliado como en la etapa pasiva. Por este motivo, el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida son dos factores que impactan de lleno en la situación financiera de ANSES (Bosch et al., 2013).

2.1.2 COBERTURA: CANTIDAD DE APORTANTES Y BENEFICIARIOS

Uno de los criterios más importantes a la hora de evaluar el desempeño de un sistema previsional es la cobertura. La cobertura mide la proporción de la población alcanzada por el régimen. En un sistema previsional contributivo, se compone de dos etapas. La primera etapa se denomina “cobertura en edades activas” y comprende el período durante el cual el trabajador permanece laboralmente activo y realiza aportes al sistema de pensiones. La segunda etapa se la denomina “cobertura de la población adulta mayor” y comprende el período a partir del cual el afiliado se retira del mercado laboral y pasa a percibir un beneficio previsional (Bertranou et al., 2011).

Considerando que las personas podrán acceder a una jubilación únicamente si cumplen con los años de aportes requeridos, la cobertura en etapas activas actual es un indicador de la cobertura en etapas pasivas futura. De acá se deriva que las variables del mercado laboral son sumamente relevantes a la hora de evaluar el desempeño de largo plazo del sistema previsional. Es de esperarse que un aumento en la tasa de actividad, un aumento en la tasa de formalidad laboral y una caída en la tasa de desempleo resulten en mejores indicadores de cobertura en etapas activas y, consecuentemente, en mejores indicadores de cobertura en edades mayores.

Por otro lado, cabe destacar que los sistemas de pensiones que se organizan sobre la base de un esquema contributivo suelen carecer del principio de universalidad precisamente porque no todos los trabajadores cuentan con un historial de contribuciones estable. Para evitar marginar a estas personas del sistema, es imprescindible que cada régimen previsional incluya mecanismos no contributivos (Bertranou et al., 2011). Nuevamente, se destaca la importancia del pilar no contributivo para mantener la cobertura en niveles aceptables. Este tema será tenido en cuenta a la hora de realizar las proyecciones.

2.1.2.1 COBERTURA EN EDADES ACTIVAS: APORTANTES

Los indicadores más utilizados para medir la cobertura activa son los ratios “aportantes sobre ocupados” y “aportantes sobre Población Económicamente Activa (PEA)”. Cabe resaltar que estos indicadores tienen sus limitaciones. Por un lado, existen afiliados al sistema que no realizan aportes porque ya cumplen con los años de aportes requeridos. Por lo tanto, si bien no están realizando aportes al sistema, califican para un beneficio jubilatorio. En ese sentido, el indicador subestima la cobertura. Por otro lado, existen trabajadores que realizan aportes, pero no alcanzan a completar los años de aportes requeridos para obtener un beneficio jubilatorio. Cuando los requisitos para obtener un beneficio son demasiado exigentes, el indicador sobrestima el nivel de cobertura (Bertranou et al., 2011).

Históricamente la cobertura previsional en Argentina estuvo muy correlacionada con el nivel de formalidad laboral. Esta correlación es especialmente notoria en el período 1990-2002, periodo durante el cual el grado de cobertura en etapas activas cayó drásticamente producto del deterioro del mercado laboral. Recién a partir del año 2002 se revirtió la tendencia ascendente de la tasa de desempleo y la tasa de precariedad, generando un aumento en la proporción de trabajadores activos afiliados al sistema de pensiones contributivo (Rofman, Apella, Vezza, 2015).

Hay otros factores que afectan el grado de participación en el mercado laboral. Por ejemplo, a partir de 1990 disminuyó el porcentaje de la población que deja de participar en el mercado de trabajo para realizar tareas domésticas. La contrapartida de una caída en la proporción de personas inactivas es un aumento de la población económicamente activa. De acuerdo con los datos publicados por CELADE, la PEA aumentó de 55% a 63,6% entre 1990 y 2019. Por otro lado, durante este período la tasa de desempleo también sufrió grandes cambios. Hasta 2002, la tasa de desempleo creció considerablemente. Según los datos del Banco Mundial, pasó de 5,4% en 1991 a 19,59% en 2002. A partir de esta fecha, la tendencia pasó a ser decreciente. En promedio, la tasa de desempleo entre 2010 y 2018 fue de 8,02%.

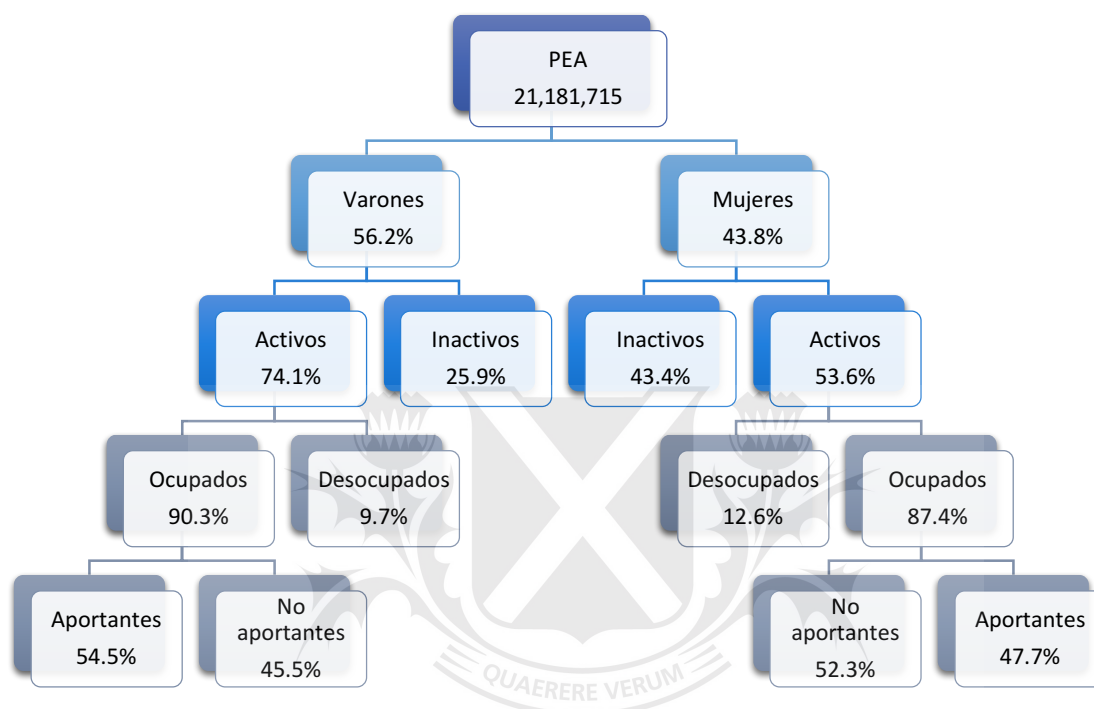
Cabe destacar que la tasa de actividad y la tasa de formalidad laboral difieren según la edad, sexo y nivel de ingreso. La tasa de actividad a diciembre de 2018 fue de 63,4%. Si descomponemos según el sexo, el 74,4% son hombres y el restante 53,2% son mujeres (CELADE). Por otro lado, en diciembre de 2018, la tasa de precariedad a nivel agregado fue de 48,14%. Entre hombres, la tasa de informalidad ascendió a 47,70%, mientras que para las mujeres fue de 48,72% (Banco Mundial).

En cuanto a los aportantes al sistema previsional (tanto asalariados como independientes), el 60,1% son hombres y el 39,9% son mujeres (Boletín de Seguridad Social, 2018). A su vez, para los trabajadores independientes, la tasa de formalidad en el año 2016 no superaba el 40% (Casalí, Jiménez, Léopore, Ortega, Álvarez, 2018). Además, los trabajadores independientes exhiben una baja regularidad en el pago de aportes y contribuciones. Esa baja regularidad tiene fuertes implicancias en el grado de cobertura en edades mayores de largo plazo. En cuanto a los trabajadores en relación de dependencia, la cobertura del sistema previsional alcanzó el 65,5% en el segundo trimestre de 2019 (INDEC, 2019).

Tanto la tasa de actividad como la tasa de desempleo y la tasa de formalidad laboral impactan de lleno en el desempeño del sistema previsional. Por un lado, a menor tasa de actividad, menor es la población económicamente activa. A su vez, a mayor tasa de desempleo, menor es la proporción de la PEA que se encuentra ocupada. Por último, a mayor tasa de precariedad laboral, menor es la proporción de ocupados que aportan al sistema de pensiones. En el corto plazo, el deterioro de los indicadores del mercado laboral conlleva menores ingresos previsionales. En el mediano y largo plazo,

la caída de la cobertura previsional en edades activas se deriva en mayores dificultades para cumplir con los años de aportes requeridos. Consecuentemente, cae la proporción de adultos mayores en condiciones de obtener una jubilación, haciendo caer la cobertura en edades mayores.

Cuadro 2.2: Indicadores del mercado laboral (2018)



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por INDEC y CELADE

2.1.2.2 COBERTURA PREVISIONAL EN EDADES MAYORES

El indicador más utilizado para medir la cobertura en la población adulta mayor es el ratio entre personas que perciben algún beneficio previsional (jubilación y/o pensión, de carácter contributivo o no contributivo) y personas mayores de cierta edad (generalmente, la edad legal de retiro). Cabe destacar que la información que presenta ANSES excluye ciertos regímenes previsionales, como por ejemplo Fuerzas Armadas y de Seguridad, Cajas provinciales y Cajas profesionales. A su vez, se producen duplicaciones entre jubilaciones y pensiones, sobre todo entre las mujeres. Por estos motivos, resulta complicado obtener un indicador adecuado de la cobertura previsional en edades mayores (Bertranou et al., 2011).

Entre 1994 y 2005, la cobertura previsional de adultos mayores cayó drásticamente producto de las mayores dificultades para acceder a las prestaciones. En primer lugar, los años de aportes requeridos aumentaron de 20 a 30 años. A su vez, la edad legal de retiro se incrementó en 5 años (de 60 a 65 para los hombres y de 50 a 55 para las mujeres). Sumado a esto, las contribuciones patronales aumentaron de 10% a 11% generando una mayor carga tributaria para los empleadores (Rofman et

al., 2015). A partir del año 2002, la cobertura en etapas activas comenzó a aumentar, pero la cobertura previsional en edades mayores siguió decayendo. La tendencia decreciente se acentuó en 2002, donde la cobertura cayó de 77% a 70%. Esta tendencia se revirtió a partir de 2005, con la implementación de las moratorias previsionales.

Las moratorias previsionales son un plan de facilidades de pago destinado a trabajadores que cumplen con la edad legal de retiro pero no cuentan los años de aportes requeridos. Les permite acceder a los beneficios previsionales del Régimen General mediante un plan de regularización de las deudas previsionales (Bertranou, 2007). Entre diciembre de 2005 y octubre de 2006 no se estableció ninguna restricción para evitar que las personas que ya gozaban de algún beneficio (plan social, pensión graciable o no contributiva, etc.) se adhieran al programa de moratorias. Es decir que muchas personas que ya contaban con un beneficio tuvieron acceso a una segunda prestación. Además, en agosto de 2006 se produjo un estallido en el número de altas otorgadas producto de la entrada en vigencia la Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos. Este mecanismo permitía realizar el trámite, en su totalidad, a través de Internet. Para visualizar el impacto de esta política cabe mencionar que solo en el primer trimestre de 2007 más de medio millón de personas solicitaron su jubilación por moratoria a través de Internet.

Es importante destacar que esta moratoria previsional tiene en cuenta los aportes comprendidos entre enero de 1955 y septiembre de 1993 y, por lo tanto, tiene un vencimiento "natural". El motivo de este vencimiento es que con el correr de los años se va achicando el tiempo transcurrido entre el momento en que el solicitante cumplió 18 años y septiembre de 1993. Por lo tanto, a medida que pasa el tiempo las personas pueden declarar una deuda cada vez menor, y los años de aportes requeridos para acceder a la moratoria son cada vez más.

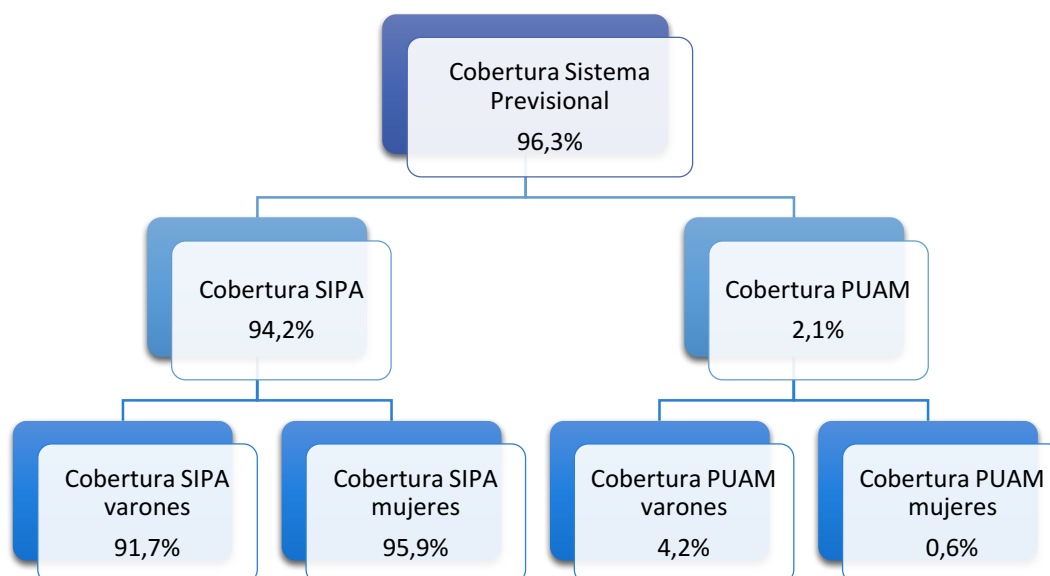
La implementación de las moratorias tuvo un impacto significativo sobre la cobertura de los adultos mayores. En primer lugar, la cantidad de beneficiarios entre 2005 y 2017 aumentó en 3,7 millones (ASAP, 2019). A su vez, en 2005 la cobertura era inferior al 70%. A partir de 2007 la cobertura comenzó a expandirse notoriamente hasta llegar al 85% en 2008 y 90% en 2009. Los grupos más beneficiados por las moratorias fueron las mujeres, las personas menores de 70 años, las personas con bajo nivel educativo y las personas pertenecientes al primer quintil de ingresos (Bertranou et al., 2011). En 2018, la cobertura con moratoria para las mujeres alcanzó el 73%, mientras que en el caso de los hombres fue del 46%.

Si bien las moratorias dieron lugar a un aumento notorio de la cobertura a partir de 2005, recientemente, el Estado tomó la iniciativa de reemplazar las moratorias con la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM). Es decir que aquellas personas que calificaban para un beneficio semi-contributivo, como son las moratorias, directamente pasarán a percibir una pensión no contributiva.

Por lo tanto, se espera que a medida que se extinga el efecto de las moratorias, caiga la cobertura del SIPA. Este es un aspecto que será tratado más adelante en las secciones 4 y 5.

Las pensiones no contributivas (PNC) también tuvieron su efecto positivo en la ampliación de la cobertura previsional. El programa de PNC incluye pensiones por vejez, pensiones a madres de siete o más hijos, pensiones graciabiles otorgados por el Congreso de la Nación, pensiones honorificas a ex combatientes de Malvinas, y otras leyes especiales. Entre 1999 y 2003 la cobertura de las PNC estuvo estancada, especialmente las PNC por vejez e invalidez. De todos modos, en 2003 se flexibilizaron los requisitos para acceder a las PNC al mismo tiempo que se realizaron campañas de difusión de los beneficios y se instalaron nuevos Centros de Atención Personalizada. Consecuentemente, la cobertura de las PNC creció aproximadamente un 17% anual entre 2004 y 2010, efecto que se le atribuye al crecimiento de las pensiones por invalidez, las pensiones a madres de siete o más hijos y las pensiones a excombatientes de Malvinas. Por el contrario, las PNC por vejez aumentaron entre 2004 y 2006, pero la posibilidad de pasarse al régimen contributivo mediante la moratoria hizo caer su alcance (Bertranou et al., 2011).

Para este trabajo resulta pertinente distinguir entre la cobertura del SIPA, que comprende beneficios contributivos, y la cobertura de las PNC, que únicamente considera beneficios no contributivos. De acuerdo con el Boletín Estadístico de la Seguridad Social, la cobertura del SIPA en 2018 alcanzó el 91,6% para los hombres y el 95,9% para las mujeres. A nivel agregado, la cobertura del sistema contributivo fue de 94,2%. Considerando la PUAM, la cobertura de adultos mayores en 2018 alcanzó el 96,3%. Indudablemente, la cobertura del sistema previsional argentino es una de sus mayores fortalezas. De todas maneras, para que el régimen sea sostenible, es necesario que la cobertura en etapas activas acompañe. Es decir, considerando que el sistema alcanza a casi toda la población de adultos mayores, es imprescindible que los ingresos del sistema previsional sean lo suficientemente altos como para poder sustentar este gasto tan elevado. A esto se le suma el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, que ejercerán presiones adicionales sobre el financiamiento del sistema. Nuevamente, queda de manifiesto lo importante que es la cobertura en etapas activas, que está determinada por la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de formalidad laboral.

Cuadro 2.3: Cobertura previsional en edades mayores (2018)

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por Ministerio de Salud y Desarrollo Social

2.1.3 ADECUACIÓN: INTENSIDAD DE LA COBERTURA PREVISIONAL

La intensidad de la cobertura, o adecuación de las prestaciones, mide la magnitud de los beneficios previsionales y hace referencia a la capacidad del sistema para asegurarle a sus afiliados un perfil de ingresos acorde a su ingreso previo al retiro.

Hay distintas maneras de medirlo. La primera consiste en medir el beneficio obtenido en relación a una canasta básica de consumo. De este modo, se puede determinar si la prestación es suficiente para asegurarle al jubilado un nivel de consumo básico. Otra manera de medir el nivel de adecuación es con los indicadores de seguridad económica en la vejez, es decir, qué porcentaje representan los ingresos por jubilaciones y pensiones en los ingresos totales de los adultos mayores. De todas maneras, el indicador de adecuación más utilizado es la tasa de sustitución, que consiste en comparar el haber percibido con el salario promedio de la vida laboral.

Como ya se mencionó previamente, dos de los principales objetivos de los sistemas previsionales son prevenir la pobreza entre adultos mayores y permitir la transferencia de recursos de la etapa activa a la etapa pasiva, de modo que las personas puedan suavizar el perfil de consumo a lo largo de sus vidas (Rofman, Lucchetti, Ourens, 2010). Para determinar si el sistema cumple efectivamente con estos objetivos, la tasa de sustitución promedio es un indicador muy útil. De todas maneras, no es tarea fácil calcularla. En primer lugar, con la implementación de las moratorias, un porcentaje muy elevado de la población adulta mayor sin una historia de aportes completa accedió a un beneficio previsional. A su vez, en las prestaciones promedio se mezclan trabajadores

independientes, que aportan sobre una baja renta imponible, y trabajadores en relación de dependencia con distintos niveles de ingresos (Bertranou et al., 2011).

De acuerdo con las estadísticas presentadas por Bertranou et al. (2011), la tasa de sustitución entre 2001 y 2010 cayó 12 puntos porcentuales en términos del salario promedio, de 67 a 55%. El motivo que explica esta tendencia negativa es la implementación de las moratorias previsionales, dado que sus beneficiarios reciben prestaciones muy cerca del mínimo. Si se excluye a los beneficiarios de las moratorias, la tasa de sustitución aumentó de 67% en 2001 a 75% en 2010 (aumento de 8 puntos porcentuales). Cabe señalar que la evolución de la tasa de sustitución varía según el nivel inicial de la prestación. El aumento de la tasa de sustitución fue especialmente notorio para jubilados que recibían prestaciones cercanas al mínimo, de modo que se acentuó la redistribución del ingreso entre los individuos de edades avanzadas (Bertranou et al., 2011). Yendo a la actualidad, en marzo de 2019 el haber medio de beneficiarios titulares del SIPA fue de \$19.554, mientras que la remuneración promedio de aportantes al SIPA en relación de dependencia ascendió a 41.743. Por lo tanto, la tasa de sustitución en marzo de 2019 fue de 46,8%, notablemente más baja que en 2010 (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019). Es importante resaltar que la tasa de sustitución disminuye a medida que se incrementa la remuneración, por lo que los haberes cercanos al mínimo tienen una tasa de sustitución mayor que los haberes más altos.

Por otro lado, el haber medio de beneficiarios del SIPA en marzo de 2019 fue de \$19.554, mientras que la Canasta Básica Total (CBT) fue de \$9.304,51. Por lo tanto, la prestación promedio del SIPA representó el 210% del valor de la CBT. Como es de esperar, ese porcentaje es menor para los jubilados con moratoria y mayor para los jubilados sin moratoria. En promedio, los jubilados sin moratoria recibieron un haber de \$28.047, mientras que los jubilados con moratoria cobraron \$11.093. De todas maneras, los haberes del sistema contributivo fueron lo suficientemente generosos como para cubrir la CBT. En cuanto a las PNC, las pensiones asistenciales (vejez, invalidez y de madres de 7 hijos) y las pensiones graciabiles son inferiores a las del SIPA, mientras que las pensiones de excombatientes de Malvinas y de leyes especiales superan el haber promedio del SIPA. Por último, la PUAM en marzo de 2019 fue de \$8.514, por debajo de la CBT. Es decir que, en el caso de las pensiones de invalidez, pensiones de vejez y PUAM, el haber es insuficiente para cubrir la canasta básica de consumo.

En cuanto a los datos de pobreza, según el último informe del INDEC publicado el primer semestre del 2019, el 10,4% de los adultos en edad de jubilarse están por debajo de la línea de la pobreza. Más precisamente el 1,2% son indigentes y el 9,2% son pobres no indigentes. Si bien las prestaciones son generosas, 1 de cada 10 adultos mayores son pobres. Considerando que la cobertura del sistema previsional supera el 95% de la población adulta mayor, el hecho de que el 10,4% de los

adultos mayores sean pobres implica que el sistema previsional esa incumpliendo, al menos parcialmente, uno de sus objetivos principales: el alivio de la pobreza.

Para concluir con esta sección, resulta interesante detallar cómo se calculan los haberes jubilatorios en la actualidad. En primer lugar, se toman las últimas 120 remuneraciones antes del momento de retiro, actualizadas por el coeficiente de movilidad (70% IPC del INDEC y 30% variación del RIPTE). Luego, se calcula el 1,5% de ese monto y se lo multiplica por la cantidad de años aportados. Con eso, se obtiene la jubilación inicial. A esto, se le agrega la Prestación Básica Universal (PBU), un monto fijo que en marzo de 2019 se encontraba en \$4.818,25. La PBU brinda una prestación uniforme a quienes cumplan con los requisitos para acceder a una jubilación.

