

El sistema de pensiones en la Argentina

Institucionalidad,
gasto público
y sostenibilidad
financiera

Oscar Cetrángolo
Carlos Grushka



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

208

El sistema de pensiones en la Argentina

Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera

Oscar Cetrángolo
Carlos Grushka



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Carlos Grushka, Profesor Adjunto de la Universidad de Buenos Aires y Director de Estudios de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la Argentina, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Unión Europea "Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales".

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Alberto Arenas, Asesor Regional de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)
LC/TS.2020/65
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00378

Esta publicación debe citarse como: O. Cetrángolo y Carlos Grushka, "El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 208 (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Institucionalidad del Sistema en Pensiones en Argentina	11
A. Institucionalidad.....	11
1. Subsistemas	11
2. Institución diseñadora de políticas previsionales.....	14
3. Institución reguladora.....	14
4. Institución administradora.....	15
B. Evolución del Sistema de Pensiones, 2000-2017.....	15
1. Sistema de Pensiones contributivo.....	15
2. Cobertura de activos.....	18
3. Densidad de cotizaciones	19
C. El Sistema de Pensiones no contributivo y cobertura de pasivos, 2000-2017	21
1. Cobertura Sistema de Pensiones no contributivo	21
2. Cobertura de Pasivos.....	22
II. Gasto público del Sistema de Pensiones en Argentina.....	27
A. Gasto Público del sistema de Pensiones, 2000-2017	27
1. Gasto público Sistema de Pensiones contributivo.....	27
2. Gasto público Sistema de Pensiones no contributivo.....	29
3. Gasto total en pensiones en moneda corriente, 2000-2017.....	30
4. Gasto total en pensiones en moneda real, 2000-2017	30
5. Tasa de crecimiento real anual del gasto público en pensiones.....	32
B. Indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2017.....	32
1. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social	32
2. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social	32
3. Gasto en pensiones como porcentaje del PIB.....	34

4.	Gasto en pensiones no contributivas respecto del gasto total en pensiones.....	34
5.	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público.....	34
III.	Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones en Argentina.....	41
A.	Ingresos del Sistema de Pensiones, 2000-2017.....	41
1.	Evolución de las tasas de cotización.....	41
2.	Ingresos del Sistema de Pensiones nacional.....	44
3.	Ingresos de las cajas provinciales y evolución de los recursos consolidados de los sistemas nacional y provinciales.....	48
B.	Balance financiero del Sistema de Pensiones, 2000-2017 (Ingresos y gastos).....	51
C.	Estudios actuariales y financieros del sistema de pensiones.....	55
D.	Proyecciones del gasto público en pensiones y sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones.....	61
1.	Límites para la realización de proyecciones previsionales en Argentina.....	61
2.	La evolución futura de la cobertura.....	62
3.	Los egresos futuros.....	63
4.	Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones.....	64
IV.	Propuestas de política pública para la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones.....	69
A.	Aspectos salientes del diagnóstico necesarios para discutir políticas futuras.....	69
1.	Comentarios referidos a la organización institucional del Sistema de Pensiones.....	69
2.	Comentarios referidos a la evolución del gasto público en pensiones 2000-2017.....	71
3.	Comentarios referidos a la situación financiera del Sistema de Pensiones.....	71
B.	Reformas para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.....	72
	Bibliografía.....	75
	Anexos.....	77
	Anexo 1.....	78
	Anexo 2.....	82
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....	83
	Cuadros	
Cuadro 1	Beneficios del SIPA, 2001-2017.....	16
Cuadro 2	Aportantes al SIPA según régimen, 1994-2017.....	17
Cuadro 3	Evolución de aportantes, PEA y cobertura.....	19
Cuadro 4	Pensiones no contributivas por tipo de beneficio a fines de cada año, 1999-2017.....	21
Cuadro 5	Cobertura no contributiva.....	22
Cuadro 6	Cobertura de pasivos con registros ANSES, beneficiarios totales (SIPA+PNC Vejez), 2000-2017.....	26
Cuadro 7	Población mayor de 65 años con cobertura previsional (distintas definiciones), diversas fuentes y períodos.....	26
Cuadro 8	Gasto público del Sistema de Pensiones contributivo.....	28
Cuadro 9	Gasto público del Sistema de Pensiones, 2000-2017.....	31
Cuadro 10	Variación real anual del gasto público del Sistema de Pensiones.....	33
Cuadro 11	Gasto público del Sistema de Pensiones.....	36
Cuadro 12	Gasto del Sistema de Pensiones.....	37
Cuadro 13	Gasto público del Sistema de Pensiones.....	38