Cabe destacar que en el caso de los beneficiarios cuyo haber jubilatorio no llega a la jubilación mínima establecida por la ley, también tienen acceso a un complemento al haber mínimo, que es la diferencia que se paga para llegar a la jubilación mínima. En marzo de 2019, la jubilación mínima ascendía a \$10.400. El hecho de que exista una jubilación mínima permite garantizar a los afiliados una cierta tasa de sustitución. Volviendo a los objetivos de los sistemas previsionales, la jubilación mínima fomenta la suavización del consumo, el alivio de la pobreza y la redistribución del ingreso. Es una medida que beneficia, obviamente, a los jubilados de menores ingresos.

2.1.4 SOSTENIBILIDAD: INGRESOS Y EGRESOS DEL SISTEMA PREVISIONAL

El financiamiento de los sistemas previsionales contributivos depende principalmente de la trayectoria de los ingresos y gastos. Las variables que determinan el nivel de recaudación y gasto son el número de aportantes, su nivel salarial, las alícuotas de aportes y contribuciones, el número de beneficiarios y el nivel de las prestaciones. A su vez, hay una serie de factores exógenos que impactan en estas variables y, por lo tanto, determinan indirectamente el nivel de ingresos y egresos del sistema. Entre estos factores se encuentran el envejecimiento poblacional, la tasa de actividad, el desempleo, la tasa de formalidad laboral, los procesos inflacionarios y el grado de evasión previsional (ASAP, 2019). El presente trabajo hará foco en este segundo set de variables, específicamente, aquellas relacionadas con el mercado laboral. Estos indicadores son cruciales a la hora de evaluar el funcionamiento del régimen previsional y los valores que presenta Argentina en la actualidad son preocupantes. Consecuentemente, el desempeño futuro del sistema de pensiones enfrenta riesgos de magnitud.

Los dos indicadores más utilizados para medir la sustentabilidad de un sistema previsional son el resultado previsional y la tasa de sostenimiento. Para calcular el resultado previsional, se deben restar los egresos del sistema (gasto en jubilaciones y pensiones) de los ingresos del sistema (aportes y contribuciones dirigidos al SIPA). El resultado previsional puede ser deficitario, superavitario o

equilibrado. Por otro lado, la tasa de sostenimiento mide la relación entre trabajadores activos y pasivos. Cuanto mayor es la tasa de sostenimiento, más sustentable es el sistema.

La situación financiera del sistema previsional argentino se puede dividir en tres etapas. La primera, entre 1944 y 1964. Durante este periodo, el sistema acumuló cuantiosos superávits. La segunda etapa comprende los años entre 1965 y 1980 y se caracteriza por ser una etapa de relativo equilibrio financiero. La tercera etapa empieza en 1980, período durante el cual la situación financiera de la seguridad social argentina se vio visiblemente desmejorada.

Como ya se mencionó previamente, la evolución de los salarios y del empleo formal tienen implicancias enormes sobre el financiamiento de los sistemas contributivos dado que determinan la cantidad y calidad de los aportes. Entre 1970 y 1992, la economía argentina atravesó un periodo de estancamiento económico y un deterioro de la productividad respecto de otros países centrales como Estados Unidos. Posteriormente, la tasa de desempleo creció entre 1992 y 2002 y la tasa de precariedad, que mide la relación entre empleo no registrado y empleo total, aumentó persistentemente entre 1980 y 2005. Finalmente, la crisis cambiaria que se desató en 2001 con la salida de la convertibilidad conllevó una caída drástica del salario real, un aumento de la evasión previsional y un incremento en la tasa de desempleo que tomó valores superiores al 18%. La tendencia decreciente de los salarios y el empleo se revirtió parcialmente en 2003. A partir de ese año, el gobierno implementó un conjunto de políticas heterodoxas que propiciaron la recuperación de la economía. Durante este periodo, aumentó la tasa de actividad, cayó el desempleo y la tasa de precariedad, que pasó del 42,1% en 2001 al 33,6% en 2016. Entre 2003 y 2007, el PBI real creció un 52%. Durante esta etapa, la transición de la informalidad a la formalidad representó el 60% de la creación de puestos formales de trabajo, mejorando visiblemente el financiamiento del sistema previsional (ASAP, 2019).

En cuanto a los flujos de caja, el SIPA entró en crisis a partir de 1980 producto de una serie de políticas que generaron un aumento de las erogaciones y una disminución de los ingresos. Entre 1980 y 1984, el gobierno procedió a eliminar las contribuciones patronales del 15% para beneficiar al sector empresarial. En 1984 se restablecieron las contribuciones patronales. En 1987 la alícuota llegó a un valor de 12,5% y en 1991 alcanzó el 16%, aunque luego se redujo hasta llegar al 10,4% en 2002. Por otro lado, se produjo un achatamiento de la pirámide previsional, es decir, un empeoramiento en la adecuación de las prestaciones. Todo esto fomentó la evasión previsional, haciendo caer aún más los recursos del sistema. Paralelamente, en 1994, se produjo el traspaso de las cajas provinciales a la Nación. A raíz de esto, el sistema nacional absorbió cuantiosos déficits, acentuando aún más su crisis de financiación (ASAP, 2019).

Como los ingresos del sistema no eran suficientes para hacer frente a las obligaciones previsionales, las transferencias del Tesoro y los recursos tributarios comenzaron a cobrar una enorme relevancia. En 1993, se implementó un sistema previsional mixto que contemplaba componentes de los sistemas de reparto y de capitalización a la vez. El objetivo era ponerle fin a los desequilibrios financieros y otorgarle al sistema previsional sustentabilidad de largo plazo. El argumento que sustentaba esta reforma es que en los sistemas de reparto los beneficios se derivan de los aportes de los trabajadores activos y no del volumen de los fondos capitalizados. Por lo tanto, en un contexto de envejecimiento poblacional, donde la proporción de la población en edades pasivas crece constantemente en relación a la población en edades activas, un sistema con estas características carece de viabilidad. Lejos de proveer una solución a la problemática planteada, el traspaso a un sistema mixto acentuó los problemas de financiación. La política económica de los años 90, el endurecimiento de los requisitos de acceso y la privatización parcial del sistema implicaron un aumento del desempleo, un aumento de la tasa de precariedad y una caída del salario real. Todo esto generó una reducción en los ingresos previsionales y profundizó el desfinanciamiento del sistema (ASAP, 2019).

Luego de 1990, se invirtió la importancia relativa de las fuentes de financiamiento del sistema previsional. En 1990, el 75% del financiamiento provenía de cargas sociales y el 25% de otras fuentes, incluyendo recursos tributarios. En el año 2002, las cargas sociales representaban tan solo un 34%, mientras que las otras fuentes hacían al 66% restante. Como consecuencia de los desequilibrios financieros del sistema de Seguridad Social, el déficit del sector público nacional no financiero aumentó de 2,5% del PBI en 1995 a 4,1% en 2001 (ASAP, 2019).

Finalmente, en 2005, el financiamiento del sistema previsional se vio fuertemente deteriorado con la implementación de las moratorias previsionales. En el corto plazo, las moratorias implicaron un aumento en el número de aportantes, que se deriva en un aumento de los ingresos. Sin embargo, esa mayor cantidad de afiliados generó un incremento en el número de prestaciones, haciendo aumentar significativamente las erogaciones (ASAP, 2019). Por lo tanto, la extensión de la cobertura a sectores que no acreditaban los años de aportes requeridos conllevó un deterioro de la situación financiera del sistema. Entre 2010 y 2017, según los datos publicados por ANSES, los aportes y contribuciones como porcentaje del total de los recursos del organismo oscilaron entre el 60% y 70%. Puntualmente, en diciembre de 2017, los aportes y contribuciones alcanzaron el 62,62% del total de los recursos.

Por último, en el año 2008 se sancionó la Ley 26.425. A grandes rasgos, la ley establecía la transición de un sistema previsional mixto a un sistema de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Con los fondos de las cuentas individuales de capitalización se creó el

Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), cuyo objetivo es garantizar el pago de las obligaciones previsionales. Cabe destacar que el incremento de los ingresos derivado del traspaso de recursos del sistema de capitalización al sistema de reparto permitió mejorar el financiamiento del sistema previsional, especialmente deteriorado con el programa de las moratorias (ASAP, 2019). Entre 2009 y 2014 la tasa de sostenimiento pasó de 1,72 a 1,94. A partir de 2014, no obstante, exhibe una tendencia decreciente producto de la ampliación de la moratoria previsional. A su vez, la tasa de desocupación paso de 7,30% en 2008 a 7,60% en 2016, mientras que la tasa de precariedad disminuyó de 37,7% en 2008 a 33,6% en 2016.

Resumiendo, en la sección 2 se presentaron los principales objetivos de los regímenes previsionales, así como una descripción de la forma en que se organiza el sistema previsional argentino. Luego, se procedió a analizar el desempeño del sistema previsional a lo largo de la historia en materia de cobertura, adecuación y sostenibilidad. Contando con este análisis de la evolución histórica del sistema previsional, se procederá ahora a analizar los componentes del modelo de proyección.



3. MODELO DE PROYECCIÓN Y SUS COMPONENTES

Como ya se mencionó, el foco de este trabajo es evaluar el impacto de un cambio en las variables del mercado laboral sobre el desempeño futuro del sistema previsional. Las proyecciones realizadas permiten, en primer lugar, analizar tendencias de largo plazo suponiendo que las variables relevantes para el modelo permanecen constantes en los valores de 2018. A su vez, los resultados del escenario alternativo ponen de manifiesto la relevancia de los cambios en la tasa de actividad, la tasa de desempleo y la tasa de formalidad laboral.

Para esto, se utilizó el modelo presentado en *Perspectivas del Sistema Integral Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050* de Carlos Grushka (2016). De acuerdo con lo señalado en este trabajo, hay cuatro elementos básicos que deberá incorporar una proyección previsional: el componente demográfico, el componente previsional, los indicadores socioeconómicos y el mercado laboral en conjunto, y por último las variables económicas y financieras. A continuación, se realizará una breve descripción de cada uno de ellos.

3.1 COMPONENTE DEMOGRÁFICO

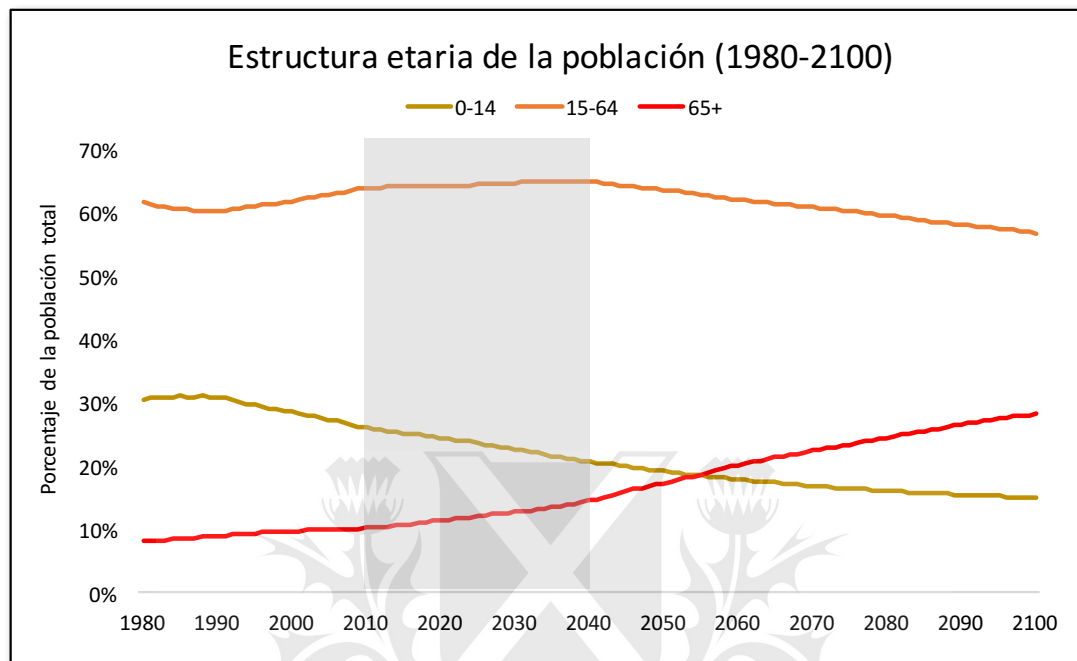
En la actualidad, el sistema previsional argentino está pasando por un momento en que su solvencia se ve amenazada, cosa que despierta las alertas respecto de los desafíos a enfrentar en el mediano y largo plazo. Uno de los factores que contribuyen a esta problemática es el envejecimiento poblacional, que se deriva de la baja en las tasas de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida. A su vez, esto genera un aumento de la proporción de la población adulta mayor a costa de una caída en la proporción de la población activa. De todos modos, entre 2010 y 2040 Argentina estará atravesando la etapa del bono demográfico, también conocido como una Ventana de Oportunidades Demográficas.

3.1.1 BONO DEMOGRÁFICO (2010-2040)

Actualmente, Argentina cuenta con una estructura etaria muy favorable, propia del bono demográfico. El bono demográfico es un período de la transición demográfica durante el cual la proporción de la población en edad de trabajar crece progresivamente en relación a la población en edades de inactividad (niños y adultos mayores). Como resultado, la tasa de dependencia –que se define como la relación entre la cantidad de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años) y la cantidad de personas en edad de trabajar— cae hasta llegar a niveles mínimos históricos. Es decir que la proporción de la población en edades activas alcanza un máximo (ver Gráfico

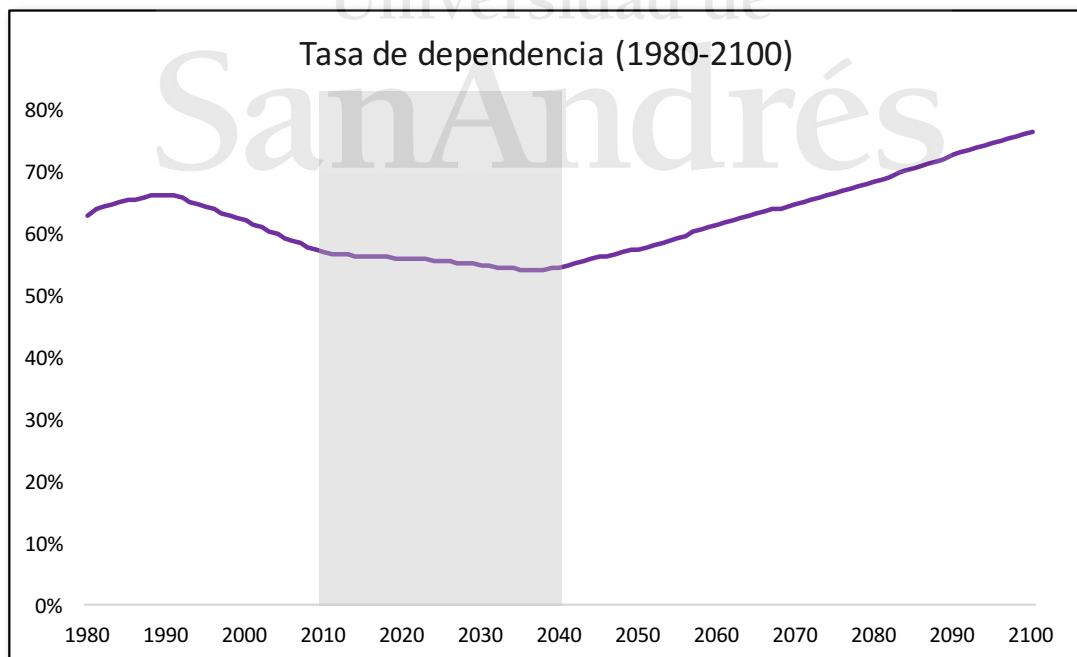
3.2). En el caso argentino, se espera que la tasa de dependencia se mantenga en valores mínimos entre los años 2010 y 2040 (Gragnotati, Rofman, Apella, Troiano, 2014).

Gráfico 3.1:



Elaboración propia en base a datos y proyecciones de CEPAL

Gráfico 3.2:



Elaboración propia en base a datos y proyecciones de CEPAL

Teniendo en cuenta que, durante el bono, la proporción de la población en edad productiva llega a valores máximos, esta etapa de la transición demográfica es especialmente favorable para el crecimiento económico. Durante el bono, la población cuenta con una mayor capacidad de ahorro e inversión, fundamental para el proceso de acumulación de capital. A su vez, como la proporción de la población en edades de inactividad es baja comparada con otras etapas de la transición demográfica, el gasto en seguridad social, incluyendo asignaciones familiares y jubilaciones y pensiones, es considerablemente menor (Gragnotati et al., 2014). Por lo tanto, es crucial que Argentina aproveche esta ventana de oportunidades y asiente las bases económicas e institucionales necesarias para hacer frente a los desafíos que conlleva el envejecimiento de la población.

A su vez, el envejecimiento poblacional plantea una serie de complicaciones futuras, muchas veces asociadas con la inestabilidad macroeconómica (Gragnotati et al., 2014). El marco institucional y las políticas públicas deberán acompañar las distintas etapas de la transición demográfica. El problema es que los cambios institucionales suelen ser lentos, especialmente cuando el arco político no logra llegar a consensos rápidamente. Como bien señalan Mason y Lee (2011), los beneficios de la ventana de oportunidades demográficas no se dan de manera automática. Por el contrario, el bono no es más que una oportunidad y como toda oportunidad, puede ser aprovechada o desaprovechada. Además, cabe destacar que la población de adultos mayores a partir de 2050 es la población económicamente activa en la actualidad. Según la teoría económica, los agentes racionales optimizan intertemporalmente en base a su perfil de ingresos. Teniendo esto en cuenta, es de vital importancia que estas personas conozcan las reglas del juego con anticipación. En otras palabras, cuanto más se pospongan las reformas, mayor será la resistencia de la sociedad a aceptar los cambios propuestos (Gragnotati et al., 2014). Considerando que el desempeño futuro del sistema previsional está en riesgo, es de vital importancia que estos temas se traten cuanto antes.

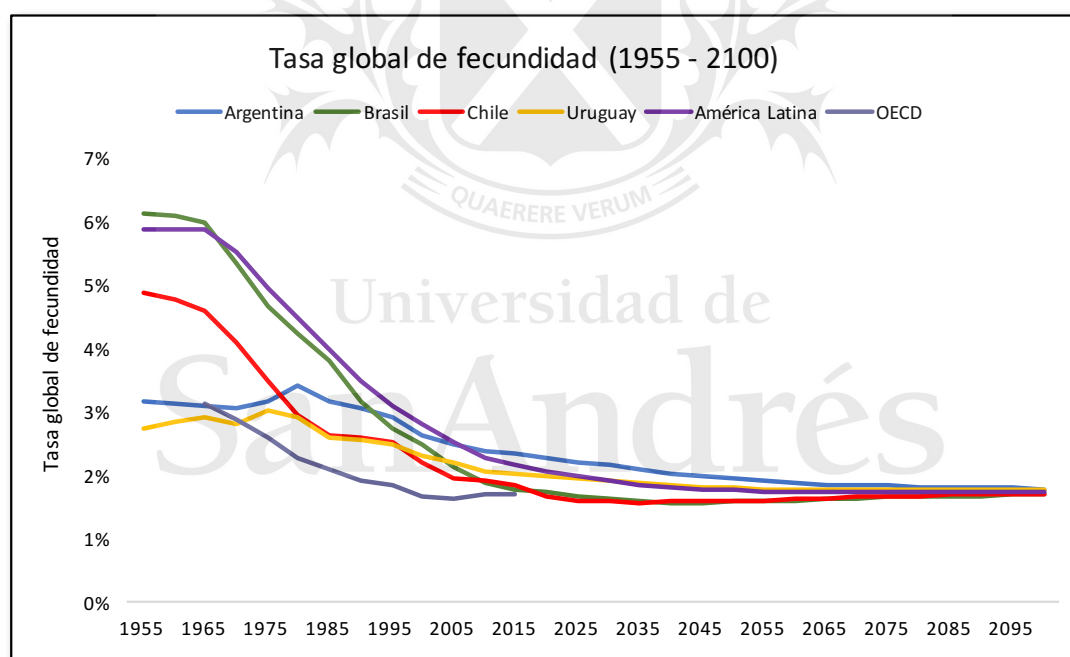
3.1.2 ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL

Argentina se encuentra atravesando un proceso de cambio demográfico. La dinámica de la tasa de natalidad, la tasa de mortalidad y la esperanza de vida implican un envejecimiento gradual de la población. Comparado con varios países de América Latina, Argentina pareciera estar relativamente más avanzada en la transición demográfica. De todos modos, en relación a los países de la OCDE, es un país todavía joven. En el largo plazo, se espera que Argentina converja a la distribución etaria de estos países (Gragnotati et al., 2014). El envejecimiento de la población tiene un fuerte impacto sobre el mercado laboral y el sistema de pensiones. Particularmente, en los sistemas de beneficios definidos, el envejecimiento de la población puede generar grandes desequilibrios fiscales producto de la disminución de los aportes y el aumento de las prestaciones.

El principal factor que genera este proceso de envejecimiento es la caída de la fecundidad. La tasa bruta de natalidad se espera que caiga de 16,5% en 2015 a 11% en 2050 y 9,9% en 2100. La esperanza de vida al nacer de ambos sexos se espera que aumente de 76,8 en la actualidad, a 81,5 en 2050 y 85,9 en 2100. Si descomponemos la esperanza de vida según el sexo, la esperanza de vida de los hombres aumentará de 72,9 en 2015 a 77,7 en 2050, mientras que en el caso de las mujeres se espera que aumente de 80,6 en 2015 a 85,1 en 2050. En los gráficos 3.4, 3.5 y 3.6, queda de manifiesto que Argentina está más avanzada en la transición demográfica respecto al promedio de los países de América Latina. Actualmente, la tasa global de fecundidad y la tasa bruta de natalidad son menores que el promedio, mientras que la tasa bruta de mortalidad es más elevada.