Cuadro 14	Gasto público del Sistema de Pensiones nacional, como porcentaje del gasto público total de la Nación	39
Cuadro 15	Gasto público del Sistema de Pensiones, en porcentaje del gasto público total	40
Cuadro 16	Evolución de alícuotas legales de aportes personales y contribuciones patronales destinadas al SIPA, desde 2000	43
Cuadro 17	Cajas provinciales no transferidas: tasas conjuntas de aportes y contribuciones, diferentes regímenes, 1999-2017	44
Cuadro 18	Ingresos del Sistema de Pensiones nacional, en millones de pesos corrientes.....	45
Cuadro 19	Ingresos del Sistema de Pensiones nacional, en millones de pesos de 2017.....	46
Cuadro 20	Variación porcentual anual de los ingresos reales del sistema de pensiones nacional.....	47
Cuadro 21	Ingresos del Sistema de Pensiones nacional, en porcentaje de los ingresos totales del sector público nacional.....	48
Cuadro 22	Ingresos destinados al Sistema de Pensiones nacional como porcentaje de la recaudación tributaria de la Nación	49
Cuadro 23	Ingresos del Sistema de Pensiones nacional, en porcentaje del PIB	50
Cuadro 24	Ingresos de las cajas provinciales no transferidas a la Nación.....	50
Cuadro 25	Ingresos de los sistemas de pensiones nacional y provinciales	52
Cuadro 26	Ingreso, gasto y resultado del sistema previsional nacional	53
Cuadro 27	Ingreso por aportes y contribuciones, gasto previsional de la ANSES y resultado.....	54
Cuadro 28	Ingreso por aportes y contribuciones, gasto de la ANSES neto de moratoria y resultado	55
Cuadro 29	Beneficiarios según régimen provisional en septiembre de 2018	70
Cuadro A1	Cantidad de pensiones no contributivas, 2001-2017.....	78
Cuadro A2	Gasto público del Sistema de Pensiones, 2000-2017, en porcentajes del PIB	79
Cuadro A3	Población mayor de 65 años y beneficios SIPA	80
Cuadro A4	Egresos del SIPA.....	80
Cuadro A5	Resultados alternativos del SIPA, con y sin moratoria.....	80
Cuadro A6	Alcance y costo de la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM)	81

Gráficos

Gráfico 1	Evolución de la estructura porcentual de los meses aportados por cada aportante, 1995-2017	20
Gráfico 2	Población mayor de 65 años sin cobertura previsional, por jurisdicción, 2010.....	24
Gráfico 3	Población mayor de 65 años con cobertura previsional (distintas definiciones), total de aglomerados EPH, 2005-2015.....	24
Gráfico 4	Pensiones no contributivas por tipo de beneficios, 2001-2017.....	29
Gráfico 5	Gasto público del Sistema de Pensiones nacional	30
Gráfico 6	Gasto público del Sistema de Pensiones en porcentajes del PIB	34
Gráfico 7	Argentina: Prestaciones previsionales y financiamiento contributivo, 1944-2016.....	53
Gráfico 8	Ingresos y egresos previsionales del SIPA, 2010-2050.....	60
Gráfico 9	Resultado previsional según distintos escenarios, 2010-2050	60
Gráfico 10	Población adulta mayor y beneficios SIPA, (65+ años)	63

Gráfico 11	Egresos del SIPA.....	64
Gráfico 12	Ingresos y egresos previsionales del SIPA, 2015-2050.....	66
Recuadros		
Recuadro 1	Política de ampliación de la cobertura previsional.....	25
Recuadro 2	Metodología y supuestos de las proyecciones base de SAFJP y FIEL.....	57

Resumen

Durante el último medio siglo la cuestión previsional y, de manera más general, la protección social de la población adulta mayor ha ocupado un lugar central en los debates sobre reformas en las políticas públicas y la sostenibilidad fiscal. En las últimas décadas se han ensayado políticas de reforma de diverso tipo, muchas veces dominadas por la emergencia y otras por el interés de incorporar cambios de tipo estructural. En ninguno de los casos se logró despejar la incertidumbre de los trabajadores activos sobre la protección que iban a recibir durante su pasividad, aunque fue recurrente la introducción de soluciones de emergencia que no contemplaron adecuadamente la sostenibilidad del sistema.

La reforma de los 90's con la inauguración del sistema que incorporó un componente de capitalización individual, la vuelta al sistema público de reparto en 2008 y la casi universalización de los beneficios, fueron los hitos más significativos de la historia reciente. No obstante, la fragmentación del sistema, la modalidad adoptada para brindar cobertura a los trabajadores informales y otros adultos mayores que no cumplían con los requisitos previamente establecidos y, en general, el financiamiento del sistema están ocupando el centro de las preocupaciones actuales.

Este documento ofrece una descripción de la organización institucional, su evolución reciente, cobertura, gasto público en sus diferentes componentes y un análisis de su sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Argentina. Teniendo en cuenta la acentuada fragmentación del sistema (donde existe un amplio desarrollo de diversos esquemas contributivos, semi-contributivos y no contributivos), el análisis se ha detenido en los rasgos y la diferente situación de cada uno de sus componentes, así como en la elevada cobertura que muestra el sistema en su conjunto. El estudio se completa con el señalamiento de una serie de reformas necesarias para asegurar su sostenibilidad de mediano plazo.