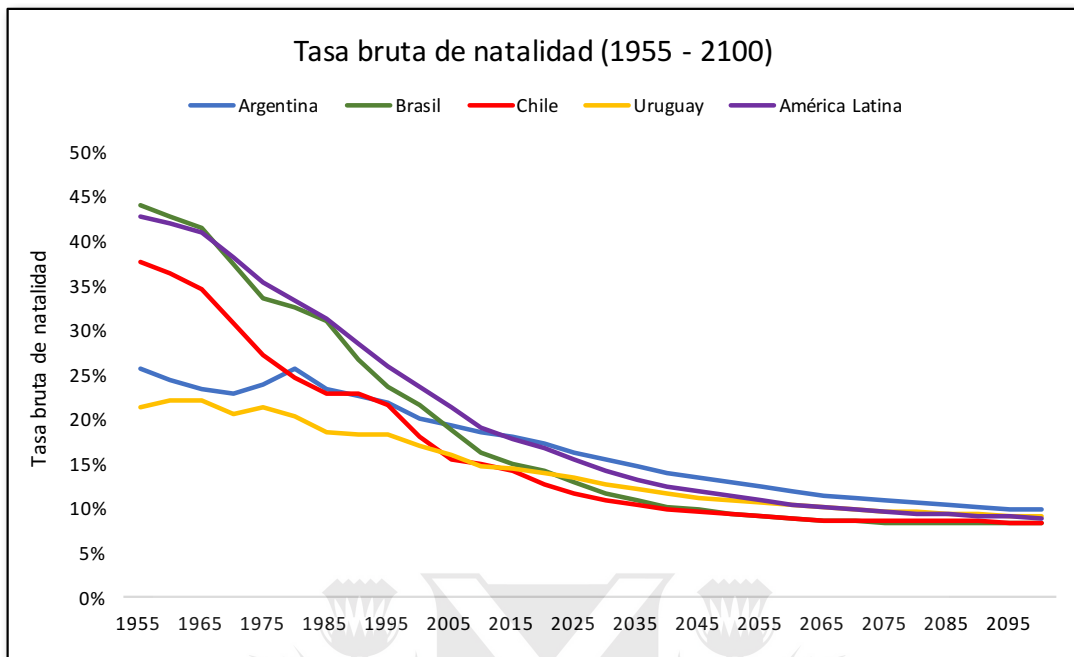
Para sintetizar estos tres indicadores, podemos mirar la composición de la población. De acuerdo con las proyecciones realizadas por el CELADE, se espera que el porcentaje de la población adulta mayor (60 años o más) aumente de 15.2% en 2015 a 24.1% en 2050 y 35.8% en 2100.

Gráfico 3.3:



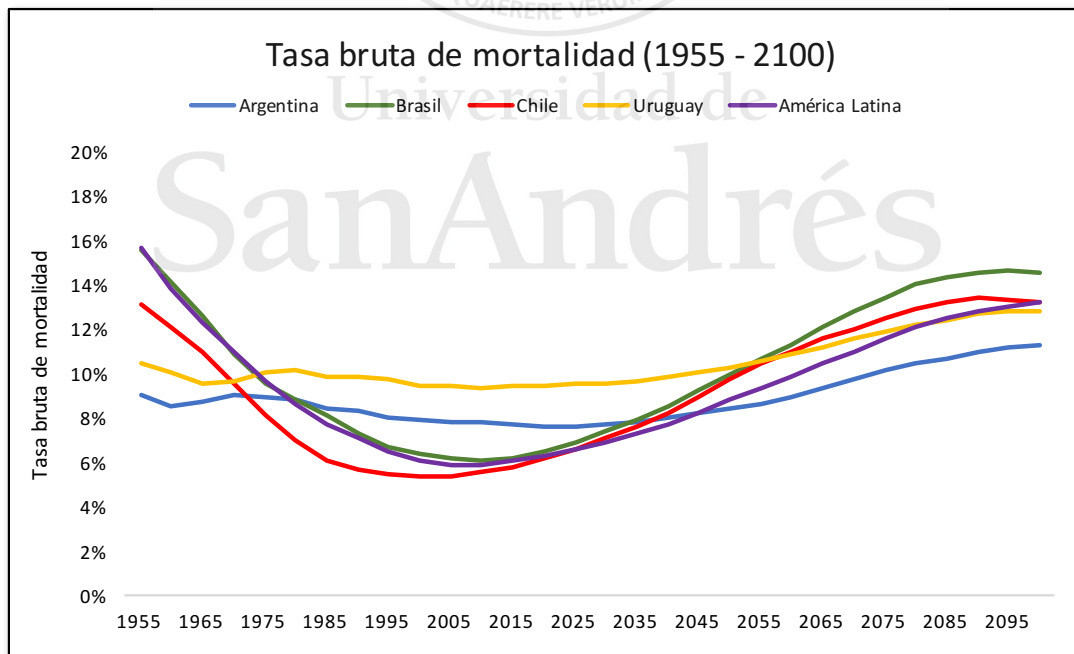
Elaboración propia en base a datos y proyecciones de CEPAL (2019) y datos de la ONU

Gráfico 3.4:



Elaboración propia en base a datos y proyecciones de CEPAL (2019) y datos de la ONU

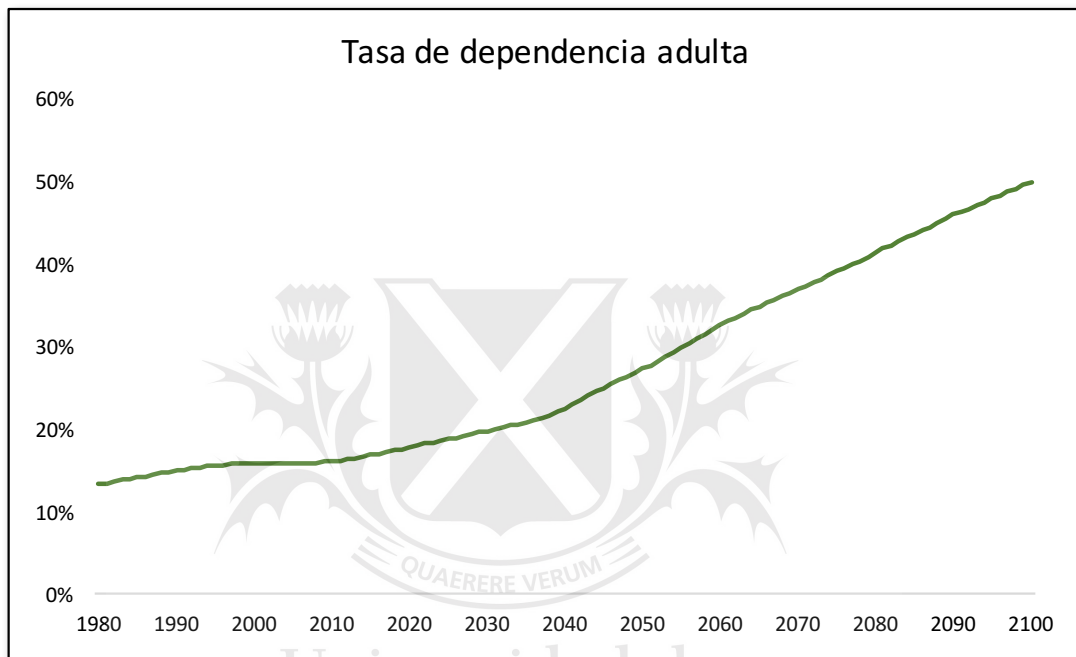
Gráfico 3.5:



Elaboración propia en base a datos y proyecciones de CEPAL (2019) y datos de la ONU

La caída de la tasa bruta de natalidad y el aumento de la esperanza de vida se ven reflejados en un aumento sostenido de la tasa de dependencia adulta, que mide la relación entre población adulta mayor y PEA. De acuerdo con los datos que publica CEPAL, la tendencia de la tasa de dependencia adulta es claramente ascendente. La tasa fue de 17,3% en 2018 y se espera llegue a 27,2% en 2050 y 49,8% en 2100.

Gráfico 3.6:



Elaboración propia en base a datos y proyecciones de CEPAL (2019)

Cabe destacar que uno de los principales riesgos de los sistemas previsionales es el riesgo de longevidad, es decir, que el afiliado sobreviva su pensión. Esto ocurre cuando el valor actual de los beneficios recibidos supera el valor actual de los aportes realizados. En el caso de los sistemas de beneficios definidos, como en Argentina, es el Estado, y no el afiliado el que asume el riesgo de longevidad. Por este motivo, el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida son dos factores que impactan directamente en la situación financiera de ANSES (Bosch et al., 2013). En otras palabras, el SIPA garantiza a sus afiliados una renta vitalicia acorde a los años y montos aportados. Por lo tanto, desde el momento en que el trabajador se jubila, el Estado es quien deberá financiar el beneficio mes a mes, sin importar si el beneficiario sobrevive su pensión.

De todos modos, de acuerdo con Bertranou et al. (2011), el envejecimiento poblacional en Argentina es lento, gradual, y predecible, de modo que, si se llevan a cabo las reformas necesarias, el sistema no debería sufrir grandes complicaciones. A su vez, cabe destacar que el aumento de la tasa de dependencia de adultos mayores se verá parcialmente compensado por una caída en la tasa de

dependencia de los niños de modo que, a nivel agregado, el aumento de la tasa de dependencia no será tan extremo. El aumento de la población económicamente activa (PEA), especialmente en el caso de las mujeres, también se espera crezca en el tiempo y esto puede compensar la caída de trabajadores activos. Finalmente, un aumento sostenido de la productividad también ayudaría a compensar la caída esperada de trabajadores activos, generando nuevos recursos para hacer frente a las obligaciones del sistema previsional (Rofman, Apella, Vezza, 2015).

3.2 COMPONENTE PREVISIONAL

3.2.1 APORTANTES

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la cantidad de aportantes al régimen previsional a septiembre de 2018 fue de 9,713,797. Los aportantes se pueden descomponer según el tipo de régimen: de esos casi 10 millones, el 72% corresponde a trabajadores en relación de dependencia, el 4% a casas particulares, el 5% a trabajadores autónomos y el 20% restante a monotributo. Si se descompone según sexo, el 39,9% de los aportantes son mujeres, mientras que el 60,1% restante son hombres (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2018).

Un trabajador en relación de dependencia es aquél que realiza tareas para otra persona física o empresa y a cambio recibe una remuneración. En cuanto a los aportes jubilatorios, el trabajador deberá aportar 11% de su salario bruto. A su vez, el empleador deberá aportar un 32,03% del salario bruto del trabajador al sistema de Seguridad Social, del cual un 16% está destinado al SIPA. Según el tipo de actividad y el ámbito en el que se desempeña el trabajador, los aportes pueden estar registrados en ANSES, o en una caja provincial, municipal y/o profesional (ANSES, 2019).

El monotributo es un régimen simplificado para pequeños contribuyentes creado en el año 1998. Existe también el monotributo social, destinado a personas que realizan una única actividad económica independiente (con un tope de ingresos), impulsan proyectos productivos de hasta 3 integrantes o forman parte de una cooperativa de trabajo con un mínimo de 6 asociados. El aporte mensual del monotributista incluye obra social y un componente jubilatorio. El monto del aporte se determina según la categoría, que a su vez está determinada por los ingresos, la superficie del lugar donde realiza la actividad y la energía que consume (ANSES, 2019).

Finalmente, el trabajador autónomo es aquel que realiza una actividad económica, de forma habitual, personal y directa a título lucrativo, sin contrato de trabajo. Está incluido en el régimen general y, al igual que el monotributo, es administrado por AFIP. El monto del aporte se determina según la categoría (ANSES, 2019).

Si bien los aportes difieren de acuerdo al tipo de régimen, en las proyecciones se considera la cantidad de aportantes a nivel agregado. Se hizo de esta manera porque el presente trabajo hace foco en la cobertura del sistema previsional, que hace referencia a la cantidad de aportantes y beneficiarios del sistema. A su vez, la sostenibilidad se evalúa considerando la tasa de sostenimiento, para lo cual no hace falta conocer el monto de los aportes y beneficios otorgados. De todas maneras, si se quisiera proyectar el resultado previsional, haría falta calcular los ingresos previsionales. En ese caso, habría que evaluar tomar los distintos tipos de aportantes por separado.

3.2.2 BENEFICIARIOS

En primer lugar, se debe destacar la normativa vigente para acceder a una jubilación. Para jubilarse en Argentina es necesario cumplir con un requisito de edad y un requisito de años de aportes. En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, monotributistas y trabajadores autónomos, las mujeres deberán cumplir 60 años y los hombres 65. En ambos casos, los años de servicios requeridos son 30. Aquellos trabajadores en relación de dependencia que no llegan a reunir 30 años de aportes, pueden completar sus servicios como autónomos o monotributistas. Además, si en el momento de obtener la jubilación la persona excede la edad requerida, puede compensar 1 año de servicio por cada 2 años de edad excedente. Es decir que, si una mujer se jubila a los 64, solo se le exigen 28 años de aportes. A su vez, para las personas que hayan aportado durante más de 30 años, el haber jubilatorio se incrementa en un 1% por cada año que exceda los 30 (el límite es de 45 años) (ANSES, 2019).

En cuanto a los beneficiarios del SIPA, a diciembre de 2017 totalizaron 5,731,756, de los cuales el 37% corresponde a hombres y el 63% restante corresponde a mujeres. Es interesante notar que la proporción de mujeres en el total de beneficiarios aumentó de 57,2% en 1997 a 63,2% en 2017. Obviamente, este aumento es a costa de una disminución en la proporción de beneficiarios hombres, que cayó de 39,2% en 1997 a 36,8% en 2017 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2017). Cabe resaltar que la descomposición de beneficiarios según sexo es especialmente relevante teniendo en cuenta que las mujeres gozan de una esperanza de vida más alta.

Por otro lado, a diciembre de 2017, la cantidad de beneficios superó la cantidad de beneficiarios. Específicamente, alrededor de 1,15 millones de beneficiarios recibían, en ese entonces, más de una prestación. A este fenómeno se lo denomina doble cobertura. De acuerdo con los datos publicados por ASAP (2019), el 65% de estas personas obtuvo su jubilación a través del programa de moratorias.

Finalmente, existen las Pensiones No Contributivas (PNC) que incluye pensiones asistenciales (invalidez, vejez, madre de 7 o más hijos), leyes especiales, pensiones graciabiles y pensiones a

excombatientes de Malvinas. El total de PNC a diciembre de 2017 fue de 1,469,412, de las cuales 1,371,770 (93,86%) son pensiones asistenciales. Cabe destacar que el número de PNC aumentó drásticamente en la primera década del siglo XXI. Pasaron de 356,957 en el año 2000 a 1,056,347 en el año 2010. En cuanto al peso relativo de los distintos tipos de beneficio, las pensiones por invalidez representan el 72% de las PNC. En el año 2000, representaban tan solo un 20,87%, pero su peso relativo en el total de las PNC creció casi exponencialmente entre los años 2004 y 2010. Por el contrario, las pensiones graciables pasaron de representar el 48,51% en el año 2000 a 4,62% en la actualidad. En cuanto a las pensiones por vejez, en 2006 representaban el 17,12%, mientras que en diciembre de 2017 representaron el 0,2% del total. Uno de los motivos que explica esta caída es que desde 2016, las pensiones por vejez están siendo reemplazadas por la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM) (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2017). En 2018, la cantidad de PUAM otorgadas fue de 102,951, alcanzando el 2,1% de la población adulta mayor.

3.3 INDICADORES DEL MERCADO LABORAL

Los indicadores del mercado laboral, tales como la tasa de actividad, la tasa de desempleo y la tasa de formalidad laboral son cruciales a la hora de evaluar el desempeño de largo plazo de los sistemas previsionales. En el corto plazo, determinan la cobertura en etapas activas. En el mediano y largo plazo, determinan la cobertura de la población adulta mayor. En otras palabras, a mayor tasa de actividad, mayor tasa de empleo y mayor tasa de formalidad laboral, mayor será la proporción de adultos mayores en condiciones de acceder a un beneficio jubilatorio.

A su vez, teniendo en cuenta que las necesidades de financiamiento del sistema de pensiones dependen de los ingresos y egresos previsionales, todas aquellas variables que repercutan en el número de cotizantes, el nivel de salarios, las alícuotas de aportes y contribuciones, el número de beneficios y el nivel de las prestaciones influyen en la salud financiera del régimen (ASAP, 2019). Entre estas variables se destacan los indicadores socioeconómicos, el mercado laboral y las variables financieras. Es interesante notar que estas variables suelen estar correlacionadas. Es decir que los periodos de fuerte crecimiento económico están asociados a una disminución de la tasa de informalidad laboral, un aumento de la población económicamente activa, una caída de la tasa de desempleo, y un aumento del salario real y de la productividad. Del mismo modo, los periodos de recesión económica se caracterizan por tener altos niveles de desempleo, altas tasas de precariedad laboral, y bajos niveles de salario real.

A continuación, se considerarán los indicadores del mercado laboral con mayor relevancia a la hora de estudiar la *performance* del SIPA.

3.3.1 POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

Las perspectivas de cobertura y sustentabilidad de largo plazo dependen, en gran medida, del grado de participación en el mercado laboral de la población en edad de trabajar. Teniendo en cuenta que la tasa de desempleo se calcula sobre la base de la población económicamente activa, un aumento de la PEA, manteniendo la cantidad de desocupados constante, implica una disminución de la tasa de paro. A su vez, suponiendo que el aumento del empleo se le atribuye mayoritariamente a la creación de puestos formales, un aumento de la PEA implica un aumento en la cantidad de aportantes y, por ende, un aumento de los recursos disponibles de ANSES. En cuanto a la cobertura en etapas pasivas, un aumento en la cantidad de aportantes se traduce en una mayor proporción de adultos mayores en condiciones de obtener una prestación contributiva.

Es interesante resaltar que los incrementos de la tasa de actividad son diferenciales por sexo. De acuerdo con los datos publicados por CELADE (2019), la tasa de actividad de las mujeres aumentó de 32,9% en 1980 a 53% en 2018. Por otro lado, la tasa de actividad de los hombres pasó de 76,8% en 1980 a 74,3% en la actualidad. A nivel agregado, pasó de 54,1% en 1980 a 63,4% en 2018. De todos modos, no se espera que la tasa de actividad sufra grandes cambios de acá a 2050, ni a nivel agregado ni individualizado por género. En valores absolutos, se espera que la PEA aumente un 38,9% durante la etapa del bono demográfico. A partir de 2040, se espera se estabilice en torno a los 26 millones. Nuevamente, el incremento de la PEA es diferencial por sexo. Mientras que el aumento esperado de la PEA entre 2010 y 2040 es de 44% para las mujeres, para los hombres es de 35%.

Mientras que la tasa de actividad de los varones se encuentra en consonancia con la de los países desarrollados, como Canadá y Estados Unidos, la tasa de actividad de las mujeres se encuentra muy por debajo. Por ejemplo, en Canadá, la tasa de actividad de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo es de 61,3%, mientras que en Argentina alcanza el 53%. A su vez, cabe destacar que la cobertura con moratoria en el caso de las mujeres alcanzó el 72,6% en 2018. Suponiendo que las altas por moratorias van a disminuir año a año, la cobertura con moratoria tiende a cero con el correr del tiempo. Por lo tanto, para poder hacer frente a la caída de la cobertura de las mujeres, es indispensable llevar la tasa de actividad a niveles aceptables. De esta manera, aumentaría la proporción de mujeres que cumple con los años de aportes requeridos, de modo que la cobertura del sistema contributivo aumentaría.

Por otro lado, el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral tiene fuertes implicancias sobre el desempeño del sistema previsional. En diciembre de 2017, el 39,9% de los aportantes del SIPA y el 63% de los beneficiarios eran mujeres. A su vez, la esperanza de vida de las mujeres en la actualidad es casi 7 años más alta que la de los hombres. De acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas (United Nations, 2019), en 2050 las mujeres van a tener una

esperanza de vida de 85,1 años, y los hombres de 77,7 años. A pesar de esto, la edad legal de retiro para las mujeres es de 60, mientras que para los hombres es de 65. Por lo tanto, la proporción de beneficiarios mujeres (incluyendo PNC) va a seguir creciendo con el tiempo. Para poder hacer frente al incremento de las obligaciones previsionales, es indispensable que crezca la cantidad de aportantes al SIPA. Para esto, deberá aumentar la participación de la mujer en la PEA y en el mercado formal de trabajo. Cabe resaltar que, según los datos del Banco Mundial, la proporción de empleo informal en Argentina ronda el 48% y es similar para hombres y mujeres.

Resumiendo, un aumento en la cantidad de aportantes se traduce en un aumento de la cobertura previsional en etapas activas. En el corto plazo, genera un aumento de los ingresos previsionales, es decir, un mejoramiento de la situación financiera del sistema de seguridad social. En el mediano y largo plazo, un aumento de la cobertura previsional en etapas activas facilita a sus afiliados el cumplimiento de los años de servicios requeridos para jubilarse. En otras palabras, un aumento de la PEA, manteniendo todas las demás variables constantes, genera un aumento en el nivel de cobertura del sistema contributivo. Obviamente, el aumento de la cobertura es bueno desde el punto de vista de la redistribución del ingreso y el alivio de la pobreza, pero además, a medida que crezca el alcance del esquema contributivo menor va a ser el esfuerzo fiscal requerido para hacer frente a las PNC. Es decir que un aumento de la cobertura del sistema contributivo también conlleva un mejoramiento de la situación financiera de largo plazo.

3.3.2 DESEMPLEO

Los aportes personales y contribuciones patronales se calculan sobre la base del salario bruto mensual del trabajador. Por lo tanto, el número de aportantes en un momento determinado del tiempo depende de la tasa de empleo. Cuando la economía atraviesa un periodo de estancamiento o recesión, el aumento del desempleo se deriva en una caída en los ingresos del sistema previsional. Si el gasto en beneficios previsionales se mantiene constante, una caída de los ingresos implica un empeoramiento de la situación financiera del sistema de seguridad social. A su vez, el hecho de que las personas desempleadas no aporten al SIPA también tiene implicancias a nivel individual. Un historial de contribuciones poco estable dificulta el cumplimiento de los requisitos para acceder a una jubilación o pensión contributiva. Es decir que la tasa de desempleo actual repercute en el desempeño futuro del sistema previsional en materia de cobertura.

Como es de esperar, los periodos de recesión económica están asociados a tasas de desempleo más altas. Según los datos del INDEC, el desempleo pasó de 5,4% en 1991 a 19,59% en 2002. A partir de esa fecha se revirtió la tendencia, alcanzando valores en torno al 7,6% entre 2010 y 2017. El impacto fiscal de un aumento en la tasa de desempleo es muy fuerte. Por un lado, a medida

que disminuye la cantidad de gente empleada, disminuyen los aportes personales y contribuciones patronales. A su vez, dispara la activación de seguros por desempleo. El Seguro por Desempleo está destinado a trabajadores registrados en relación de dependencia que hayan sido legalmente despedidos sin justa causa. Incluye un pago mensual, asignaciones familiares y cobertura médica durante el periodo que permanezcan desempleados (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2017). Por lo tanto, un aumento del desempleo se deriva en una caída de la cobertura en etapas activas. Consecuentemente, caen los ingresos previsionales a la vez que aumentan los egresos del Sistema de Seguridad Social.

De acuerdo con los datos publicados por el Banco Mundial (2019), la tasa de paro en 2018 fue de 9,48%. Específicamente, la tasa de desempleo entre varones alcanzó el 8,5%, mientras que para las mujeres fue de 10,8%.

3.3.3 FORMALIDAD LABORAL

El mercado de trabajo está directamente relacionado con el sistema previsional. En los sistemas de reparto, los trabajadores afiliados en un determinado momento del tiempo sustentan el gasto en beneficios previsionales. Para que esto se pueda llevar a cabo de forma eficiente es necesario que se realicen las contribuciones correspondientes al sistema.

La tasa de informalidad laboral en 2018 ascendió a 48,14%. De acuerdo con los datos publicados por el Banco Mundial, la tasa se mantuvo en torno a esos niveles a lo largo de la última década. Para las mujeres, la tasa de informalidad laboral fue de 48,72%, mientras que para los hombres fue de 47,70%, es decir que la tasa de precariedad es similar para ambos sexos. De todas maneras, es una tasa extremadamente alta. Considerando que las personas de la economía informal no aportan al sistema de pensiones, una alta tasa de informalidad laboral es extremadamente dañina para la situación financiera del SIPA en el corto plazo. En el largo plazo, la precariedad laboral impacta en el nivel de cobertura de la población adulta mayor.

Cabe recordar que, durante el bono demográfico, la proporción de la población productiva se encuentra en valores máximos. Por lo tanto, una alta tasa de precariedad implica un desaprovechamiento de oportunidades en materia de desarrollo económico. A su vez, el hecho de que la PEA esté en valores máximos implica que la tasa de dependencia va a aumentar en el futuro. Un bajo nivel de cobertura previsional en etapas activas dificulta el cumplimiento de los años de aportes requeridos. Esto se deriva en un bajo nivel de cobertura previsional de adultos mayores en el futuro. De todos modos, a pesar de que estas personas no califiquen para una jubilación o pensión contributiva, sí calificarían para una PNC como, por ejemplo, la PUAM. Es decir que una alta tasa de

informalidad laboral implica menores ingresos previsionales en el corto plazo y mayores egresos para el régimen no contributivo en el mediano y largo plazo.

Hay una serie de variables que repercuten en los procesos de formalización laboral. Algunos de estos factores son el ciclo económico, los incentivos fiscales, la inspección laboral y la regulación laboral. Por lo tanto, para fomentar la formalidad laboral, es de vital importancia que todos estos factores se combinen adecuadamente en un contexto de crecimiento económico que a su vez de lugar a la creación de empleo (ASAP, 2019).

3.4 VARIABLES ECONÓMICAS

El crecimiento económico, los salarios reales y la productividad son variables cruciales a la hora de evaluar el funcionamiento de largo plazo del régimen previsional. Si bien estas variables no serán tomadas en cuenta para el armado del modelo en este estudio, cabe resaltar que la generosidad de las pensiones y el financiamiento del sistema quedan determinados por estas tres variables. Si se quisiera proyectar el resultado previsional, sería indispensable incluirlas en el modelo. De otra forma, sería imposible proyectar los ingresos y egresos de ANSES.

3.4.1 CRECIMIENTO ECONÓMICO

La evolución del PBI repercute indirectamente sobre los recursos del sistema provisional. En el corto plazo, las fluctuaciones del PBI impactan en la evolución de variables macroeconómicas. En las fases expansivas del ciclo económico, la tasa de desempleo y la tasa de precariedad son decrecientes. Esto implica un aumento en la PEA y un aumento en la cantidad de ocupados, de modo que aumenta la cantidad de aportantes del sistema provisional. En las fases contractivas ocurre exactamente lo contrario. El aumento del desempleo y el empeoramiento de las condiciones laborales generan un aumento de la evasión previsional, que implica una caída en la cantidad de aportantes. Por estos motivos, las fases del ciclo económico están íntimamente relacionadas con el nivel de ingresos del sistema.

Cabe destacar que el cambio en la cantidad de aportantes repercute en la salud financiera del sistema provisional, pero también repercute en el alcance y la intensidad de la cobertura. En el corto plazo, una caída en la cantidad de afiliados hace caer la cobertura previsional en etapas activas. La caída de la cobertura previsional en edades activas hace que sea más difícil cumplir con los años de aportes requeridos y eso implica una futura caída de la cobertura en edades mayores. En cuanto a la intensidad de la cobertura, las personas que carecen de un historial de contribuciones estable probablemente tengan acceso a haberes cercanos al mínimo. En el peor de los casos, puede que solo

califiquen para recibir una pensión no contributiva, como por ejemplo la PUAM, equivalente al 80% de una jubilación mínima.

3.4.2 SALARIO REAL Y PRODUCTIVIDAD

La evolución de los salarios es crucial para determinar el grado de salud financiera del sistema previsional porque impactan directamente en los ingresos y egresos de ANSES. En primer lugar, los aportes y contribuciones se calculan como porcentaje del salario bruto mensual del trabajador. Es decir que los ingresos previsionales dependen de la cantidad de afiliados, la alícuota de aportes y contribuciones y el nivel de salario. Por lo tanto, suponiendo que todas las demás variables se mantienen constantes, un aumento del salario real conlleva un aumento de recursos para el sistema de seguridad social.

Por otro lado, los salarios reales son un factor clave a la hora de evaluar el sistema previsional en términos de adecuación. Argentina cuenta un sistema de beneficios definidos, es decir que el monto del haber jubilatorio depende del historial de contribuciones del trabajador (Bosch et al., 2013). Como ya se mencionó previamente, para determinar el monto de la jubilación inicial, se actualizan las últimas 120 remuneraciones antes del retiro por un coeficiente de movilidad. A su vez, las jubilaciones y pensiones de ANSES se aumentan trimestralmente de acuerdo a un índice de movilidad². La movilidad es un promedio ponderado del Índice de Precios al Consumidor del INDEC (70%) y la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, o RIPTTE (30%). Es decir que un aumento del RIPTTE hace aumentar el nivel de las prestaciones.

Por último, en el caso de los jubilados y pensionados que no están adheridos a moratorias previsionales, ANSES garantiza un pago adicional que permite alcanzar el 82% el valor del Salario Mínimo Vital y Móvil (ANSES, 2019). Por lo tanto, si aumenta el Salario Mínimo Vital y Móvil, aumenta el haber de una gran parte de los afiliados. Por un lado, esto se deriva en un mejor desempeño del sistema previsional en materia de adecuación. De todas maneras, mayores haberes implican mayores egresos previsionales, es decir, un empeoramiento del resultado previsional.

Cabe destacar que en el largo plazo, los salarios acompañan el crecimiento de la economía (Grushka, 2016). Por lo tanto, para poder realizar una proyección de largo plazo de los salarios reales, se deben realizar supuestos razonables respecto del crecimiento económico esperado.

² En diciembre de 2019, el gobierno anunció la suspensión de la ley de movilidad. Durante los próximos 180 días, el Poder Ejecutivo fijará el incremento de los haberes jubilatorios por decreto, siempre priorizando a los sectores de ingresos más bajos. Se espera que en junio de 2020 se establezca una nueva fórmula de movilidad que permita actualizar automáticamente los beneficios previsionales.

4. METODOLOGÍA

En esta sección, se desarrollarán las bases técnicas para el armado del modelo. La metodología sigue la línea de Carlos Grushka (2016) en *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050*. Para comenzar, es necesario recolectar información acerca de una serie de variables que se consideran relevantes para el estudio de las finanzas públicas. Luego, basado en el estado actual del SIPA y de un pasado más o menos reciente, se establecen ciertas hipótesis razonables sobre la evolución de largo plazo de algunas de estas variables. A partir de estas hipótesis, se proyecta la cantidad de aportantes y beneficios entre 2019 y 2050. El objetivo es, en primer lugar, alertar al lector sobre los desafíos que enfrentará el sistema previsional si no se realizan las reformas adecuadas. En segundo lugar, se busca evaluar el impacto de una mejora en los indicadores del mercado laboral. El resultado de estas proyecciones sirve como una especie de guía para los responsables de proponer e implementar reformas.

El modelo está basado en una proyección publicada por CEPAL, donde se detalla la población según edad y sexo. De este modo, se incorporan al modelo el bono demográfico y el proceso de envejecimiento poblacional producto de la caída en las tasas de fertilidad y natalidad.

Cabe señalar que el modelo requiere un alto nivel de detalle. Todas las variables incluidas en el modelo deberán ser especificadas para cada sexo, edad y año. Algunos de estos datos no se encuentran publicados con el nivel de desglose requerido. Para lidiar con la falta de información, fue necesario realizar algunos supuestos detallados a continuación.

El armado de la base de datos tiene dos secciones principales. Por un lado, la cantidad de aportantes al SIPA. Por el otro, la cantidad de beneficios otorgados. Una vez obtenidas las proyecciones de aportantes y beneficios, se procedió a calcular una serie de indicadores que sirven para evaluar el desempeño futuro del sistema previsional.

4.1 APORTANTES

En primer lugar, se calculó la cantidad aportantes, es decir, la cantidad de trabajadores que realizan sus aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Para calcular la cantidad de aportantes por edades simples y sexo del año 2018 se utilizó la base de datos publicada por Anses. Para proyectar la cantidad de aportantes entre 2019 y 2050, se partió de las proyecciones de población oficial de CELADE por edades simples y sexo. Luego, se calcularon las tasas de desocupación y las tasas de actividad a 2018 para los distintos sexos y grupos de edad de acuerdo con las estadísticas publicadas por el Ministerio de Desarrollo Social. Por último, se obtuvo la tasa de aportantes sobre ocupados como el promedio de aportantes/ocupados entre 2015 y 2018, de acuerdo con las

estadísticas publicadas en el Boletín Estadístico de Seguridad Social (2018). Cabe señalar que, idealmente, el promedio de aportantes/ocupados se debería calcular considerando la mayor cantidad de años posible. De todas maneras, esta información no se encuentra disponible.

Las tasas de actividad, la tasa de desempleo y la proporción de aportantes se mantuvieron constantes a los valores de 2018 para el caso del *benchmark*. El objetivo de mantener estos indicadores constantes es diseñar un escenario base para poder determinar el impacto de una mejora en los indicadores del mercado laboral.

La cantidad de aportantes de edad x , sexo s , en el año t se estimó de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$A_{x,s}^t = P_{x,s}^t * e_{x,s}^t * (1 - u_{x,s}^t) * a_{x,s}^t$$

Donde:

$A_{x,s}^t$ es la cantidad de aportantes de edad x y sexo s en el año t

$P_{x,s}^t$ es la población de edad x y sexo s en el año t

$e_{x,s}^t$ es la proporción activa de la edad x y sexo s en el año t

$u_{x,s}^t$ es la proporción de la población activa desocupada de edad x y sexo s en el año t

$a_{x,s}^t$ es la proporción de aportantes sobre ocupados de edad x y sexo s en el año t

4.2 BENEFICIOS

En segundo lugar, se calculó la cantidad de beneficios del SIPA entre 2018 y 2050. Los beneficios se descomponen en dos grandes grupos: jubilaciones y pensiones. A su vez, las jubilaciones totales se componen de jubilaciones por vejez y jubilaciones por invalidez. Por otro lado, las pensiones totales se componen de pensiones recibidas por cónyuges de aportantes fallecidos, pensiones recibidas por cónyuges de inválidos fallecidos y pensiones recibidas por cónyuges de jubilados fallecidos. Cabe destacar que se supuso que el único que tiene derecho a cobrar una pensión es el cónyuge.

Para cada beneficio, se consideraron por separado las prestaciones sin moratoria de las prestaciones con moratoria. El objetivo es poder distinguir entre la cobertura sin moratoria, donde solo se consideran los beneficios sin moratoria, de la cobertura total, donde se incluyen todos los beneficios del SIPA. De este modo, se puede ver claramente lo relevante que es la moratoria para explicar la evolución del nivel de cobertura entre 2018 y 2050.

Al igual que en el caso de los aportantes, la cantidad de beneficios del SIPA a 2018 se obtuvo del Boletín de Seguridad Social (2018).

4.2.1 JUBILACIONES POR VEJEZ

Para estimar la cantidad de altas de jubilaciones por vejez, se estimó el ratio entre altas de jubilados por vejez en 2017 y aportantes al SIPA en 2017 y 2018, para cada sexo y edad, tanto para las jubilaciones con moratoria como para las jubilaciones sin moratoria. Nuevamente, sería más preciso calcular este ratio para la mayor cantidad de años posibles y luego promediar. De todas maneras, esta información está disponible únicamente para los últimos dos años.

Para el caso de las jubilaciones sin moratoria, este ratio se supuso constante entre 2018 y 2050. Para el caso de las jubilaciones con moratoria, como se supuso que no hay más altas a partir de 2020, el ratio se mantiene constante en 2019. A partir del 2020, este ratio pasa a ser 0% para todos los sexos y grupos de edad.

Cabe destacar que la tasa de formalidad laboral está íntimamente relacionada con la tasa de altas/aportantes. A mayor tasa de formalidad laboral, mayor es la tasa de altas/aportantes porque la proporción de adultos que cumplen con los años de aportes requeridos aumenta a medida que los trabajadores tienen un historial laboral más estable en el tiempo. Mientras que para el escenario *benchmark* la tasa de altas/aportantes se mantuvo constante en los niveles de 2018, en los escenarios alternativos se supuso que la tasa de altas/aportantes guarda relación con la tasa de formalidad laboral. Por ejemplo, en el escenario *benchmark*, la tasa de altas/aportantes para mujeres pasa de 0,9% en 2018 a 2,54% en 2050. Considerando que el 2,54% en 2050 corresponde a una tasa de formalidad del 47,7%, si se supone que la tasa de formalidad laboral aumenta a 70,06% en 2050, la tasa de altas/aportantes que corresponde es de 3,73%. En el caso de los varones, la tasa de altas/aportantes en el escenario base pasa de 1,06% en 2018 a 2,91% en 2050. Siguiendo la misma lógica que en el caso anterior, la tasa de altas/aportantes en 2050 que corresponde para el escenario alternativo es de 3,84%

Tras hacer una estimación de la proporción de aportantes que se jubilan cada año, se estimó la cantidad de altas de jubilados por vejez de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$JN_{x,s}^t = pj_{x,s}^t * A_{x,s}^t$$

Donde:

$JN_{x,s}^t$ es la cantidad de nuevos jubilados por vejez de edad x y sexo s en el año t

$pj_{x,s}^t$ es la proporción de la población de edad x y sexo s que cumple con los requisitos para acceder a una jubilación por vejez

$A_{x,s}^t$ es la cantidad de aportantes de edad x y sexo s en el año t

Luego, la cantidad de jubilados para cada año se proyectó en función de la cantidad de jubilados del año anterior, las tablas de mortalidad para cada sexo, y las altas de jubilaciones por vejez calculadas.

$$J_{x,s}^t = J_{x-1,s}^{t-1} * r_{x-1,s}^{t-1} + JN_{x,s}^t$$

Donde:

$J_{x,s}^t$ es la cantidad jubilados por vejez de edad x y sexo s en el año t

$r_{x-1,s}^{t-1}$ es la probabilidad de supervivencia por año calendario, edad y sexo según las tablas de mortalidad publicadas por INDEC y CELADE

$JN_{x,s}^t$ es la cantidad de nuevos jubilados por vejez de edad x y sexo s en el año t

4.2.2 RETIROS POR INVALIDEZ

La metodología para calcular los retiros por invalidez es similar al caso anterior. En primer lugar, la probabilidad de invalidarse que tiene un aportante de edad x y sexo s se calculó de acuerdo al ratio entre altas de jubilación por invalidez en 2017 y aportantes en 2017. Para el caso de los retiros por invalidez sin moratoria, este ratio se supuso constante entre 2019 y 2050. Para los casos con moratoria, el ratio se mantiene constante en 2019. A partir del 2020, este ratio pasa a ser 0% para todos los sexos y grupos de edad.

La fórmula utilizada para calcular las altas de retiros por invalidez es la siguiente:

$$IN_{x,s}^t = A_{x-1,s}^{t-1} * i_{x-1,s}^{t-1}$$

Donde:

$IN_{x,s}^t$ son los nuevos beneficiarios de retiro por invalidez para el año t , edad x y sexo s

$A_{x-1,s}^{t-1}$ son los aportantes de edad $x - 1$ y sexo s en el año $t - 1$

$i_{x-1,s}^{t-1}$ la probabilidad de invalidarse para una persona de edad $x - 1$ y sexo s en el año $t - 1$

Luego, la cantidad de beneficiarios por retiros por invalidez para cada año se obtuvo considerando la cantidad de retiros por invalidez en el año anterior, las tablas de mortalidad y la cantidad de altas calculadas.

$$I_{x,s}^t = I_{x-1,s}^{t-1} * r_{x-1,s}^{t-1} + IN_{x,s}^t$$

Donde:

$I_{x-1,s}^{t-1}$ es la cantidad de invalidados de edad $x - 1$ y sexo s en el año $t - 1$

$r_{x-1,s}^{t-1}$ es la probabilidad de supervivencia por año calendario, edad y sexo

$IN_{x,s}^t$ son los nuevos jubilados por invalidez de edad $x - 1$ y sexo s en el año $t - 1$

4.2.3 PENSIONES

Las pensiones son beneficios otorgados a los conyugues de un jubilado, inválido o aportante fallecido. Las altas de pensiones se calcularon de acuerdo a las tablas de mortalidad, la situación conyugal y bajo el supuesto de que la diferencia promedio de edad entre los cónyuges es de 3 años a favor de los hombres (Grushka, 2016). La situación conyugal, que es la proporción de casados o convivientes para cada edad y sexo, se calculó en base a los datos publicados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Se supuso que la situación conyugal se mantiene constante entre 2018 y 2050.

Las altas de pensiones se calcularon de acuerdo a las siguientes fórmulas:

$$PNJ_{x,hom}^t = J_{x-4,muj}^{t-1} * (1 - r_{S_{x-4,muj}}^{t-1}) * c_{x-4,muj}$$

$$PNJ_{x,muj}^t = J_{x+2,hom}^{t-1} * (1 - r_{S_{x+2,hom}}^{t-1}) * c_{x+2,hom}$$

$$PNI_{x,hom}^t = I_{x-4,muj}^{t-1} * (1 - r_{S_{x-4,muj}}^{t-1}) * c_{x-4,muj}$$

$$PNI_{x,muj}^t = I_{x+2,hom}^{t-1} * (1 - r_{S_{x+2,hom}}^{t-1}) * c_{x+2,hom}$$

$$PNA_{x,hom}^t = A_{x-4,muj}^{t-1} * (1 - r_{S_{x-4,muj}}^{t-1}) * c_{x-4,muj}$$

$$PNA_{x,muj}^t = A_{x+2,hom}^{t-1} * (1 - r_{S_{x+2,hom}}^{t-1}) * c_{x+2,hom}$$

Donde:

$PNJ_{x,s}^t$ refiere a las altas de pensiones por fallecimiento de un jubilado

$PNI_{x,s}^t$ refiere a las altas de pensiones por fallecimiento de un inválido

$PNA_{x,s}^t$ refiere a las altas de pensiones por fallecimiento de un aportante

$r_{S_{x,s}}^t$ es la probabilidad de supervivencia de una persona de edad x y sexo s en el año t

$c_{x,s}$ es la proporción de personas de edad x y sexo s en pareja

Si bien las altas de pensiones se deben calcular según el tipo de pensión, el Boletín de Estadísticas de Seguridad Social no distingue entre los distintos tipos de pensión. Solo se cuenta con información de la cantidad de pensiones totales a 2018 según sexo y edad. Por estos motivos, las altas se calculan por separado, pero la cantidad de pensiones se calcula a nivel agregado, utilizando la siguiente fórmula:

$$P_{x,s}^t = P_{x-1,s}^{t-1} * (r_{S_{x-1,s}}^{t-1}) + PNJ_{x,s}^t + PNI_{x,s}^t + PNA_{x,s}^t$$

Donde:

$P_{x,s}^t$ es la cantidad total de pensionados de edad x y sexo s en el año t

Considerando que el monto de la pensión en cada uno de los casos se calcula de manera distinta, si se quisiera proyectar el resultado previsional, sería imprescindible poder desagregar la

cantidad de pensiones totales de acuerdo a si son pensiones recibidas por cónyuges de aportantes, inválidos o jubilados fallecidos. De todas maneras, el foco de este trabajo es el nivel de cobertura alcanzado por el SIPA por lo que alcanza con proyectar la cantidad de pensiones totales para cada sexo y edad.



Universidad de
San Andrés

5. PROYECCIONES 2019-2050

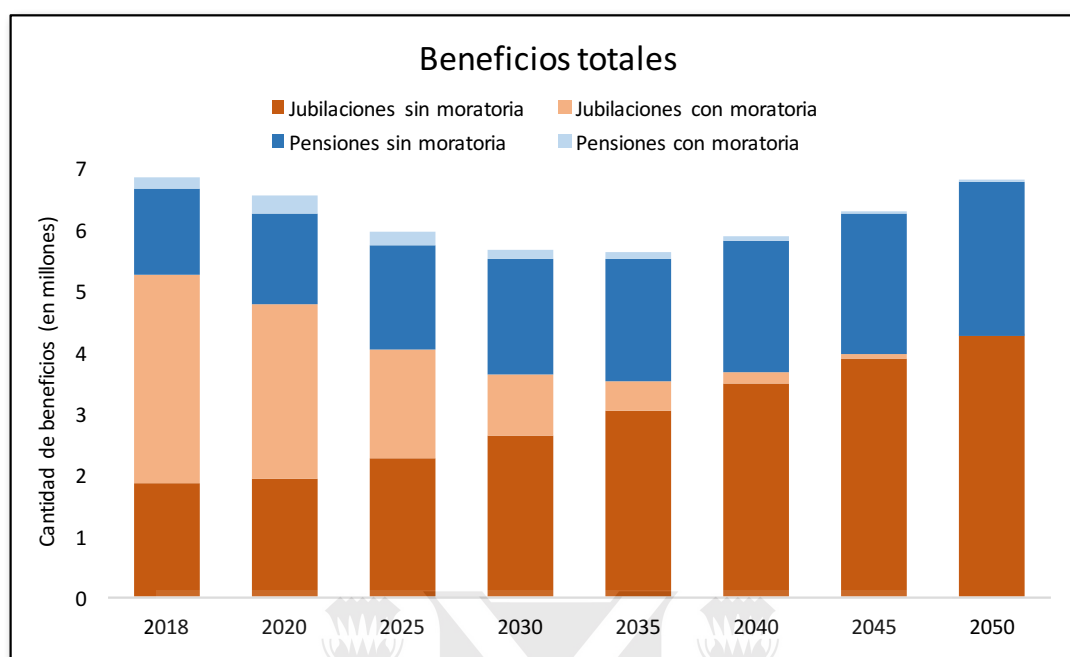
La metodología utilizada en este trabajo es similar a la que propone Grushka (2016) en *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES: años 2015-2050*. De todas maneras, el foco del presente trabajo está puesto en el nivel de cobertura del SIPA. Específicamente, se consideran hipótesis alternativas para evaluar hasta qué punto un aumento de la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de formalidad laboral contribuyen a mejorar el nivel de cobertura previsto en 2050. Para esto, se proyectó un escenario base donde las variables relevantes para el modelo permanecen constantes entre 2018 y 2050. Luego, se proyectaron escenarios alternativos para evaluar el impacto de una mejora en el mercado laboral sobre el nivel de cobertura del SIPA.