Introducción

De manera creciente, la cuestión previsional ha ocupado un lugar central en la comprensión de los problemas fiscales, sociales y políticos de la Argentina durante el último medio siglo. Desde los años setenta del siglo pasado se han ensayado políticas de reforma de diverso tipo, muchas veces dominadas por la emergencia y otras por el interés de incorporar cambios de tipo estructural. En ninguno de los casos se logró despejar la incertidumbre de los trabajadores activos sobre la protección que iban a recibir durante su pasividad, aunque fue recurrente la introducción de soluciones de emergencia que determinaron importantes incrementos en la cobertura. Seguramente, la reforma de los años noventa con la inauguración del sistema mixto que incorporó un componente de capitalización individual y la vuelta al sistema público “de reparto” en el año 2008 fueron los hitos más significativos de la historia reciente.

Bajo estas condiciones, parece sumamente pertinente una revisión de la situación actual y perspectivas futuras del sistema de pensiones en Argentina a la luz de lo que sucede en otros países de la región. Precisamente, este documento ha sido concebido como parte del proyecto “Pension System in Latin America: Reducing Economic and Social Gaps”, que se desarrolla en la CEPAL, que contempla la realización de estudios similares en otros países latinoamericanos.

El desarrollo del estudio ha contemplado la elaboración de tres informes que deben ser considerados complementarios para el análisis de los diversos aspectos que caracterizan el sistema de protección social para adultos mayores en Argentina. El primero de la serie abordó el análisis de la institucionalidad del sistema de pensiones; el segundo incorporó el estudio del gasto público en pensiones, mientras que el tercero completó el análisis de su sostenibilidad financiera.

Resulta inevitable resaltar que dadas las características y alcances del sistema previsional en Argentina, el interés de este estudio va mucho más allá de la necesaria comprensión de la protección social para la población adulta mayor ya que su nivel y estructura de gasto, así como su financiamiento han constituido desde hace década aspectos esenciales para la comprensión de la fragilidad fiscal del país y sus conflictos distributivos y federales. Basta señalar aquí que en el año 2017 el nivel de erogaciones públicas en previsión social superó los 10 puntos porcentuales del PIB.

El presente documento consolida los avances logrados en los diferentes informes del proyecto referidos a la Argentina. En definitiva, recoge la presentación de aspectos institucionales de su sistema de pensiones (capítulo 1); las características generales y cobertura de los esquemas contributivos (capítulo 2) y no contributivos (capítulo 3); los antecedentes generales de su situación financiera (capítulo 4), y los complementa con la presentación y análisis de las series de gasto en los diferentes componentes. Para ello, el capítulo 5 ofrece las diferentes series del gasto; el 6 una serie de indicadores que ayudarán a comprender la estructura y evolución de los ingresos del sistema, para encarar, en el capítulo 7, el análisis de su balance financiero. A partir de allí, luego de presentar algunos antecedentes relativos a los escasos estudios actuariales que presenta la previsión social en Argentina (capítulo 8) y las proyecciones sobre su evolución futura (capítulo 9), el capítulo 10 ofrece una serie de recomendaciones de políticas públicas para mejorar la organización y sostenibilidad del sistema. El informe se completa con referencias bibliográficas y algunos cuadros anexos que brindan información adicional a la presentada en el texto.

I. Institucionalidad del Sistema en Pensiones en Argentina

A. Institucionalidad

El sistema previsional en Argentina incluye la cobertura de los riesgos sociales asociados a la vejez, invalidez y fallecimiento. Forma parte de un amplio sistema de seguridad social que incluye, adicionalmente, la cobertura de salud, asignaciones familiares, empleo y riesgos de trabajo, y está estructurado alrededor de esquemas prestacionales de carácter contributivo y no contributivo. El presente capítulo estará destinado a presentar la organización institucional de los esquemas contributivos de previsión social. Se podrá apreciar, que el sistema argentino carece de una institucionalidad claramente definida, con superposición de algunas funciones, indefinición de otras y donde su fragmentación hace difícil considerarlo como un sistema propiamente dicho.

1. Subsistemas

Como se adelantó, el sistema de pensiones en Argentina, si bien reconoce como su eje principal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), reglamentado por la Ley 24241 y sus numerosas e importantes modificatorias, incluye asimismo una gran cantidad de regímenes para poblaciones específicas.

En efecto, a pesar de que el SIPA, en teoría, está definido como un régimen de afiliación obligatoria para todos los trabajadores, en la práctica existen más de 120 regímenes independientes: Caja de la Fuerzas Armadas, Caja de la Policía Federal, Caja de la Gendarmería Nacional, Caja de la Prefectura Naval, Caja del Servicio Penitenciario Federal, más de 80 cajas de previsión y seguridad social para profesionales, 22 cajas de empleados municipales, 24 cajas de compensación o complementarias y 13 cajas de empleados provinciales (Cetrángolo y Curcio, 2009; Cetrángolo y Folgar, 2018). Adicionalmente, la legislación permite el establecimiento de nuevos regímenes y cajas complementarias.

El SIPA es un sistema de naturaleza contributiva. No obstante, las características propias del mercado de trabajo y las limitaciones del empleo formal ha tenido importantes efectos negativos sobre las trayectorias laborales y, de especial interés aquí, sobre la densidad de las contribuciones a la seguridad social. El caso argentino se ha caracterizado históricamente por no ofrecer soluciones estructurales a esta problemática y, en su lugar, ha abusado de diversas medidas de emergencia. Sin duda, la más importante ha sido la denominada "moratoria". Esta, a través de sus diferentes versiones a lo largo del tiempo ha permitido a muchos trabajadores (y también a quienes no lo fueron) que no realizaron cotizaciones o lo hicieron de manera incompleta, acceder a los beneficios del sistema contributivo. Por lo general, la prestación a la que acceden los beneficiarios de las moratorias corresponde a la jubilación mínima del sistema contributivo menos una detracción de la prestación que se relaciona con el período de falta de aportes previos.

Esta situación estaría siendo solucionada para los futuros adultos mayores por la introducción de una prestación que no tiene como requisito el pago de cotizaciones. En efecto la denominada ley de reparación histórica (Ley 27.260), sancionada en junio de 2016, además de proponer una solución a los reclamos judiciales contra la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) por las controversias sobre la modalidad adoptada para la actualización de las prestaciones, introdujo el derecho a un beneficio universal para todos aquellos que, habiendo cumplido los 65 años, no cumplan con los requisitos para el cobro de una prestación contributiva. Ello, en definitiva, eliminaría la necesidad de futuras moratorias. Este cambio, debiera verse reflejado en una futura reforma estructural del régimen, anunciado en esa misma ley.

En relación con los trabajadores independientes ha evolucionado a lo largo de los años y hoy coexisten dos regímenes: el General de Autónomos y el Simplificado para Pequeños Contribuyentes, más conocido como Monotributo. Adicionalmente, deben considerarse las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales creadas en el ámbito provincial. Estos regímenes definen la cobertura y la cotización de los trabajadores independientes a la seguridad social para su protección frente a diversas contingencias que difieren de aquellas establecidas para los trabajadores en relación de dependencia. (Casalí y otros, 2018).

Existen, además, regímenes nacionales específicos que quedaron fuera del SIPA por combinar fines previsionales con otros relacionados con las características propias de ciertas actividades, que determinaron modalidades especiales de retiro. Se trata de los relativos al personal de Policía Federal, Policía de Ex Territorios Nacionales, Servicio Penitenciario Nacional, Gendarmería Nacional, Fuerzas Armadas, Prefectura Naval Argentina y Administración de Parques Nacionales).

Adicionalmente, se deben considerar las Cajas Provinciales destinadas a dar cobertura a trabajadores estatales de un grupo de gobiernos provinciales. En efecto, estos esquemas dan cobertura a aproximadamente el 50% de los empleados públicos de Argentina (15% del total de asalariados). Tal como fueron originalmente diseñados, estos esquemas brindan cobertura a los empleados de las administraciones públicas provinciales y todas sus reparticiones, y funcionan bajo la lógica de un sistema de beneficio definido con reparto administrado y asistido financieramente por cada Estado Provincial.

Hasta las reformas de los años noventa, la totalidad de las provincias argentinas se había reservado la facultad de instituir y administrar sus propios regímenes previsionales para los empleados de sus administraciones públicas. Sin embargo, como consecuencia de la introducción del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y el deterioro fiscal que significara para la Nación dejar de recibir gran parte de los aportes y contribuciones que se destinaban al pilar de capitalización administrado privadamente, los sucesivos "Pactos Fiscales" con las Provincias intentaron abordar esta situación. En particular, apuntaron a amortiguar este desfinanciamiento a través de la cesión de recursos coparticipables de las provincias hacia la ANSES (Nación), generando un desafío para las cuentas provinciales. Fruto también de estos acuerdos, la Nación aceptó la transferencia de las cajas

jubilatorias provinciales que así lo decidieran. Así, durante 1994 y 1997, diez provincias¹ y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfirieron al ámbito de la seguridad social nacional, sus cajas previsionales de empleados públicos. Como fuera detallado por Cetrángolo y Curcio (2003), gran parte de estas jurisdicciones acumulaban fuertes déficits en sus sistemas de previsión social. Por su parte, otras 13 jurisdicciones decidieron continuar haciendo uso de su facultad constitucional de contar con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas.