5.1 ESCENARIO BASE

En 2018, la cantidad de beneficios en vigor del Sistema Integrado Previsional Argentino fue de 6,85 millones. La cantidad de beneficios sin moratoria fue de 3,24 millones, de los cuales 1,85 fueron jubilaciones y 1,39, pensiones. A su vez, la cantidad de beneficios con moratoria fue de 3,61 millones de los cuales 3,41 fueron jubilaciones y 0,20 fueron pensiones.

En el gráfico 5.1 se puede ver cómo evoluciona en el tiempo la cantidad de beneficios suponiendo que la tasa de actividad, la tasa de desempleo y la tasa de formalidad laboral se mantienen constantes en los niveles de 2018. A medida que pasa el tiempo, la cantidad de beneficios con moratoria tiende a cero mientras que la cantidad de beneficios sin moratoria aumenta progresivamente. A nivel agregado, la cantidad de beneficios totales cae año a año entre 2018 y 2033. Durante estos años, las altas de jubilaciones y pensiones no alcanzan a compensar el efecto restrictivo de la disminución de beneficiarios de la moratoria. En el año 2033, la cantidad de beneficios previsionales toca un mínimo de 5,61 millones y recién a partir de 2034 empieza a predominar el aumento en la cantidad de beneficios producto del envejecimiento poblacional. En 2050, la cantidad de beneficios totales alcanza valores similares a los actuales. Cabe resaltar que, suponiendo que no habrá más altas por moratorias en el año 2020, la caída en la cantidad de beneficios contributivos deberá ser compensada por un aumento en la cantidad de beneficios no contributivos (PUAM). De otro modo, un porcentaje cada vez más significativo de la población adulta mayor carecería de un beneficio previsional. En ese caso, se estarían dejando de cumplir dos de los objetivos principales de los sistemas previsionales: el alivio de la pobreza y la redistribución del ingreso.

Gráfico 5.1:



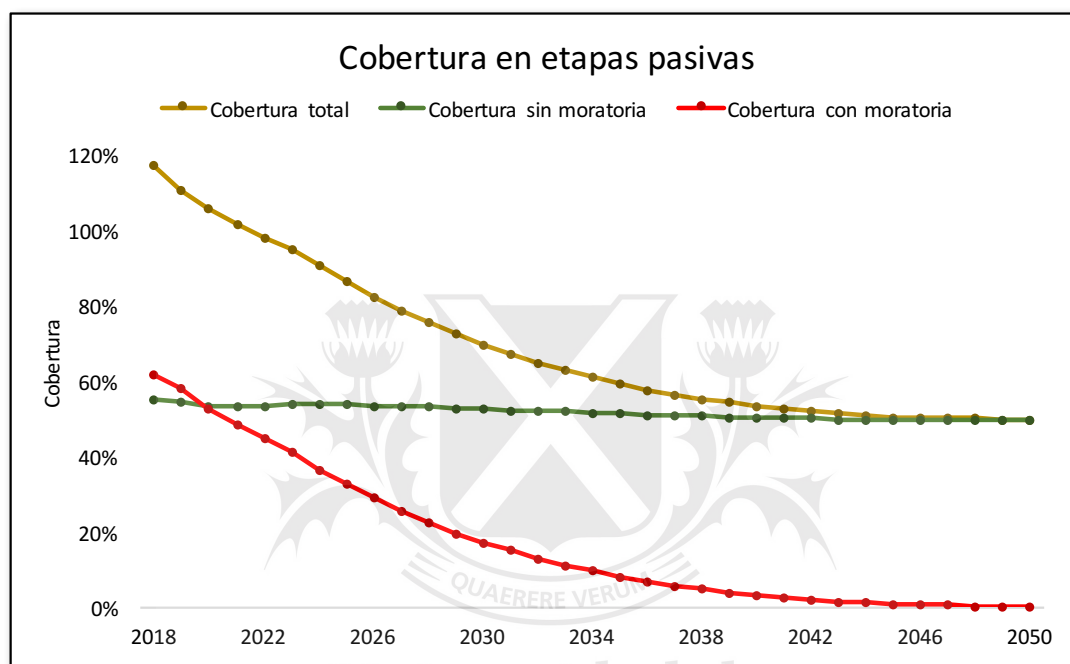
En cuanto al nivel de cobertura, el indicador por excelencia mide la proporción de adultos mayores que reciben un beneficio del SIPA. Sin embargo, en este caso no es posible proyectar la cantidad de beneficiarios, sino la cantidad de beneficios otorgados. Por lo tanto, el indicador de cobertura utilizado para este trabajo es el ratio entre cantidad de beneficios recibidos por adultos mayores y la población de adultos mayores. Siguiendo esta lógica, y considerando únicamente los beneficios del régimen contributivo, la cobertura en 2018 alcanzó el 1,17. El motivo por el cual este valor es mayor a 1 es porque hay beneficiarios que cobran más de un beneficio, es decir, una jubilación por vejez o invalidez y una pensión por fallecimiento de cónyuge.

Teniendo en cuenta que los beneficios con moratoria representan el 52,8% del total, suponer que no va a haber más altas de beneficios con moratorias a partir de 2020 tiene un fuerte impacto en el nivel de cobertura en etapas pasivas del futuro. Es especialmente problemático en el caso de las jubilaciones. Por un lado, las jubilaciones representan el 76,8% de los beneficios previsionales. A su vez, las jubilaciones con moratoria representan el 64,8% de las jubilaciones totales. Es por esto que, suponer que no va a haber más altas por moratorias genera una caída dramática de la cantidad de jubilaciones proyectadas y, consecuentemente, una caída en la cantidad de pensiones recibidas por cónyuges de jubilados fallecidos.

En 2050, se espera que la cobertura caiga a tan solo 50%. Por un lado, se espera que la población adulta mayor crezca progresivamente hasta 2050 producto del envejecimiento poblacional. A su vez, teniendo en cuenta que la cantidad de beneficios totales entre 2018 y 2050 se mantiene constante, es lógico que caiga la proporción de adultos mayores alcanzados por el SIPA. En el gráfico

5.2, se ve claramente que la cobertura total converge a la cobertura sin moratoria. De hecho, a partir del año 2042, cuando la cobertura con moratoria es cercana a cero, la cobertura total es igual a la cobertura sin moratoria. Es evidente que la cobertura sin moratoria entre 2018 y 2050 se mantiene relativamente constante, por lo que la caída en el nivel de cobertura total se le puede atribuir a la caída en la cobertura con moratoria.

Gráfico 5.2:



No se debe perder de vista que la caída de la cobertura en etapas pasivas tiene un fuertísimo impacto en la cobertura de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Si bien la PUAM es un beneficio no contributivo que corre por fuera del SIPA, es sumamente relevante para las finanzas públicas. En 2018, la cobertura de la PUAM alcanzó el 2% de la población adulta mayor, mientras que la cobertura de jubilaciones (incluyendo jubilaciones con moratoria y sin moratoria) alcanzó el 91%. Es decir que en el 2018, el 93% de los adultos mayores recibió una jubilación o una PUAM. Suponiendo que se conserva este nivel de cobertura, es posible proyectar el alcance de la PUAM. En el gráfico a continuación se observa cómo evolucionaría la cobertura de la PUAM bajo este supuesto.

Teniendo en cuenta que la cobertura sin moratoria permanece relativamente estable, la cobertura de la PUAM es una imagen espejo de la cobertura con moratoria. De antemano, el aumento de la cobertura del sistema no contributivo parece un tanto exagerado. De todos modos, considerando que actualmente el 65% de las jubilaciones totales son jubilaciones con moratoria, es razonable que la cobertura de la PUAM aumente dramáticamente a medida que la cantidad de jubilaciones con moratoria se aproximan a cero. Cabe destacar que la PUAM se estableció como una especie de reemplazo a las moratorias previsionales, por lo que este comportamiento, si bien resulta

llamativo, es razonable. En 2018, se otorgaron 102,951 de estas pensiones. De acuerdo con las proyecciones realizadas, en 2050 se deberán otorgar 5,68 millones para compensar la caída de la cobertura del SIPA. Este aumento de la PUAM afectará el déficit fiscal del futuro.

Gráfico 5.3:

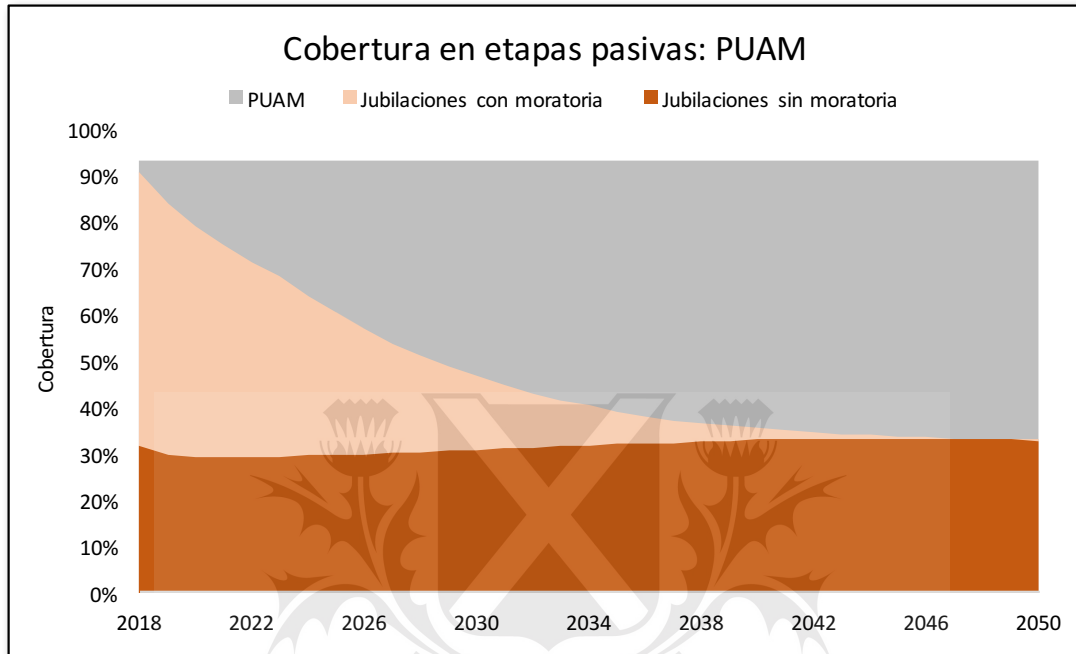
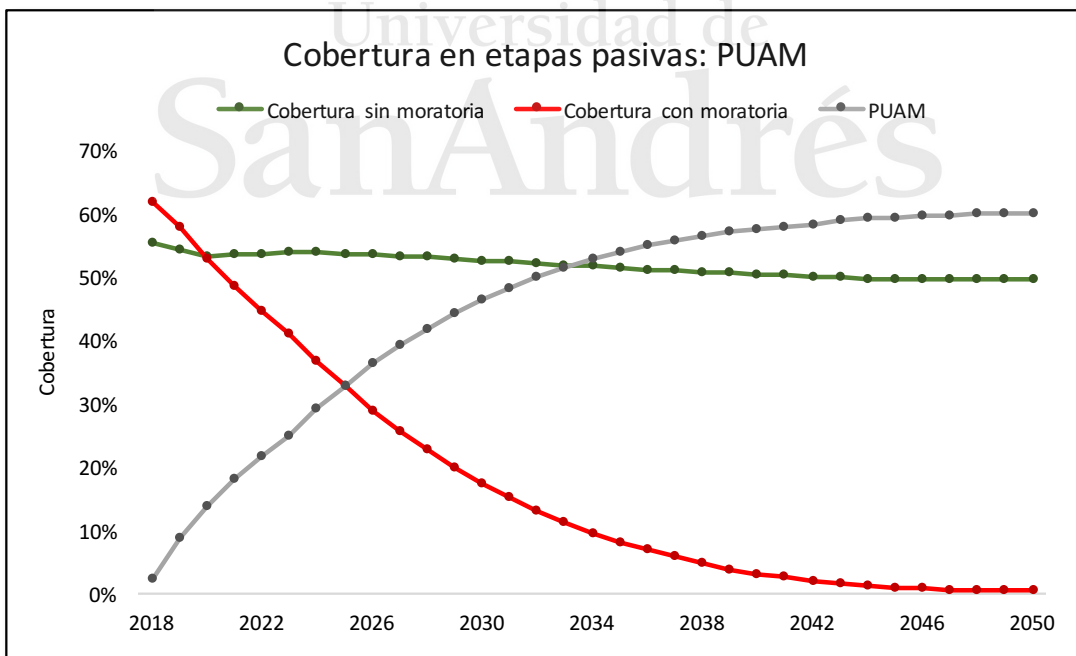


Gráfico 5.4:



Para evaluar la sostenibilidad del SIPA, se puede considerar la evolución de la tasa de sostenimiento. Siendo el ratio entre aportantes y beneficios un indicador de la salud financiera del sistema previsional, se puede ver claramente en el gráfico 5.6 cómo impacta el proceso de envejecimiento poblacional en las finanzas del régimen. La relación entre aportantes y beneficios aumenta progresivamente hasta tocar un máximo de 2,1 en el año 2037. Considerando que Argentina se encuentra atravesando el bono demográfico, es esperable que la relación entre aportantes y beneficios aumente a medida que la tasa de dependencia converge a su nivel mínimo histórico. Cabe resaltar que tasa de dependencia adulta aumenta progresivamente entre 2018 y 2050. De todas maneras, recién a partir de 2038, el envejecimiento poblacional empieza a impactar en la tasa de sostenimiento. A partir de ese año, la tendencia de la tasa de sostenimiento pasa a ser decreciente.

A su vez, cabe resaltar que la tasa de sostenimiento aumenta levemente de 1,4 en 2018 a 1,9 en 2050. Considerando que el déficit previsional del SIPA en 2015 fue de 2,3% del PBI es probable que el leve aumento del ratio entre aportantes y beneficios sea insuficiente para llevar ese resultado al equilibrio (Grushka, 2016). A su vez, la caída de la cobertura del sistema contributivo tiene como contrapartida un aumento de la cobertura del sistema no contributivo. Para el cálculo de la tasa de sostenimiento, no se considera la PUAM, aunque desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema de seguridad social, este aumento en la cantidad de pensiones no contributivas es dramático.

Gráfico 5.5:

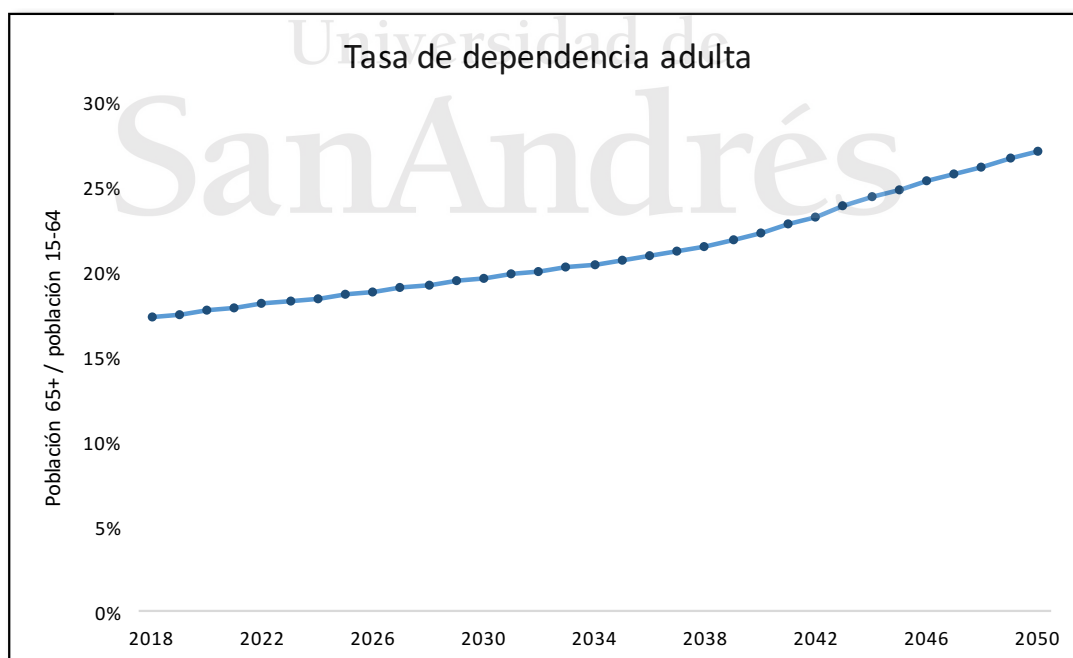
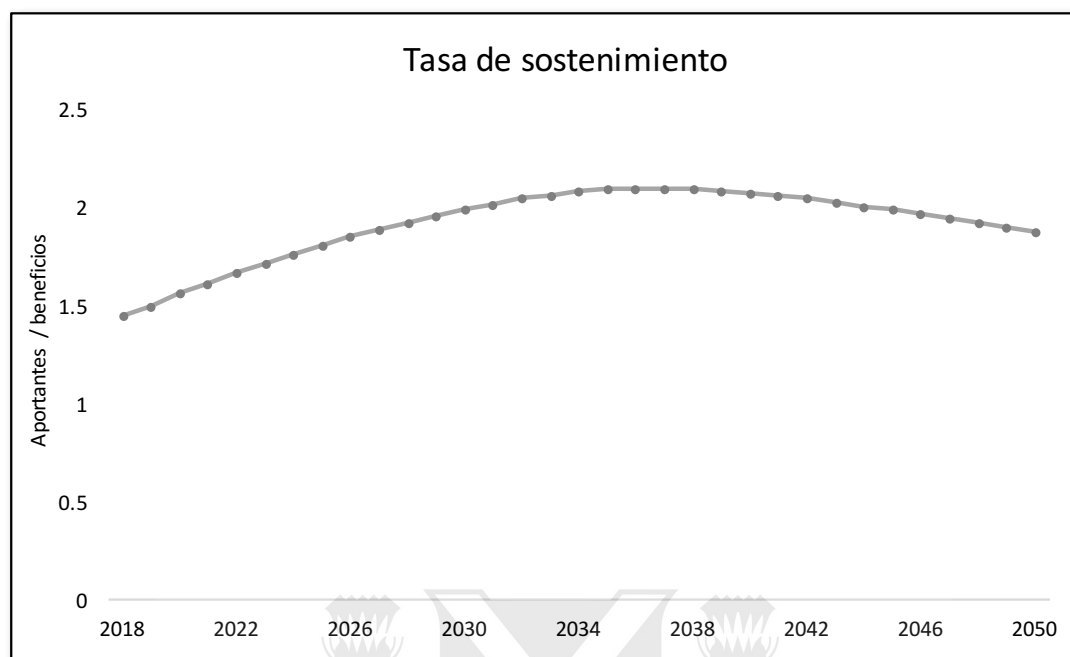


Gráfico 5.6:



5.2 ESCENARIOS ALTERNATIVOS

Una vez obtenido el caso *benchmark*, donde las variables relevantes para el modelo se suponen constantes en los niveles de 2018, se consideraron escenarios alternativos donde la tasa de empleo, la tasa de actividad y la tasa de formalidad laboral aumentan.

Tanto la caída en la tasa de desocupación, como el aumento de la tasa de actividad y el aumento de la tasa de formalidad laboral tiene fuertes implicancias para el nivel de cobertura del sistema previsional contributivo. Por un lado, el aumento de la tasa de actividad y la caída en la tasa de desempleo implican un aumento en la cantidad de ocupados. Dado que la cantidad de aportantes se proyecta en función de la cantidad de ocupados, un aumento de la cantidad de ocupados se refleja en un aumento de la cantidad de aportantes. Por otro lado, el aumento de la tasa de formalidad laboral también implica un aumento en la cantidad de aportantes. En este modelo, el indicador de formalidad laboral es la tasa de aportantes sobre ocupados. Por lo tanto, suponiendo que la cantidad de ocupados está fija, un aumento en la tasa de formalidad laboral genera un aumento en la cantidad de trabajadores que aportan al SIPA.

Los supuestos realizados impactan de manera significativa en el resultado. En el corto plazo, el aumento de la tasa de actividad, la caída en la tasa de desempleo y el aumento de la tasa de formalidad laboral generan un aumento en la cantidad de aportantes. Esto se deriva en una mejora en el nivel de cobertura en etapas activas. En el largo plazo, un aumento en la cantidad de aportantes implica un aumento de la cantidad de beneficios, ya sean jubilaciones o pensiones. Si el aumento de

la cantidad de beneficios excede el crecimiento de la población adulta mayor, el indicador de cobertura mejora. Es decir que, en el largo plazo, los supuestos adoptados generan un aumento de la cobertura en etapas pasivas.

Cabe destacar que la proyección de cobertura con moratoria en el escenario base y en los escenarios alternativos es la misma porque no hay más altas por moratoria supuestas a partir de 2020. Por lo tanto, los cambios realizados impactan exclusivamente en el nivel de cobertura sin moratoria. Como el nivel de cobertura total converge al nivel de cobertura sin moratoria, el aumento en el nivel de cobertura sin moratoria es el único factor que explica el aumento de la cobertura total.

5.2.1 ESCENARIO ALTERNATIVO 1: CONVERGENCIA EN 2050

En una primera instancia se consideró el impacto de una disminución en la tasa de desempleo. Específicamente, se supuso que la tasa de desempleo argentina converge, en el largo plazo, a la tasa de desempleo chilena actual. En este escenario, la tasa de desempleo de las mujeres cae de 12,6% en 2018 a 8,0% en 2050. Para los hombres, la tasa de desempleo converge de 9,7% en 2018 a 6,7% en 2050. Como resultado, la cobertura pasa de 117% en 2018 a 51% en 2050. Considerando que en el caso *benchmark* la cobertura proyectada a 2050 es de 50%, se puede decir que la disminución del desempleo no tiene un impacto significativo en el nivel de cobertura de largo plazo.