A partir de 1999 se inició un nuevo período de negociación entre la Nación y algunas provincias que no habían transferido sus cajas para establecer un mecanismo de financiamiento nacional al desequilibrio de esas cajas. En un principio se había puesto como requisito indispensable que esas cajas fueran reformadas para armonizar sus condiciones con el sistema nacional, por ejemplo en lo que refiere a las edades legales de retiro. Luego, debido a la crisis de 2001-2002 esos requisitos fueron pasadas por alto y, finalmente, durante los años dos mil las transferencias para financiar los déficits fueron efectuadas en función de las diferentes situaciones particulares entre las que incidieron la conformación de cada sistema y las relaciones que mantenía cada gobierno provincial con el nacional. En la actualidad, el tema vuelve a ser motivo de negociaciones y, si bien el grueso del financiamiento de estas cajas proviene de los propios aportes y contribuciones, las reformas y contra-reformas fiscales a nivel nacional y del sistema de pensiones en particular han redundado en una compleja arquitectura financiera donde parte de las necesidades financieras de estos esquemas son efectivamente cubiertos por transferencias del Gobierno Nacional.

Estos subsistemas de pensiones han sido poco estudiados, fruto de la escasa información actualizada y sistematizada disponible. De cualquier modo, y siguiendo la línea de lo desarrollado por Cetrángolo y otros (2003, 2004), Bertranou y otros (2011) y Apella (2014), a continuación se presenta una mirada estilizada de la situación general de las Cajas previsionales provinciales no transferidas, su naturaleza normativa, su desempeño financiero reciente y su relación financiera con el Gobierno Nacional.

Como se verá, estos esquemas presentan una gran heterogeneidad en relación a los requisitos para obtener los beneficios y en éstos. Son diferentes entre provincias y, al interior de cada una de ellas, son diversas las situaciones del régimen general de los correspondientes a los docentes y el personal de la Policía.

Como su propia denominación lo anuncia, los regímenes especiales presentan situaciones fuera de lo común. Diversas situaciones excepcionales han existido a lo largo de la historia y muchas de ellas habían sido objeto de reformas, en especial durante los años noventa. No obstante, persisten numerosos regímenes de este tipo e importantes reclamos judiciales relacionados con la posible inconstitucionalidad de las derogaciones, con lo que la situación actual reviste bastante confusión. Algunos de los regímenes especiales que subsisten son:

- Personal docente de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario: derecho a una prestación mensual equivalente al 82,0% móvil de la remuneración mensual del cargo al momento del cese y alcúotas de aportes personales y otros requisitos diferenciales.
- Investigadores Científicos y Tecnológicos: creación de un suplemento con una alícuota diferencial del 2% sobre los aportes personales y el requisito de 15 años continuos o 20 años discontinuos en el cumplimiento de las actividades contempladas.
- Personal docente de las universidades públicas nacionales: régimen similar al de investigadores mediante la integración de un Fondo Especial Docente Universitario.

¹ Se trata de provincias de las regiones Cuyo (Mendoza, San Juan, y San Luis), Noroeste (Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, La Rioja y Tucumán) y Río Negro.

- Otros beneficios previamente derogados fueron restablecidos. Por ejemplo, las asignaciones vitalicias para determinadas autoridades eclesiásticas del culto católico; magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, y para Presidente y Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación.
- Además, se deben considerar los regímenes diferenciales destinados a ciertas actividades que implican riesgos para el trabajador o agotamiento prematuro de su capacidad laboral. En estos casos, se establecen suplementos a los beneficios de ley 24241 y condiciones especiales para su acceso y financiamiento:
 - Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos.
 - Trabajadores en relación de dependencia de la industria de la construcción.
 - Estibadores portuarios, capataces y gincheros que prestan servicios bajo relación de dependencia.

2. Institución diseñadora de políticas previsionales

Sea por la extrema fragmentación del sistema previsional argentino, características propias de la organización federal o la modalidad de las reformas encaradas en respuesta a situaciones coyunturales de extrema complejidad no es posible identificar una estrategia sectorial definida que involucre la rectoría y gobernanza del conjunto de los esquemas. Es así que resulta un sistema ausente de coordinación. A pesar de ciertos intentos de unificación o coordinación ha sido imposible revertir la fragmentación y estratificación del sistema que lo ha caracterizado desde la creación de los primeros regímenes prestacionales (Mesa-Lago, 1978; OIT, 1957).

En relación con el sistema nacional, la Secretaría de Seguridad Social, que dependía hasta la reforma de setiembre de 2018 del hasta entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tenía a su cargo las funciones de diseño de las políticas. A partir de la reducción de Ministerios dispuesta a fines de 2018, esa Secretaría pasó a formar parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. No obstante, en la práctica, las reformas más significativas eran encaradas por el organismo encargado de la administración del sistema (ANSES) o por injerencia directa de las autoridades de la cartera de Hacienda. A partir de diciembre 2019 el área laboral recuperó su antigua jerarquía como MTEySS y la Secretaría de Seguridad Social su rango de relevancia.

3. Institución reguladora

Entre 1994 y 2008, durante la vigencia del régimen previsional mixto, la regulación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) estaba a cargo de la Superintendencia de AFJP. Esta fue creada en aquel año, a partir de la sanción de la Ley 24241, que creó, asimismo, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que determinó la coexistencia, durante aquel período, de dos regímenes previsionales: uno público, organizado por un esquema financiero de reparto, y otro basado en la capitalización individual. Mientras que el primero quedó a cargo de la ANSES, el segundo estuvo controlado por la citada Superintendencia.

En 2008, mediante la sanción de la ley 26425 se da inicio al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), con el que se dio por finalizado el régimen de capitalización individual, volviéndose al sistema público "de reparto". Esa misma norma determinó la transferencia de las funciones y recursos de la Superintendencia de AFJP al ámbito de la ANSES.

Esa misma ley establece que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, constituido con los saldos acumulados en las cuentas individuales) goza de autonomía financiera y económica, estando

sujeta a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación. Esta comisión está integrada por seis senadores y seis diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, la que establecerá su estructura interna, teniendo como misión constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos del cumplimiento de la normativa y sus resultados, debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de esta ley. También, la comisión deberá ser informada de toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos al sistema.

4. Institución administradora

La administración del sistema nacional está a cargo de la ANSES, que, adicionalmente, se encarga de una gran variedad de prestaciones de la seguridad social tanto contributiva como no contributiva, determinando su posición predominante dentro de la estructura pública del país. Sus actividades se expandieron de manera notable desde mediados de los años 2000. En efecto, además de administrar los programas de jubilaciones y pensiones contributivas nacionales, tiene a su cargo las asignaciones y subsidios familiares para trabajadores activos y pasivos, prestaciones de desempleo, pensiones no contributivas, el programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación por Embarazo (AUE), así como otros programas sociales. De especial interés aquí, debe señalarse la administración del Fondo de Garantía y Sustentabilidad, creado en el año 2007 y expandido en sus alcances luego de la reestatización del sistema y creación del SIPA.

B. Evolución del Sistema de Pensiones, 2000-2017

Como se explicó, el sistema previsional en Argentina incluye la cobertura de los riesgos sociales asociados a la vejez, invalidez y fallecimiento, y está estructurado alrededor de esquemas prestacionales de carácter contributivo y no contributivo. Las prestaciones contributivas, si bien tienen como eje principal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), reglamentado por la Ley 24241 y sus numerosas modificatorias, incluye también una multiplicidad de otros regímenes de diferente tipo, como fuera presentado en el capítulo previo, al igual que la existencia de lo que se han denominado esquemas "semi-contributivos". El Estado Nacional también administra un esquema no contributivo de prestaciones vinculadas con los riesgos de pobreza en la vejez e invalidez.

Los esquemas brindan prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia pero difieren en la determinación de su cuantía y en las condiciones de acceso. En el presente capítulo se ofrecerá un análisis de la evolución de los esquemas contributivos desde principios de siglo, período rico en alternativas, reformas y propuestas de cambio.

1. Sistema de Pensiones contributivo

Durante el período posterior a la crisis de 2001-2002, los cambios políticos, así como en el funcionamiento de la economía generaron un marco propicio para el debate acerca de numerosas modificaciones necesarias para el funcionamiento del sistema de pensiones. Como parte de la profunda crisis económica, social y política, creció la insatisfacción frente a la reforma previsional que había introducido la capitalización individual a partir de 1994. En términos generales, esos debates destacaban que el sistema previsional tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definían su desempeño: la sostenibilidad financiera, la cobertura y el nivel de las prestaciones previsionales. Frente a esto, el esquema de capitalización era objeto de numerosas críticas (Bertranou y otros, 2011).

A partir de 2005, el Gobierno nacional tomó una serie de medidas económicas y sociales que fueron acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional. Estas medidas modificaron el sistema que estaba en vigencia desde 1994 y lo llevaron a una considerable

reformulación. En primer lugar, hacia comienzos de ese año se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales, principalmente, por medio del establecimiento de una Moratoria previsional, que permitió a los trabajadores que no cumplían con los años de aportes acceder a beneficios previsionales. En segundo término, en diciembre de 2008, frente a las posibles consecuencias fiscales del efecto de la crisis financiera internacional, se eliminó el régimen de capitalización individual, que era uno de los componentes del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), y sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto, mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En tercer lugar, también en 2008, por medio de la sanción de la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, se fijó un esquema de actualización de las prestaciones basado en la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales. Hasta ese entonces, los aumentos de las prestaciones se habían realizado de manera discrecional y diferenciada por tramos de prestaciones. Esta dinámica había sido una de las fuentes de la creciente litigiosidad en el sistema. Finalmente, también se realizaron modificaciones en las normas que regulan los denominados regímenes especiales y se restableció la vigencia de varios de ellos (Bertranou et al., 2011).