Hay tres motivos por los cuales la caída en la tasa de desempleo puede no haber impactado demasiado en los resultados. En primer lugar, la reducción en la tasa de desempleo con respecto al escenario base es muy leve. En el escenario *benchmark*, las tasas de desempleo para los distintos sexos y grupos de edad se mantienen constantes en los niveles de 2018. De todos modos, la tasa converge endógenamente a 8,8% y 11,7% para varones y mujeres respectivamente. Por lo tanto, la disminución de la tasa de desempleo a 6,7% y 8,0% es un cambio muy pequeño respecto del escenario base, sobre todo en el caso de los hombres. En segundo lugar, el desempleo converge muy lentamente al nivel de largo plazo, por lo que el aumento en la cantidad de ocupados no es suficientemente veloz como para hacer aumentar significativamente el nivel de cobertura del sistema previsional. Por último, si bien la caída en la tasa de desempleo se deriva en un aumento en la cantidad de ocupados, cuando las tasas de formalidad laboral son bajas, el aumento en la cantidad de ocupados no genera un aumento significativo en la cantidad de aportantes. Al no aumentar demasiado la cantidad de aportantes, tampoco aumentan demasiado las altas de jubilaciones.

En una segunda instancia se consideró el impacto de un aumento en la tasa de formalidad laboral. Al igual que con el desempleo, se supuso que las tasas convergen a los valores que presenta Chile en la actualidad. Para las mujeres, se supuso que la tasa de formalidad aumenta de 47,7% a 70,1%. Como resultado, el nivel de cobertura en 2050 pasa de 50% en el escenario *benchmark* a 59%.

Para el caso de los varones, se aumentó la tasa de formalidad de 56,1% en 2018 a 74,1% en 2050. En este caso, el nivel de cobertura en 2050 aumenta de 50% en el escenario base a 63%. El motivo por el cual un aumento de la tasa de formalidad laboral de los hombres tiene mayor impacto que en el caso de las mujeres es porque la tasa de actividad de los hombres es mucho mayor. De acuerdo con las estadísticas publicadas por CEPAL (2019), la tasa de actividad de las mujeres en 2018 fue de 53,6%, mientras que para los hombres fue de 74,1%. Por lo tanto, como hay más hombres ocupados que mujeres ocupadas, el aumento de la tasa de formalidad laboral de los varones se refleja en un mayor aumento en la cantidad de aportantes.

Considerando el aumento de la tasa de formalidad para ambos sexos, la cobertura en 2050 es de 72%, contra 50% del caso *benchmark*. Es evidente que la tasa de formalidad laboral es un factor sumamente relevante a la hora de determinar el nivel de cobertura del sistema previsional en el largo plazo. Por un lado, genera un aumento en la proporción de ocupados que aportan al sistema previsional. En ese sentido, mejora la situación financiera del sistema. Por otro lado, el aumento de la formalidad laboral tiene como consecuencia un aumento de la tasa de altas/aportantes, que no es más que un indicador de la proporción de aportantes que efectivamente cumplen con los años de aportes requeridos. Es decir que un aumento en la tasa de formalidad laboral genera un aumento de la cobertura en etapas pasivas.

Volviendo a la tasa de desempleo, si al aumento de la formalidad laboral se le agrega el efecto de la disminución en la tasa de desempleo, la cobertura en 2050 asciende a 74%. Es decir que, si consideramos un escenario con mayor formalidad laboral, la caída de la tasa de desocupación hace aumentar el nivel de cobertura de largo plazo un 2% adicional. Nuevamente, queda claro que la caída de la tasa de desempleo no afecta demasiado el resultado de las proyecciones.

En cuanto a la tasa de actividad, la proporción de activos en Chile en 2018 fue de 46,9% y 71,7% para mujeres y varones, respectivamente. Como las tasas de actividad chilenas son menores a las argentinas, carece de sentido hacerlas converger a los valores que presenta Chile.

De todas maneras, es interesante estudiar el impacto de un aumento en la tasa de actividad. En el caso de los varones, Argentina está a la par de países desarrollados como Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña (ILO, 2019). Sin embargo, la tasa de actividad de las mujeres sigue siendo baja en relación a los países desarrollados, es decir que hay espacio para seguir creciendo. Es por este motivo que se consideró un aumento en la tasa de actividad de las mujeres. Específicamente, se supuso que la tasa converge a los valores que presenta Canadá en la actualidad. De acuerdo con las estadísticas publicadas por la Organización Internacional del Trabajo, la tasa de actividad de las mujeres en Canadá es de 61,3%. Si Argentina logra converger a ese valor, la cobertura en 2050 aumenta de 50% en el escenario *benchmark* a 54% para el escenario alternativo. Si a esto se le agrega el aumento de la tasa

de formalidad laboral de las mujeres, la cobertura alcanza el 64%, mientras que en el escenario donde únicamente aumenta la tasa de formalidad laboral de las mujeres, la cobertura alcanzaba el 59%. Por lo tanto, a mayor tasa de formalidad laboral, mayor es el impacto de un aumento en la tasa de actividad.

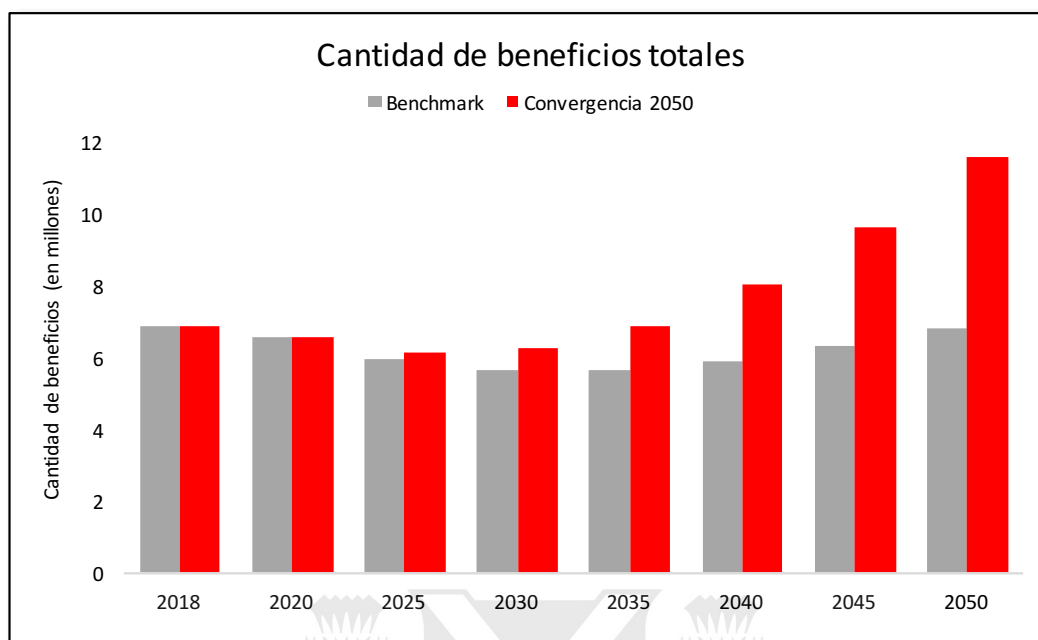
Por último, considerando una caída en el desempleo para ambos sexos, un aumento de la tasa de formalidad laboral para ambos sexos y un aumento de la tasa de actividad de las mujeres, la cobertura en 2050 alcanza el 79%. Teniendo en cuenta que en el escenario *benchmark* la cobertura proyectada a 2050 era del 50%, es evidente que estas variables son sumamente relevantes a la hora de evaluar el desempeño del sistema previsional. De las tres variables consideradas, la que más impacto tiene en el nivel de cobertura de largo plazo es la tasa de formalidad laboral, en segundo lugar, la tasa de actividad de las mujeres y, por último, la tasa de desempleo. De todas maneras, todas contribuyen a aumentar el nivel de cobertura de largo plazo, por lo que se las puede considerar como una oportunidad para mejorar el desempeño del SIPA.

En la tabla a continuación, se resumen los supuestos realizados para este escenario.

Indicador	Benchmark 2018	Benchmark 2050	Simulación 2050
<i>Tasa de desempleo mujeres</i>	12,59%	11,65%	8,00%
<i>Tasa de desempleo varones</i>	9,71%	8,84%	6,70%
<i>Aportantes/ocupados mujeres</i>	47,71%	47,70%	70,06%
<i>Aportantes/ocupados varones</i>	54,45%	56,05%	74,05%
<i>Altas/aportantes mujeres</i>	0,90%	2,54%	3,73%
<i>Altas/aportantes varones</i>	1,06%	2,91%	3,84%
<i>Tasa de actividad mujeres</i>	53,57%	50,54%	61,30%
<i>Tasa de actividad varones</i>	74,09%	71,53%	71,53%

El gráfico 5.7 muestra la evolución de la cantidad de beneficios del SIPA en un caso y otro. Mientras que en el escenario base la cantidad de beneficios totales en 2050 es de 6,8 millones (similar a la cantidad de beneficios actual), en el escenario alternativo este número asciende a 11,6. El motivo es que las mejoras supuestas en los indicadores del mercado de trabajo generan un aumento en la cantidad de adultos mayores en condiciones de jubilarse.

Gráfico 5.7:



El aumento en la cantidad de beneficios otorgados viene de la mano de un aumento de la cobertura. A partir del año 2025, la cobertura del escenario alternativo se empieza a despegar del nivel de cobertura del escenario base. Mientras que en el *benchmark* la cobertura cae progresivamente hasta alcanzar un valor del 50% en 2050, en el escenario alternativo toca un mínimo de 68% en 2037. A partir de ese momento, la cobertura empieza a aumentar hasta alcanzar el 79% en 2050. Es decir que el hecho de que la tasa de empleo, la tasa de formalidad laboral y la tasa de actividad estén en alza permite que la cobertura no caiga tan pronunciadamente.

El nivel de cobertura cae hasta 2036 porque, a pesar de que la cobertura con moratoria tiende a cero paulatinamente, previo a 2036 la cobertura con moratoria representa un porcentaje significativo del nivel de cobertura total. Es decir que hasta mediados de los años 30, las altas de jubilaciones no alcanzan para compensar la disminución de los beneficiarios con moratoria. Además, si bien se están considerando mejoras en los indicadores del mercado laboral, estos indicadores convergen lentamente a sus niveles de largo plazo, por lo que empiezan a tener mayor impacto a medida que avanza el tiempo.

Al igual que en el escenario *benchmark*, el nivel de cobertura del sistema contributivo tiene su contrapartida en el nivel de cobertura del sistema no contributivo. En 2018, el 91% de la población adulta mayor recibió una jubilación del SIPA, mientras que solo el 2% recibió una PUAM. Considerando que la cobertura de jubilaciones en 2050 es de 33%, la PUAM debería alcanzar el 60% de los adultos mayores para que la cobertura del sistema previsional permanezca en 93%. En el escenario alternativo, la cobertura de jubilaciones en 2050 asciende a 55%, de modo que la cobertura de la PUAM asciende a 38%.

Gráfico 5.8:

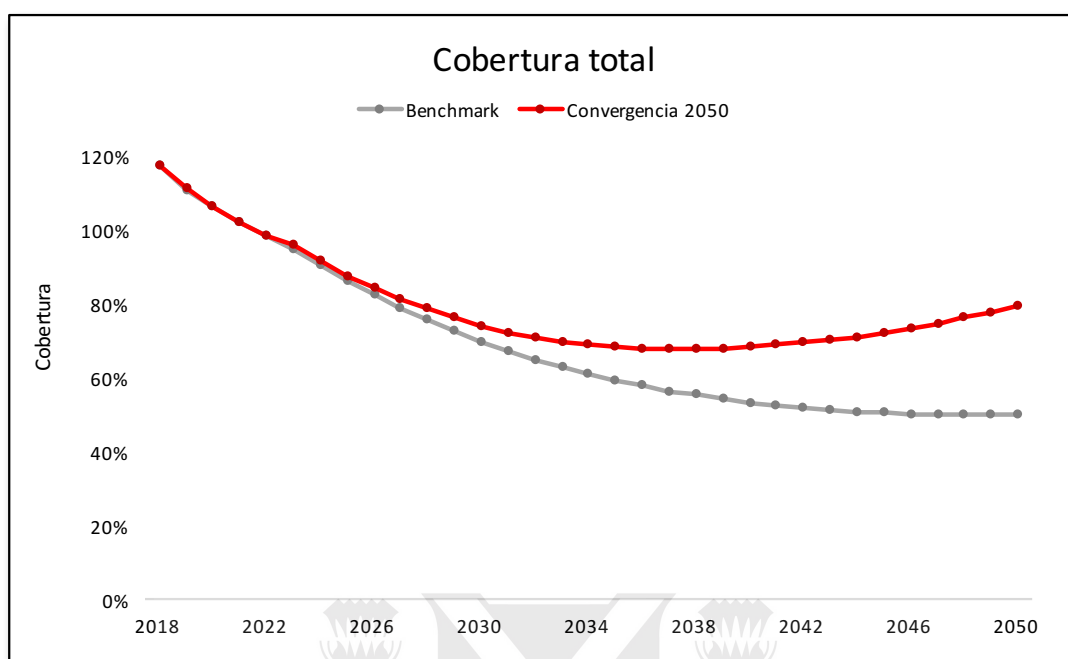
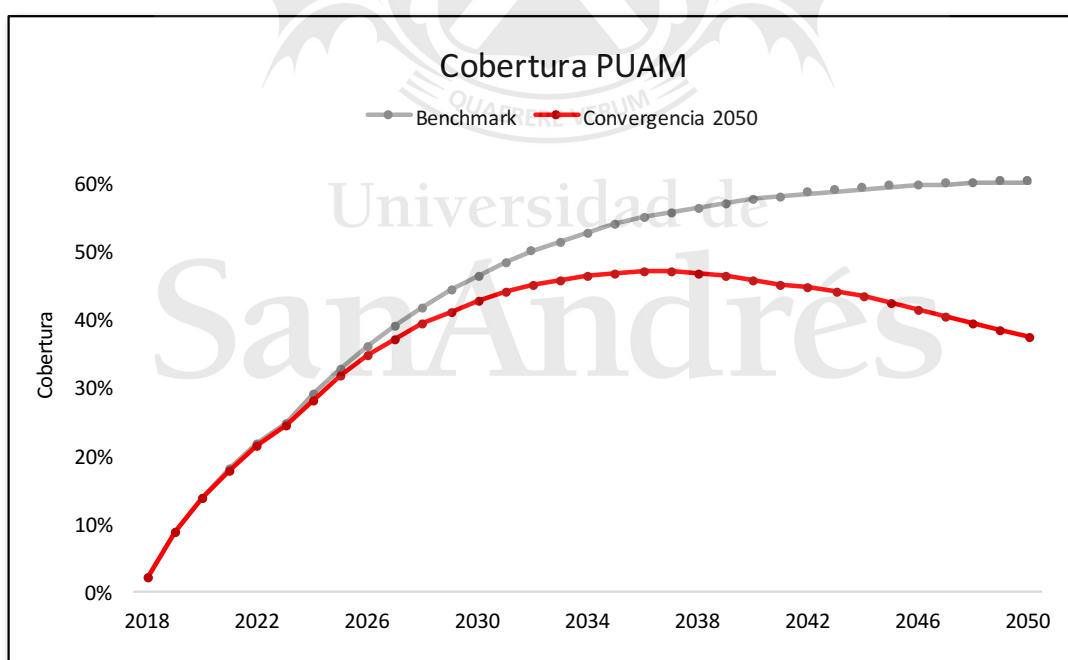


Gráfico 5.9:



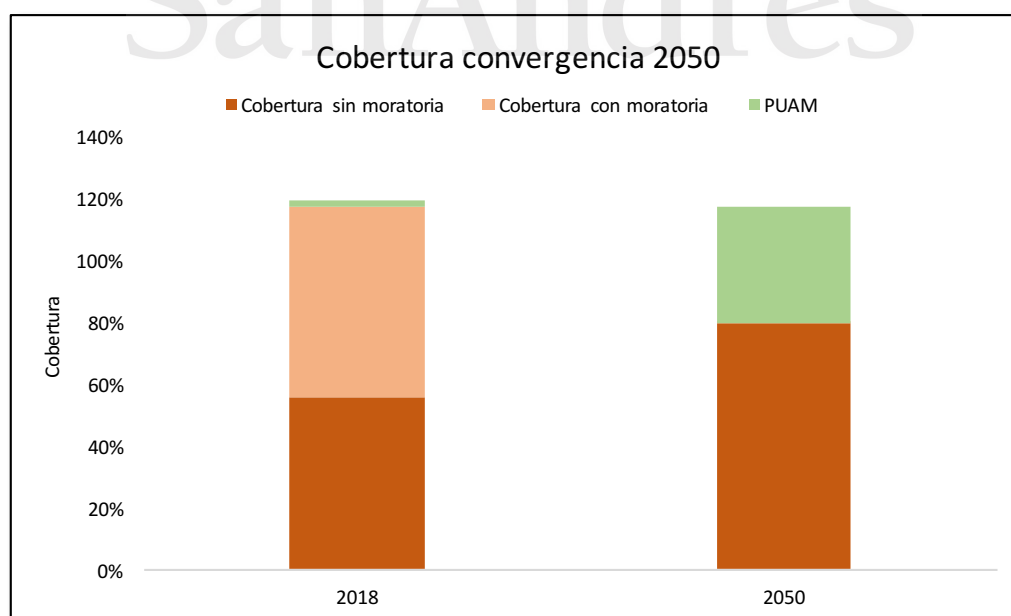
Nuevamente, queda claro que la cobertura de la PUAM es una imagen espejo de la cobertura del sistema contributivo. Incluso, entre los años 2036 y 2039, cuando la cobertura del sistema contributivo en el escenario alternativo toca un mínimo, la de la PUAM toca un máximo. De acuerdo con las proyecciones realizadas, la cantidad de pensiones no contributivas que deberán otorgarse en 2050 es de 3,5 millones, contra 5,7 estimadas para el escenario *benchmark*. Si bien la PUAM corre por

fuera del SIPA, la caída de la cobertura del sistema contributivo a costa de un agrandamiento del sistema no contributivo tiene fuertes implicancias para el resultado previsional.

Cabe destacar que, si bien la cobertura del SIPA en 2018 fue de 117%, tan solo el 55% recibió un beneficio puramente contributivo, es decir, sin moratoria. De acuerdo con las proyecciones realizadas, el nivel de cobertura sin moratoria en 2050 alcanzaría el 79% de la población adulta mayor. Es decir que, si bien la cobertura del SIPA cae de 117% en 2018 a 79% en 2050, la cobertura sin moratoria aumenta de 55% a 79%. Por lo tanto, la caída en la tasa de desempleo, el aumento de la tasa de formalidad laboral y el aumento de la tasa de actividad mejoran significativamente el desempeño del sistema previsional contributivo.

Si además se considera el alcance de la PUAM, el nivel de cobertura en el escenario alternativo en 2050 alcanzaría el 117%, contra 119% en 2018. Esta comparación es válida justamente porque uno de los objetivos de la PUAM es reemplazar los beneficios con moratoria, o beneficios semi-contributivos. En el gráfico a continuación se aprecia claramente que el indicador de cobertura del sistema previsional toma valores similares en 2018 y en 2050. De todas maneras, mientras que en 2018 la cobertura con moratoria representa un porcentaje significativo de la cobertura total, en 2050 este valor se aproxima a cero. La contrapartida de esto es un aumento de la cobertura sin moratoria y un aumento de la cobertura de la PUAM. Sin lugar a dudas, un aumento de la cobertura del SIPA es beneficioso. Por lo tanto, solamente resta evaluar si el aumento de la cobertura de la PUAM a costas de una reducción de la cobertura con moratoria es deseable en materia de sostenibilidad y adecuación.

Gráfico 5.10:

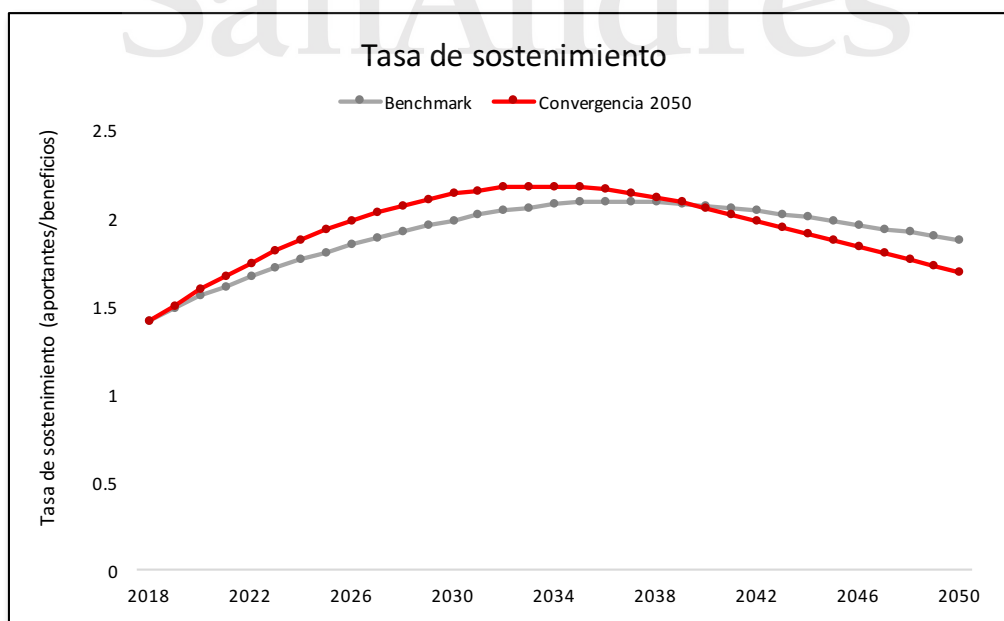


Nuevamente, es interesante señalar que el aumento de la cobertura de la PUAM tiene fuertes implicancias para el déficit fiscal futuro. Considerando que la PUAM es un beneficio no contributivo, es de suma importancia que el gasto en PUAM sea lo más bajo posible.

En cuanto a la tasa de sostenimiento, tanto en el escenario *benchmark* como en el escenario alternativo, la tasa exhibe un comportamiento en forma de U invertida. Tal como se vio en la sección anterior, el motivo por el cual toma esta forma es por el envejecimiento poblacional. De todas maneras, es evidente que, en el escenario alternativo, este comportamiento es más pronunciado. En este caso, la tasa de sostenimiento aumenta progresivamente hasta el año 2034, mientras que en el escenario *benchmark* la tasa de sostenimiento alcanza un máximo en el año 2037.

Es interesante notar que previo a 2038, la tasa de sostenimiento es más alta en el escenario alternativo que en el escenario *benchmark*. El motivo detrás de esto es que en el corto plazo, el aumento de la formalidad laboral, la caída en la tasa de desempleo y el aumento de la tasa de actividad se derivan en una mayor cantidad de aportantes, de modo que la tasa de sostenimiento aumenta. Posterior al año 2038, la tasa de sostenimiento del escenario *benchmark* es mayor a la del escenario alternativo. Esto ocurre porque en el largo plazo, las mejoras de los indicadores del mercado laboral generan un aumento en la proporción de adultos mayores que cumple con los años de aportes requeridos. Por lo tanto, la cantidad de beneficios aumenta no solo por el envejecimiento poblacional, sino también porque aumenta la proporción de adultos en condiciones de jubilarse. Considerando que la cobertura es significativamente más alta que en el escenario *benchmark*, es esperable que la tasa de sostenimiento de largo plazo para este escenario sea menor.