Como primera aproximación al SIPA, en el cuadro 1 se presenta la evolución de sus beneficios desde principios de siglo, donde se muestra su fuerte crecimiento hasta alcanzara casi siete millones en el año 2017.

Cuadro 1
Beneficios del SIPA, 2001-2017

Año	Total	Jubilaciones	Pensiones
2001	3 311 686	1 984 588	1 327 098
2002	3 280 487	1 953 410	1 327 077
2003	3 253 009	1 925 531	1 327 478
2004	3 201 506	1 881 671	1 319 835
2005	3 165 336	1 856 967	1 308 369
2006	3 333 947	2 031 435	1 302 512
2007	4 460 354	3 167 799	1 292 554
2008	4 919 396	3 611 162	1 308 234
2009	5 461 463	4 053 666	1 407 797
2010	5 672 147	4 224 398	1 447 749
2011	5 748 858	4 281 335	1 467 523
2012	5 792 812	4 309 368	1 483 444
2013	5 834 006	4 332 216	1 501 790
2014	5 872 678	4 357 746	1 514 932
2015	6 342 187	4 815 402	1 526 785
2016	6 657 905	5 111 178	1 546 728
2017	6 823 951	5 249 686	1 574 265

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS).

Tomando en consideración el funcionamiento del mercado de trabajo, el SIPA ha enfrentado dificultades para alcanzar la cobertura universal a partir de su diseño original. De hecho, los elevados niveles de cobertura alcanzados en los últimos años fueron logrados mediante medidas de emergencia. En ausencia de ellas, la conformación del mercado de trabajo con alta incidencia del cuentapropismo y

de la ocupación asalariada no registrada, impide suponer que esos niveles de cobertura hubieran podido ser sostenidos en el mediano plazo, de no mediar nuevas medidas de emergencia.

Por último, y como se verá más adelante, la ley de reparación histórica (Ley 27.260), sancionada en junio de 2016, además de proponer una solución a los reclamos judiciales contra la ANSES por las controversias sobre la actualización de las prestaciones tras la salida del régimen de convertibilidad, introduce el derecho a un beneficio universal para todos aquellos que, habiendo cumplido los 65 años, no cumplan con los requisitos para el cobro de un prestación contributiva. Ello, en definitiva, eliminaría la necesidad de futuras moratorias. Este cambio, debiera verse reflejado en una futura reforma estructural del régimen, anunciado en esa misma ley.

La cobertura legal de los trabajadores independientes también ha evolucionado a lo largo de los años. En la actualidad, como se mencionara, coexisten el Régimen General de Autónomos y el Monotributo. En el cuadro 2 se ofrece la evolución de los aportantes al SIPA desde el año 1994, diferenciando los diferentes esquemas. Se muestra su crecimiento desde los años noventa que, adicionalmente al crecimiento poblacional y su envejecimiento, recibió la transferencia de algunas cajas provinciales a la Nación, la incorporación de los regímenes de casas particulares, aportantes del régimen de moratoria y los monotributistas que, parcialmente, son compensados por la caída de autónomos.

A la cobertura previsional brindada por esos esquemas, se agrega la dispuesta por las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, creadas en el ámbito provincial. Estos regímenes definen la cobertura y la cotización de los trabajadores independientes a la seguridad social para su protección frente a diversas contingencias que difieren de aquellas establecidas para los trabajadores en relación de dependencia. Cuando se revisa la cobertura legal de los trabajadores independientes, surgen diferencias importantes en el "paquete prestacional" según se trate del régimen general, del régimen simplificado o de una caja de previsión y seguridad social para profesionales. Por ejemplo, los trabajadores del Régimen de Autónomos no disponen de cobertura de asignaciones familiares y de obra social, como sí ocurre con los adheridos al Monotributo. (Casalí, y otros, 2018).

Cuadro 2
Aportantes al SIPA según régimen, 1994-2017

Período	Total de aportantes ^a	Relación de dependencia	Casas particulares	Autónomos	Monotributo ^b
dic-1994	5 218 259	3 700 596	-	1 616 081	-
dic-1995	4 780 137	3 481 592	-	1 387 334	-
dic-1996	4 970 299	3 929 014	-	1 121 330	-
dic-1997	5 143 463	4 250 102	-	967 644	-
dic-1998	5 498 047	4 428 546	-	646 448	520 176
dic-1999	5 432 495	4 426 719	29 408	552 677	513 105
dic-2000	5 620 584	4 500 253	228 476	484 418	489 635
dic-2001	5 154 249	4 206 091	206 250	383 207	424 659
dic-2002	4 889 454	4 028 241	154 926	365 567	401 185
dic-2003	5 335 109	4 424 800	116 146	376 814	486 380
dic-2004	6 112 040	4 879 462	87 836	440 288	780 638
dic-2005	6 768 560	5 389 366	133 617	441 963	889 572
dic-2006	7 427 522	5 801 550	239 993	455 775	1 028 338
dic-2007	7 995 441	6 247 088	295 616	455 440	1 097 665