Gráfico 5.11:



5.2.2 ESCENARIO ALTERNATIVO 2: CONVERGENCIA EN 2040

En el ejercicio anterior, quedó en evidencia que las variables del mercado laboral son sumamente relevantes a la hora de determinar el desempeño del sistema previsional. El próximo paso consiste en analizar el impacto de aumentar el ritmo al cual convergen estos indicadores a los niveles preestablecidos. El objetivo es determinar cuánto mejorarían los resultados si, en lugar de converger en 2050, las tasas convergen en 2040.

Si las tasas de desempleo de 2040 convergen a los valores que presenta Chile en la actualidad, la cobertura en 2050 pasa de 50% en el escenario *benchmark* a 51%. El impacto es exactamente el mismo que si la convergencia se hubiera dado en 2050 en lugar de 2040. Es decir que la variable desempleo no afecta demasiado los resultados, ni siquiera en el caso donde la tasa converge a un ritmo mayor. La explicación es la misma que en el caso anterior. Por un lado, la reducción de la tasa de desempleo con respecto a los otros dos escenarios es bastante leve. Por otro lado, cuando las tasas de informalidad laboral son muy altas, un aumento en la cantidad de ocupados no se deriva en un aumento demasiado grande en la cantidad de aportantes. Por lo tanto, ante una disminución leve de la tasa de desempleo, el resultado permanece casi intacto.

Incorporando al modelo un cambio en la tasa de formalidad laboral, si las tasas de formalidad convergen a en 2040 en lugar de 2050, la cobertura en 2050 alcanza el 81%. En particular, la cobertura aumenta de 50% a 62% producto del aumento de la tasa de formalidad laboral de las mujeres, mientras que si se considera únicamente un aumento de la tasa de formalidad de los varones, la cobertura aumentaría de 50% a 69%.

Si al aumento de la tasa de formalidad laboral se le agrega una disminución del desempleo, la cobertura en 2050 alcanza el 83%. Es decir que, a mayor tasa de formalidad laboral, mayor es el impacto de una caída en la tasa de desempleo. De todas maneras, no deja de tener un impacto muy leve porque la disminución del desempleo en un escenario con mayor formalidad laboral solo agrega un 2% al nivel de cobertura de 2050.

Por último, se consideró el aumento de la tasa de actividad de las mujeres. Considerando que la tasa de actividad aumenta de 53,57% en 2018 a 61,30% en 2040, la cobertura en 2050 aumenta de 50% a 54%. Nuevamente, el impacto es el mismo que si las tasas convergen en 2050.

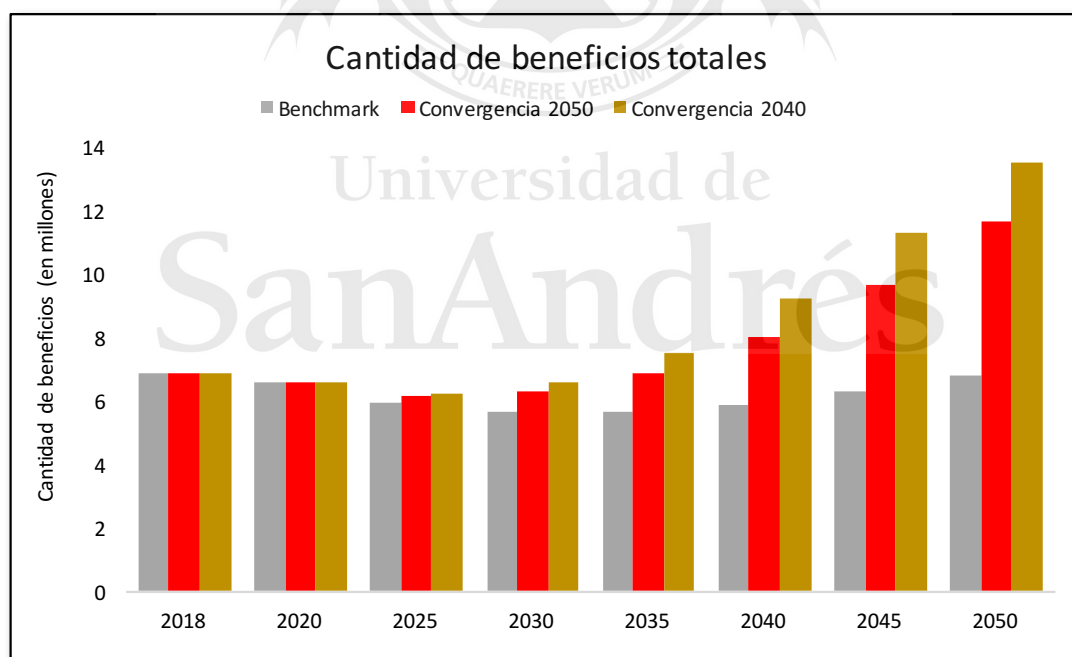
De todas maneras, si se contempla una caída en la tasa de desempleo para ambos sexos, un aumento de la tasa de formalidad laboral para ambos sexos y un aumento en la tasa de actividad para las mujeres, el nivel de cobertura en 2050 alcanza el 90%. Cabe recordar que cuando las tasas convergen en 2050, el nivel de cobertura proyectado para 2050 es de 79%. Es decir que el hecho de hacer converger las tasas 10 años antes hace aumentar la cobertura de largo plazo en un 11%.

La tabla a continuación resume los supuestos realizados para este escenario.

Indicador	Benchmark 2018	Benchmark 2040	Simulación 2040
Tasa de desempleo mujeres	12,59%	11,92%	8,00%
Tasa de desempleo varones	9,71%	9,09%	6,70%
Aportantes/ocupados mujeres	47,71%	47,77%	70,06%
Aportantes/ocupados varones	54,45%	56,21%	74,05%
Altas/aportantes mujeres	0,90%	2,36%	3,47%
Altas/aportantes varones	1,06%	2,78%	3,66%
Tasa de actividad mujeres	53,57%	51,80%	61,30%
Tasa de actividad varones	74,09%	72,93%	72,93%

La cantidad de beneficios totales en 2050 es de 6,8 millones para el escenario *benchmark*, 11,6 millones para el caso donde las tasas convergen en 2050 y 13,5 millones para el caso donde las tasas convergen en 2040. El hecho de hacer converger las tasas a un ritmo mayor hace aumentar la proporción de adultos mayores en condiciones de obtener un beneficio previsional. Por lo tanto, aumenta la cantidad de beneficios otorgados.

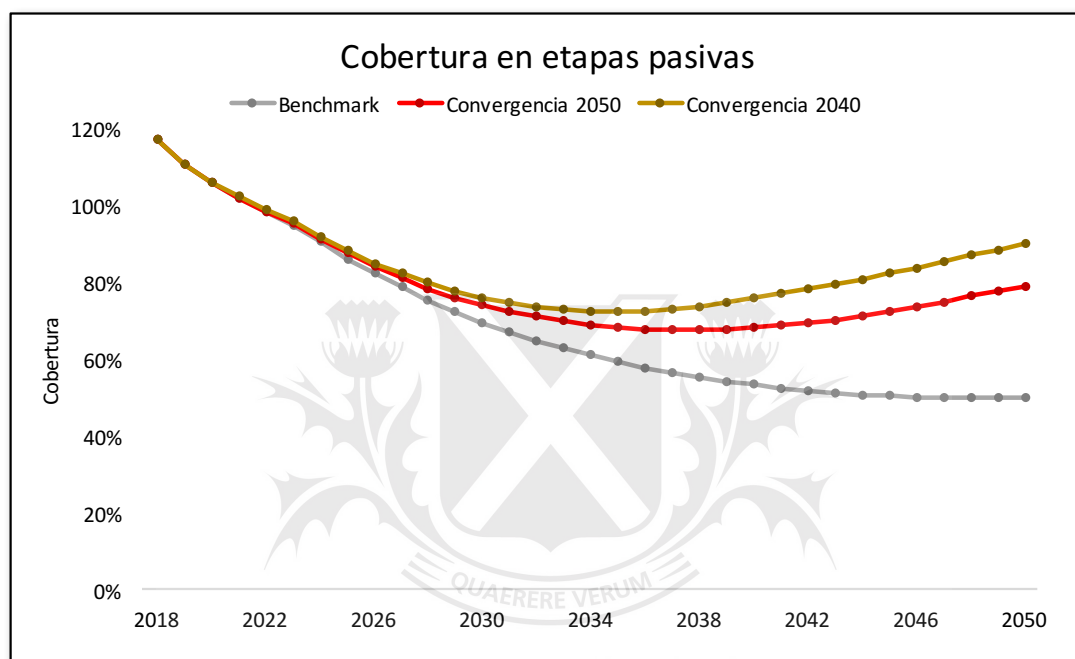
Gráfico 5.12:



Lógicamente, a mayor cantidad de beneficios, mayor es el nivel de cobertura alcanzado por el SIPA. En el escenario *benchmark*, la cobertura en 2050 es de 50%, mientras que en los escenarios alternativos la cobertura alcanza el 79% cuando las tasas convergen en 2050 y 90% cuando las tasas convergen en 2040. Como es de esperarse, cuanto más rápido convergen las tasas, mayor es el nivel de cobertura de largo plazo. Además, mientras que en el escenario *benchmark* la cobertura exhibe

una tendencia decreciente entre 2018 y 2050, en los escenarios alternativos la cobertura recupera la tendencia alcista a mediados de los años 30. En el caso donde las tasas convergen en 2050, la cobertura toca un mínimo de 68% en 2037, mientras que en el caso donde las tasas convergen en 2040, la cobertura toca un mínimo de 72% en 2035. Por lo tanto, a pesar de que la cobertura cae hasta mediados de los años 30, esta caída no es tan pronunciada como en el escenario *benchmark*.

Gráfico 5.13:

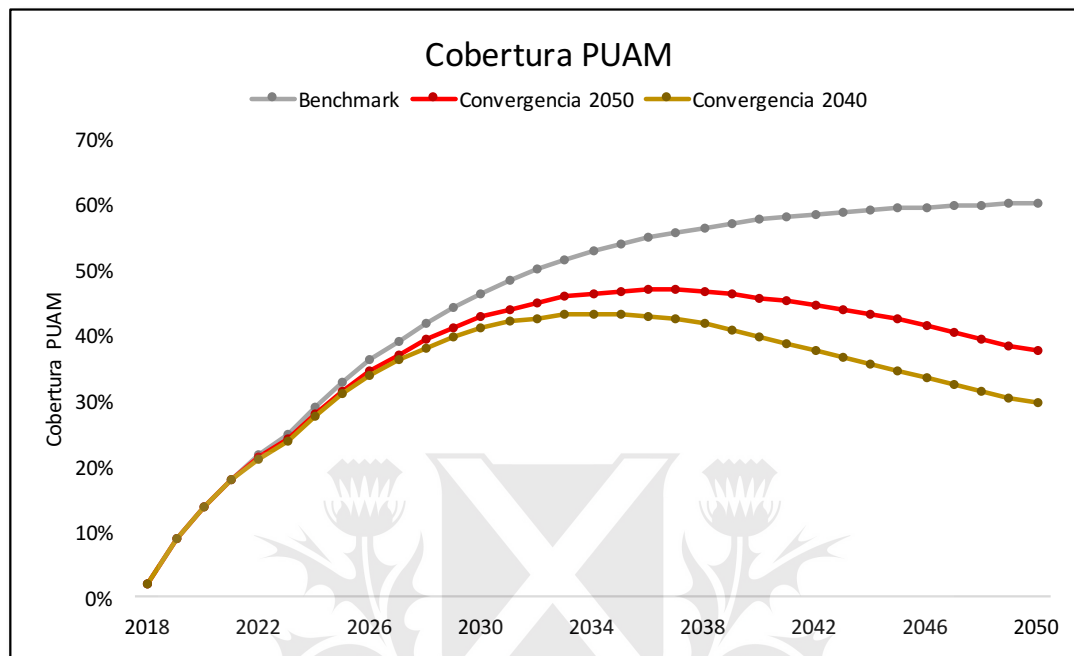


Todo esto tiene su contrapartida en la cobertura del sistema no contributivo. Nuevamente se puede ver que la cobertura de la PUAM es una imagen espejo de la cobertura del SIPA. Es decir que cuando la cobertura del sistema contributivo alcanza un mínimo, la cobertura de la PUAM alcanza un máximo. En el escenario *benchmark*, la cobertura del sistema contributivo cae año tras año, de modo que la cobertura de la PUAM aumenta progresivamente. Por otro lado, en los escenarios alternativos, la cobertura de la PUAM alcanza un máximo en el año 2036 en el escenario donde las tasas convergen en 2050, mientras que en el segundo escenario toca un máximo en el año 2034. Esto es producto de que, gracias a las mejoras supuestas en el mercado de trabajo, la cobertura del sistema contributivo comienza a aumentar a mediados de los años 30. Para el año 2050, la cantidad de PUAMs otorgadas es de 5,7 millones en el escenario *benchmark*, 3,6 millones en el primer escenario alternativo y 2,8 millones en el segundo escenario alternativo. Esto equivale a una cobertura de la PUAM del 60%, 38% y 30%, respectivamente.

Cabe destacar que la PUAM es un beneficio no contributivo, por lo tanto, para poder solventar el gasto habría que aumentar la presión tributaria. Cuanto mayor es la carga tributaria, más

distorsionados están los incentivos. Incluso, podría repercutir negativamente en la tasa de formalidad laboral.

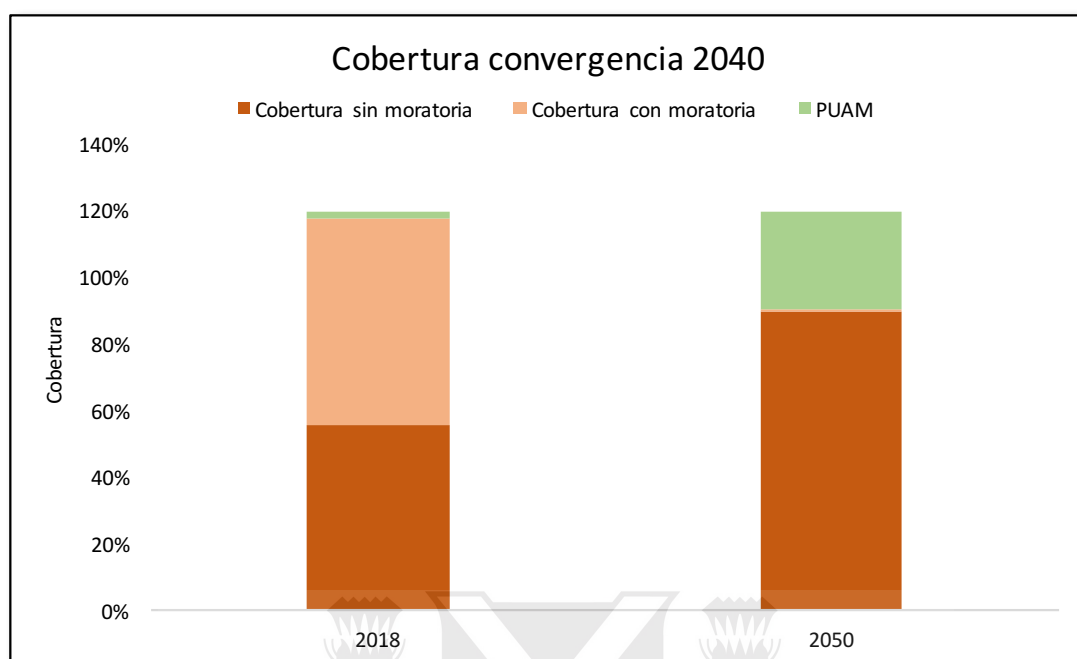
Gráfico 5.14:



En cuanto al nivel de cobertura del sistema previsional (incluyendo PUAM), también se observan algunos cambios con respecto a los primeros dos casos. La cobertura sin moratoria en este escenario aumenta de 55% en 2018 a 90% en 2050. Es decir que si se considera únicamente los beneficios contributivos y se dejan afuera los beneficios semi-contributivos, la cobertura mejora significativamente. A su vez, si se consideran los beneficios con moratoria, también habría que considerar la cobertura de la PUAM. Como la PUAM corre por fuera del SIPA, el análisis ya no se estaría limitando a la cobertura del SIPA.

A nivel agregado, es decir, considerando la cobertura del SIPA y de la PUAM, el nivel de cobertura alcanzado en 2018 fue de 119%. De acuerdo con las proyecciones realizadas, en 2050 alcanzaría el 120%. En el gráfico 5.15 se ve claramente cómo cambia la composición de la cobertura total. En 2050, la cobertura con moratoria toma valores muy cercanos a cero, mientras que la cobertura sin moratoria y la cobertura de la PUAM son significativamente más altas que en 2018. Por otro lado, comparado con el escenario alternativo anterior, la cobertura sin moratoria en 2050 es bastante más alta y la PUAM bastante más baja. Es decir que este escenario es más deseable que el anterior porque implica un agrandamiento del sistema contributivo a costas de una reducción del sistema no contributivo.

Gráfico 5.15:

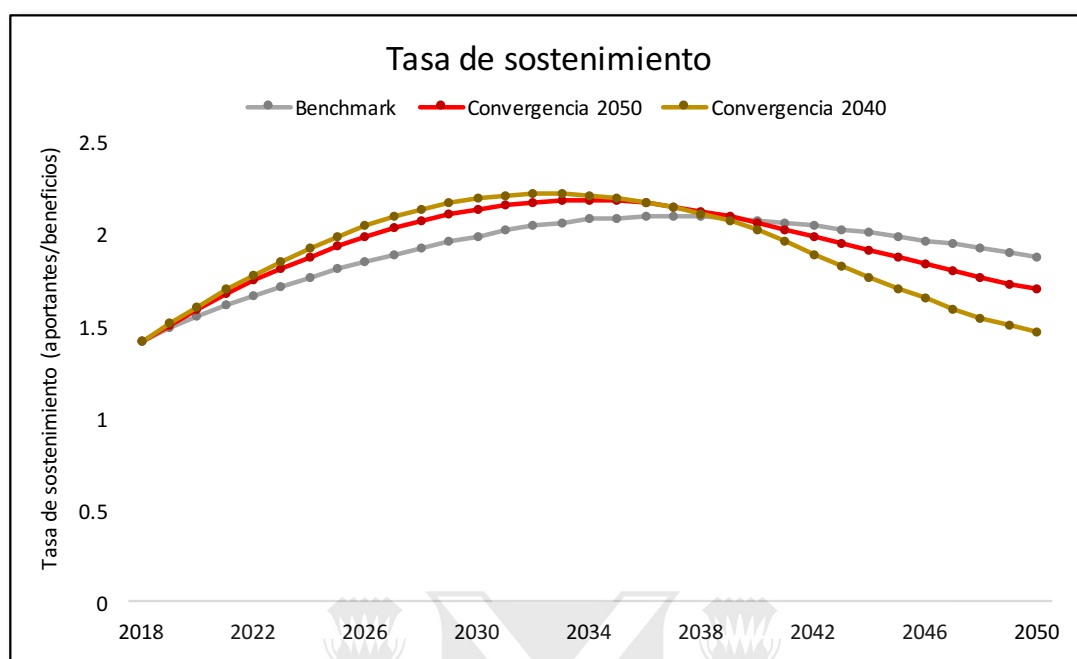


Por último, se puede considerar la evolución de la tasa de sostenimiento para evaluar la salud financiera del SIPA. Al igual que en los otros dos casos, la tasa de sostenimiento tiene forma de U invertida producto del envejecimiento poblacional. A su vez, se puede ver que a mayor ritmo de convergencia, más pronunciado es este comportamiento.

En el escenario *benchmark*, la tasa de sostenimiento alcanza un máximo de 2,09 en el año 2037. En el escenario donde las tasas convergen en 2050, la tasa de sostenimiento alcanza un máximo de 2,18 en 2034. En el escenario donde las tasas convergen en 2040, la tasa de sostenimiento alcanza un máximo de 2,21 en 2033. Por lo tanto, a mayor ritmo de convergencia, mayor es la tasa de sostenimiento máxima alcanzada. Además, a mayor ritmo de convergencia, más se anticipa este momento en el tiempo. Por otro lado, mientras que la tasa de sostenimiento es de 1,8 en 2018, se espera que en 2050 tome valores de 1,9, 1,7 y 1,5 respectivamente. Por lo tanto, a mayor ritmo de convergencia, menor es la tasa de sostenimiento de 2050.

La explicación detrás de este comportamiento es la misma que en el apartado anterior. En el corto plazo, la caída en la tasa de desempleo, el aumento de la tasa de formalidad laboral y el aumento de la tasa de actividad hacen aumentar la cantidad de aportantes al SIPA, haciendo aumentar la tasa de sostenimiento. Sin embargo, este aumento de la cobertura en etapas activas se deriva, en el mediano y largo plazo, en un aumento de la cobertura en etapas pasivas. Por lo tanto, a mayor ritmo de convergencia, menor es la tasa de sostenimiento de 2050.

Gráfico 5.16:



Resumiendo, en el capítulo 5 se presentaron los resultados de las proyecciones realizadas junto con el análisis correspondiente. Queda claro que los indicadores del mercado laboral son cruciales a la hora de determinar el nivel de cobertura de largo plazo. A su vez, impactan significativamente en el nivel de ingresos y egresos previsionales. Por lo tanto, para poder evaluar el desempeño futuro del régimen previsional, es imprescindible tener en cuenta la evolución de estos tres indicadores. Por este mismo motivo, es sumamente importante que los diseñadores de políticas públicas tengan en cuenta cómo y cuánto repercuten estas variables en los indicadores de cobertura y sostenibilidad del sistema previsional.

6. IMPLICANCIAS DE POLÍTICA

En este apartado se mencionarán algunas políticas que podrían contribuir a mejorar el desempeño del sistema previsional. En particular, son políticas que incentivan la formalidad laboral e impulsan la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. De este modo, se pretende aumentar la cobertura de largo plazo. Por otro lado, se proponen algunas reformas que permitirían evitar el otorgamiento de beneficios dobles. Esto permitiría liberar recursos para financiar el aumento previsto en la cantidad de PUAMs.

Una manera de fomentar la formalidad laboral es reducir las contribuciones patronales, como ocurrió entre 1980 y 1984. Actualmente, la alícuota de contribuciones patronales para trabajadores en relación de dependencia se encuentra en 32,03%. De ese 32,03%, un 16% está destinado al sistema de jubilaciones. Considerando que las cargas sociales representan un costo adicional para los empresarios, una reducción de las cargas sociales conllevaría una caída en los costos. Para asegurarse de que la tasa de formalidad laboral aumente efectivamente, se podría complementar la reducción de cargas sociales con mayor monitoreo de la regulación existente. Como ya se vio en las secciones anteriores, un aumento en la tasa de formalidad laboral aumenta significativamente el nivel de cobertura de largo plazo. De todas maneras, cabe destacar que si el aumento en la cantidad de aportantes no es suficiente para compensar la caída de las contribuciones patronales, esta política derivaría en menores ingresos previsionales, acentuando aún más la crisis financiera del SIPA.

Otra manera de fomentar la formalidad laboral consiste en ofrecer una jubilación contributiva para aquellas personas que no cumplen con los 30 años de aportes requeridos. En el caso chileno, existe el APS de Vejez, un beneficio financiado por el Estado para trabajadores que hayan cotizado en el sistema de pensiones contributivo pero cuya pensión base es inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Para determinar el monto del APS de vejez, hace falta calcular el Complemento Solidario (CS). El CS es una función de la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS), la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y la Pensión Base, que resulta de sumar la pensión autofinanciada del solicitante y la eventual pensión de sobrevivencia que se encuentre percibiendo.

$$CS = \begin{cases} PBS - \left(\frac{PBS}{PMAS} * PBase \right) & \text{si } 0 \leq PBase < PMAS \\ 0 & \text{si } PMAS \leq PBase \end{cases}$$

Lo interesante de cómo está diseñado el sistema previsional chileno es que a mayor Pensión Base, mayor es la pensión final y menor es el Complemento Solidario. De esta manera, las personas que cuentan con un historial de contribuciones poco estable, igual tienen incentivos a aportar al

sistema. Esto no solo fomenta la formalidad laboral, sino que, además, si se mantienen constantes las alícuotas de aportes y contribuciones, el aumento en la cantidad de aportantes generaría un aumento en los ingresos previsionales.

En cuanto al desempleo, cabe resaltar que la economía argentina se encuentra estancada hace ocho años. Esto está en consonancia con la tasa de paro, que viene aumentando progresivamente hace por lo menos cinco años. Se espera que, cuando la economía retome el sendero de crecimiento, las tasas de desempleo disminuyan a valores más aceptables.

También sería interesante considerar políticas para fomentar la inserción de las mujeres en el mercado laboral. Si bien es una tarea bastante más compleja para el Estado, es de esperar que a medida que caiga la tasa de fertilidad, aumente la participación laboral de las mujeres. Se podría además complementar con políticas educativas y formación profesional, de modo de satisfacer la demanda laboral calificada por parte de los empresarios. Por último, se puede evaluar la implementación de convenios colectivos que garanticen la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres (OIT, 2018).

Por último, sería conveniente limitar la cantidad de dobles beneficios. En 2018, la cobertura del SIPA alcanzó el 94,2% de la población adulta mayor. De todas maneras, si se mide la cobertura considerando la cantidad de beneficios en lugar de la cantidad de beneficiarios, la cobertura asciende a 117%. Esto quiere decir que más de un 20% de los jubilados está recibiendo una jubilación y una pensión por fallecimiento. Considerando que el aumento en la cantidad de PUAMs otorgadas es muy significativo en cualquiera de los escenarios planteados, habría que considerar limitar la cantidad de dobles beneficios para poder liberar recursos. De otro modo, el aumento en la cantidad de beneficios no contributivos va a generar grandes desequilibrios financieros en el sistema previsional.

7. CONCLUSIÓN

Luego de haber realizado un análisis integral del sistema previsional argentino, se desarrolló un modelo mediante el cual se midió el impacto de una mejora en las tasas de empleo, actividad y formalidad laboral. Por último, se mencionaron algunas reformas que podrían contribuir a mejorar los indicadores del mercado laboral. El objetivo primordial es mejorar el desempeño del SIPA en materia de cobertura y adecuación, sin descuidar la salud financiera del régimen.

Resumiendo los supuestos realizados, se hicieron simulaciones suponiendo que las tasas de desempleo y formalidad laboral convergen a los valores de Chile en la actualidad. A su vez, se supuso que la tasa de actividad de las mujeres converge a la tasa de Canadá. En el primer escenario alternativo, se supuso que las tasas convergen en 2050, mientras que en el segundo caso se supuso que convergen en 2040.

Las simulaciones realizadas arrojaron resultados muy contundentes. En el escenario base, la cantidad de beneficios del SIPA en 2050 es de 6,8 millones. Es decir que, a pesar del envejecimiento poblacional, la cantidad de beneficios entre 2018 y 2050 se mantiene constante. Lógicamente, esto conlleva un empeoramiento de los indicadores de cobertura. Por otro lado, si se considera una caída en el desempleo para ambos sexos, un aumento de la tasa de formalidad laboral para ambos sexos y un aumento de la tasa de actividad de las mujeres, la cantidad de beneficios del SIPA en los escenarios alternativos asciende a 11,5 y 13,5 millones respectivamente. Esto ocurre porque las mejoras supuestas en los indicadores del mercado laboral hacen aumentar la proporción de adultos mayores que cumplen con los años de aportes requeridos.

Esto repercute en el nivel de cobertura y en la tasa de sostenimiento. Por un lado, la cobertura en 2050 alcanza el 50% en el escenario benchmark. En los escenarios alternativos asciende a 79% y 90% respectivamente. De las tres variables consideradas, lo más interesante es el impacto del aumento en la tasa de formalidad laboral. En el primer escenario alternativo, la cobertura en 2050 alcanza el 72% producto del aumento en la tasa de formalidad laboral, mientras que en el segundo escenario, la cobertura asciende a 81%.

En cuanto a la sostenibilidad del sistema previsional, a medida que aumentan la cantidad de aportantes, mayor es la tasa de sostenimiento en el corto plazo. Es decir que un aumento en la tasa de formalidad laboral, un aumento en la tasa de actividad y una caída en la tasa de desempleo mejoran la sostenibilidad del SIPA en el corto plazo. Esto se ve reflejado en la tasa de sostenimiento, que previo a 2038 es más alta en los escenarios alternativos que en el escenario benchmark. En el largo plazo, las mejoras supuestas conllevan un aumento en la proporción de adultos mayores que se jubilan.

Como resultado, la tasa de sostenimiento de 2050 es más baja en los escenarios alternativos que en el escenario base.

De todas maneras, si bien la tasa de sostenimiento de largo plazo es menor en los escenarios alternativos, no se debe olvidar que la cobertura del sistema contributivo repercute directamente en el nivel de cobertura del sistema no contributivo. En el escenario base, para mantener el nivel de cobertura de jubilaciones y PUAM en 93%, la cobertura de la PUAM en 2050 debería alcanzar al 60% de los adultos mayores. Esto es equivalente a 5,7 millones de PUAMs. En el primer escenario alternativo, la cobertura de la PUAM alcanza el 38% en 2050, mientras que en el segundo escenario alternativo asciende a 30%. Esto equivale a 3,5 millones y 2,8 millones de PUAMs en un caso y otro.

Para profundizar el análisis, se podrían considerar los ingresos y egresos previsionales. Esto permitiría evaluar el desempeño del sistema previsional en materia de adecuación y sostenibilidad. Por otro lado, se podrían contemplar otros escenarios alternativos. Por ejemplo, se podría considerar un aumento gradual de la edad legal de retiro o la flexibilización de requisitos para jubilarse. También sería interesante incorporar al análisis el impacto de un aumento en la productividad laboral. Nuevamente, el resultado de estas proyecciones serviría como guía para los encargados de diseñar políticas públicas. Cabe destacar que para que las proyecciones sean más rigurosas, es imprescindible que Anses mejore la calidad y disponibilidad de la información.

Para concluir, es imprescindible que la tasa de actividad, la tasa de formalidad laboral y la tasa de desempleo converjan a valores más favorables en el mediano y largo plazo. No se debe perder de vista que dos de los objetivos principales de los sistemas previsionales son el alivio de la pobreza y la redistribución intergeneracional del ingreso. En ese sentido, es vital que la cobertura del sistema previsional no decaiga en el tiempo. Teniendo en cuenta los cuantiosos que son los egresos previsionales, es sumamente importante que se implementen medidas adecuadas para resguardar la sustentabilidad de largo plazo del SIPA.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Albrieu, R y J.M. Fanelli, (2013), "On the macroeconomic and financial implications of the demographic transition", preparado para el IX Meeting of the Working Group on Macroeconomic Aspects of Intergenerational Transfers, Faculty of Economics, University of Barcelona, June 3-8, 2013.
- ANSES (2019). Trabajadores monotributistas y autónomos. Recuperado 10 mayo, 2019, de <https://www.anses.gob.ar/informacion/trabajadores-monotributistas-y-autonomos>
- ANSES (2019). Monotributo Social. Recuperado 10 mayo, 2019, de <https://www.anses.gob.ar/monotributo-social>
- ANSES (2019). Trabajadores en relación de dependencia. Recuperado 10 mayo, 2019, de <https://www.anses.gob.ar/informacion/trabajadores-en-relacion-de-dependencia>
- ANSES (2019). Jubilados y pensionados. Recuperado 10 mayo, 2019, de <https://www.anses.gob.ar/jubilados-y-pensionados>
- Aranco, N., Stmapini, M., Ibararán, P., Medellín, N. (2018). Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ASAP (2019). Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, informe de investigación de La Ruffa, G., Gaya, R., Carpenter, S., & Martínez, C.R. (2019). "Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina."
- Banco Mundial (2019). Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT) - Argentina [Base de datos]. Recuperado 10 septiembre, 2019, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=AR>
- Banco Mundial (2019). Country Profile: Argentina [Base de datos]. Recuperado 10 septiembre, 2019, de <https://datos.bancomundial.org/pais/argentina>
- Bay, G., Del Popolo, F., & Ferrando, D. (2003). Determinantes próximos de la fecundidad. Una aplicación a países latinoamericanos.. La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución?, 36, 185–211.
- Bertranou, F. (2007). Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay. Recuperado de http://oit.org/wcmstp5/groups/public/--ed_emp/--
- Bertranou, F., Casanova, L. (2013). Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248462.pdf
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., Casanova, L. (2011). Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Organización Internacional del Trabajo.
- Bosch, M., Melguizo, A., Pagés, C. (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Casalí, P., Jiménez, M., Léopore, E., Ortega, L., & Álvarez, M. (2018). Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento. Recuperado de https://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/6_SeguridadSocial.pdf
- Cerrutti, M. (2000). El problema del desempleo: el caso argentino en el contexto latinoamericano. In conference on Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment. Organized by the Social Science Research Council and FLACSO-Costa Rica, San José: Costa Rica (July 10 and 11).
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2004). Sistema Previsional Argentino: Crisis, Reforma y Crisis de la Reforma.
- Cetrángolo, O., Grushka, C. (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2019). Tasa global de fecundidad [Conjunto de datos]. Recuperado 10 noviembre, 2019, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=37&idioma=e>
- CEPAL. (2019). Tasa bruta de mortalidad [Conjunto de datos]. Recuperado 10 noviembre, 2019, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=5&idioma=e>
- CEPAL. (2019). Tasa bruta de natalidad [Conjunto de datos]. Recuperado 10 noviembre, 2019, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=39&idioma=e>
- CEPAL (2019). Argentina: Estimaciones y proyecciones de población [Base de datos]. Recuperado 18 agosto, 2019, de https://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/01_ARG.xlsx
- CEPAL (2019). Argentina: Estimaciones y proyecciones de población [Base de datos]. Recuperado 18 agosto, 2019, de https://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/04_CHL.xlsx
- Fisher, I. (1930): The Theory of Interest. MacMillan, New York.
- Gasparini, L. 2000. "La informalidad laboral en Argentina: evolución y caracterización", en La economía oculta en la Argentina, Buenos Aires, FIEL.
- Gibson, J. & Scobie, G. (2001) A cohort analysis of household income, consumption and saving, New Zealand Economic Papers, 35:2, 196-216, DOI: 10.1080/00779950109544339
- Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I., Troiano, S. (2014). Los años no vienen solos: oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial. Buenos Aires, Argentina.
- Grushka, C. (2016). Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050.
- Grushka, C., Gaiada, J., Calabria, A. (2016) Sistemas previsionales en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción.
- INDEC. (2019). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. (Informes Técnicos. Vol. 3, no 182, Primer semestre de 2019.). Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf

- INDEC (2019). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). (Informes Técnicos. Vol. 3, no 174, Segundo semestre de 2019). Recuperado de http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/mercado_trabajo_eph_2trim19.pdf
- ILO, International Labour Organisation. (2019) Country Profile: Argentina. Recuperado 2 noviembre, 2019, de https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page21.jspx;ILOSTATCOOKIE=QXzEZ-7_8hMKxMOMqyBr-liPAfIDaDctU_1rMCEQZN6tcUmuvsI4!-1102363596?_afLoop=240882892711136&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D240882892711136%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D11xopteomb_4
- ILO, International Labour Organisation. (2019). Country Profile: Canada. Recuperado 2 noviembre, 2019, de https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page21.jspx;ILOSTATCOOKIE=QXzEZ-7_8hMKxMOMqyBr-liPAfIDaDctU_1rMCEQZN6tcUmuvsI4!-1102363596?_afLoop=240882892711136
- Jappelli, T. & Modigliani, F. (2006) "The Age-Saving Profile and the Life-Cycle Hypothesis," Chapters, in: Long-run Growth and Short-run Stabilization, chapter 2 Edward Elgar Publishing.
- La Ruffa, G., Gaya, R., Carpenter, S., & Martínez, C.R. (2019). Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina. Investigación Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).
- Mason, A. y R. Lee, (2011) Population aging and the generational economy: a global perspective. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Mercer. (2018). Melbourne Mercer Global Pension Index. Recuperado de <https://australiancentre.com.au/wp-content/uploads/2018/10/MMGPI-Report-2018.pdf>
- Millán, P., Colina, J., Giordano, O. (2012). El sistema previsional avanza hacia una nueva crisis. Serie Informes de la Economía Real: empleo y desarrollo social. Universidad Católica Argentina.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2018). Boletín Estadístico de la Seguridad Social.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019). Boletín Estadístico de la Seguridad Social.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2017). Boletín Estadístico de la Seguridad Social.
- Modigliani, F. (1986), "Life cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations", American Economic Review, vol. 76, pp. 297-313.
- OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. Paris.
- OECD (2017), "Old-age dependency ratio", in Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007), Comparing Pension Policies of OECD Countries. En Pensions at a glance 2007: Public Policies across OECD Countries. OECD Publishing, véase en: <http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and->

investment/oezd-pensions-at-a-glance-2007/comparing-pension-policies-of-oezd-countries_pension_glance-2007-3-en

OECD (2019). OECD Quarterly Employment Situation. Recuperado 30 octubre, 2019, de <https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/employment-situation-oezd-10-2019.pdf>

OECD (2019), Fertility rates (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed on 10 November 2019)

OIT (2002). El trabajo decente y la economía informal. 90a Conferencia Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2018, 8 marzo). OIT: La participación laboral de las mujeres aumenta pero el camino a la igualdad aún es largo en América Latina y el Caribe.. Recuperado 14 diciembre, 2019, de https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_619953/lang-es/index.htm

ONU. (2019). World Population Prospects. Recuperado de <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition.

Perlbach, I., & González, R. (2006). Informalidad en el mercado laboral argentino: un modelo de probabilidad de ocurrencia. Recuperado de <https://www.aset.org.ar/congresos/7/02006.pdf>

Rofman, R., Apella, I., Vezza, E. (2015). Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America. The World Bank, Washington DC.

Rofman, R., Fajnzylber E., Herrera, G. (2010). Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. Revista CEPAL 101.

Rofman, R., Lucchetti, L., & Ourens, G. (2010). Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage (Documento de Trabajo Universidad de la Republica). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/2157/1/DT%20E%202010-05.pdf>

Sanchez de la Cruz, D. (2018, 5 agosto). El 8,8% del trabajo desarrollado en España no se declara formalmente. Libre Mercado. Recuperado de <https://www.libremercado.com/2018-08-05/el-88-del-trabajo-desarrollado-en-espana-no-se-declara-formalmente-1276622973/>

Torresano, J. V., & Christiansen, S. D. (2014). El fenómeno de la informalidad y su contribución al crecimiento económico: el caso de la ciudad de Guayaquil. Recuperado 6 octubre, 2019, de <https://doi.org/10.1016/j.jefas.2014.09.001>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights (ST/ESA/SER.A/423).

9. ANEXO ESTADÍSTICO

1.1 Benchmark: datos demográficos (en miles)

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	ACTIVOS	OCUPADOS	APORTANTES SIPA
2018	44,146	21,169	18,846	9,714
2020	44,985	21,650	19,295	10,157
2025	46,994	22,783	20,356	10,729
2030	48,872	23,869	21,358	11,257
2035	50,590	24,874	22,282	11,741
2040	52,146	25,728	23,076	12,150
2045	53,531	26,413	23,727	12,477
2050	54,747	26,949	24,244	12,742

1.2 Convergencia 2050: datos demográficos (en miles)

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	ACTIVOS	OCUPADOS	APORTANTES SIPA
2018	44,146	21,169	18,846	9,714
2020	44,985	21,770	19,437	10,407
2025	46,994	23,223	20,883	11,843
2030	48,872	24,661	22,313	13,347
2035	50,590	26,048	23,703	14,914
2040	52,146	27,306	24,996	16,498
2045	53,531	28,417	26,176	18,079
2050	54,747	29,394	27,244	19,663

1.3 Convergencia 2040: datos demográficos (en miles)

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	ACTIVOS	OCUPADOS	APORTANTES SIPA
2018	44,146	21,169	18,846	9,714
2020	44,985	21,803	19,490	10,517
2025	46,994	23,348	21,079	12,343
2030	48,872	24,887	22,669	14,305
2035	50,590	26,381	24,239	16,397
2040	52,146	27,756	25,726	18,570
2045	53,531	28,511	26,466	19,202
2050	54,747	29,207	27,152	19,681

2.1 Benchmark: cantidad de jubilaciones y pensiones (en miles)

AÑO	JUBILACIONES		PENSIONES		TOTAL
	Sin moratoria	Con moratoria	Sin moratoria	Con moratoria	
2018	1,852	3,414	1,385	203	6,854
2020	1,945	2,842	1,479	265	6,532
2025	2,281	1,739	1,730	193	5,943
2030	2,646	989	1,890	138	5,662
2035	3,040	487	1,999	98	5,624
2040	3,490	187	2,120	69	5,866
2045	3,901	47	2,297	47	6,292
2050	4,243	6	2,522	31	6,802

2.2 Convergencia 2050: cantidad de jubilaciones y pensiones (en miles)

AÑO	JUBILACIONES		PENSIONES		TOTAL
	Sin moratoria	Con moratoria	Sin moratoria	Con moratoria	
2018	1,852	3,414	1,385	203	6,854
2020	1,957	2,842	1,480	265	6,544
2025	2,445	1,739	1,753	193	6,130
2030	3,143	989	1,978	138	6,248
2035	4,062	487	2,208	98	6,854
2040	5,252	187	2,514	69	8,022
2045	6,601	47	2,950	47	9,645
2050	8,056	6	3,507	31	11,599

2.3 Convergencia 2040: cantidad de jubilaciones y pensiones (en miles)

AÑO	JUBILACIONES		PENSIONES		TOTAL
	Sin moratoria	Con moratoria	Sin moratoria	Con moratoria	
2018	1,852	3,414	1,385	203	6,854
2020	1,962	2,842	1,480	265	6,549
2025	2,523	1,739	1,763	193	6,218
2030	3,392	989	2,019	138	6,539
2035	4,598	487	2,307	98	7,490
2040	6,214	187	2,707	69	9,177
2045	7,943	47	3,255	47	11,291
2050	9,557	6	3,884	31	13,478

3.1 Benchmark: cobertura SIPA

AÑO	POBLACIÓN 65+	CON JUBILACIÓN SIPA	CON JUBILACIÓN Y/O PENSIÓN SIPA
2018	4,949	91%	117%
2020	5,134	79%	106%
2025	5,667	60%	86%
2030	6,243	47%	70%
2035	6,822	39%	59%
2040	7,563	36%	53%
2045	8,567	34%	50%
2050	9,467	33%	50%

3.2 Convergencia 2050: cobertura SIPA

AÑO	POBLACIÓN 65+	CON JUBILACIÓN SIPA	CON JUBILACIÓN Y/O PENSIÓN SIPA
2018	4,949	91%	117%
2020	5,134	79%	106%
2025	5,667	61%	88%
2030	6,243	50%	74%
2035	6,822	46%	68%
2040	7,563	47%	68%
2045	8,567	51%	72%
2050	9,467	55%	79%

3.3 Convergencia 2040: cobertura SIPA

AÑO	POBLACIÓN 65+	CON JUBILACIÓN SIPA	CON JUBILACIÓN Y/O PENSIÓN SIPA
2018	4,949	91%	117%
2020	5,134	79%	106%
2025	5,667	62%	88%
2030	6,243	52%	76%
2035	6,822	50%	72%
2040	7,563	53%	76%
2045	8,567	58%	82%
2050	9,467	63%	90%

4.1 Benchmark: cobertura PUAM

AÑO	COBERTURA JUBILACIÓN SIPA	COBERTURA JUBILACIÓN SIPA O PUAM	COBERTURA PUAM	CANTIDAD DE PUAMS (EN MILES)
2018	91%	93%	2%	103
2020	79%	93%	14%	706
2025	60%	93%	33%	1,854
2030	47%	93%	46%	2,891
2035	39%	93%	54%	3,673
2040	36%	93%	57%	4,345
2045	34%	93%	59%	5,078
2050	33%	93%	60%	5,683

4.2 Convergencia 2050: cobertura PUAM

AÑO	COBERTURA JUBILACIÓN SIPA	COBERTURA JUBILACIÓN SIPA O PUAM	COBERTURA PUAM	CANTIDAD DE PUAMS (EN MILES)
2018	91%	93%	2%	103
2020	79%	93%	14%	702
2025	62%	93%	31%	1,784
2030	52%	93%	43%	2,663
2035	50%	93%	47%	3,182
2040	53%	93%	46%	3,455
2045	58%	93%	42%	3,624
2050	63%	93%	37%	3,545

4.3 Convergencia 2040: cobertura PUAM

AÑO	COBERTURA JUBILACIÓN SIPA	COBERTURA JUBILACIÓN SIPA O PUAM	COBERTURA PUAM	CANTIDAD DE PUAMS (EN MILES)
2018	91%	93%	2%	103
2020	79%	93%	14%	700
2025	62%	93%	31%	1,753
2030	52%	93%	41%	2,556
2035	50%	93%	43%	2,942
2040	53%	93%	40%	3,001
2045	58%	93%	34%	2,952
2050	63%	93%	30%	2,798