Período	Total de aportantes ^a	Relación de dependencia	Casas particulares	Autónomos	Monotributo ^b
dic-2008	8 326 895	6 415 060	337 988	471 926	1 211 807
dic-2009	8 494 292	6 474 573	367 457	476 480	1 285 098
dic-2010	8 861 123	6 732 890	369 480	488 405	1 378 244
dic-2011	9 234 840	6 986 513	360 350	509 664	1 495 332
dic-2012	9 356 539	7 002 896	371 066	524 774	1 574 694
dic-2013	9 700 529	7 071 013	436 501	547 311	1 770 491
dic-2014	9 720 306	7 095 070	408 624	537 763	1 804 690
dic-2015	9 865 313	7 202 667	415 870	544 507	1 834 413
dic-2016	9 943 146	7 169 179	435 009	559 081	1 911 324
dic-2017	10 120 172	7 249 627	442 678	538 987	2 012 922

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

^a Como la misma persona puede pertenecer a varios grupos, no es el equivalente a la suma de los valores parciales

^b Incluye a los monotributistas sociales.

2. Cobertura de activos

La cobertura previsional está vinculada con el trabajo formal, aunque desde inicios de siglo también incidió en los niveles cobertura la implementación de regímenes simplificados para ampliar la cobertura de los trabajadores independientes, en especial los trabajadores por cuenta propia. Si son considerados los aportantes actuales, existen diferencias importantes por categoría ocupacional: los asalariados representan el 74,8% y los trabajadores independientes el 25,2%. De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (2018) la proporción de asalariados con descuento jubilatorio trepa al 66,8% y de acuerdo con el Boletín de Estadísticas de la Seguridad Social (BESS, 2018), a diciembre de 2017 el 34,9% de cotizantes al SIPA eran mujeres.

Se destaca que la EPH no permite identificar los aportes de los trabajadores independientes al sistema de jubilaciones y pensiones. Para realizar una aproximación, Casalí, Jiménez, y otros (2017) se basan en el criterio de identificar a los trabajadores independientes informales en función de las recomendaciones adoptadas por la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo para medir empleo informal. Siguiendo estas disposiciones, como resulta difícil separar la situación del empleo de los trabajadores por cuenta propia y empleadores del tipo de empresa de la cual son propietarios, la naturaleza informal de sus trabajos se deriva directamente de las características de la empresa, por ejemplo la ausencia de registro del establecimiento. Con esta definición, la proporción de trabajadores independientes informales para diciembre de 2016 era 57% (48% mujeres y 61% hombres). Este indicador de informalidad osciló entre 57% y 66% a lo largo del período 2003-2016, con brechas entre hombres y mujeres siempre superiores a 6 puntos porcentuales.

Otra manera de mostrar el nivel de cobertura es vinculando el número de cotizantes registrados con las estimaciones disponibles de población económicamente activa (PEA). Como se muestra en el Cuadro 3 la cobertura activa cayó con la crisis de 36% en 2000 a 31% en 2003, para lograr un significativo crecimiento y oscilar por encima del 48% a partir de 2012.

Cuadro 3
Evolución de aportantes, PEA y cobertura

Año	Aportantes	PEA	Apo/PEA (en porcentajes)
2000	5 526 540	15 352 950	36,0
2001	5 387 417	15 695 087	34,3
2002	5 021 852	16 029 265	31,3
2003	5 112 282	16 357 528	31,3
2004	5 723 575	16 685 115	34,3
2005	6 440 300	17 014 444	37,9
2006	7 098 041	17 320 850	41,0
2007	7 711 482	17 635 402	43,7
2008	8 161 168	17 956 750	45,4
2009	8 410 594	18 280 764	46,0
2010	8 677 708	18 605 729	46,6
2011	9 047 982	18 934 693	47,8
2012	9 295 690	19 264 831	48,3
2013	9 528 534	19 595 274	48,6
2014	9 710 418	19 926 541	48,7
2015	9 792 810	20 257 514	48,3
2016	9 904 230	20 566 304	48,2
2017	10 031 659	20 875 328	48,1

Fuente: Elaborado a partir de datos del BESS y CEPAL (2019b).

Nota: Estimación de cada año promediando los valores de diciembre con los del año previo.

3. Densidad de cotizaciones

Si bien no existe una larga tradición en estudios relativos a las historias laborales y la densidad de las cotizaciones al sistema de pensiones, durante las últimos dos décadas se han elaborado algunas contribuciones de sumo interés que brindan información relevante para este estudio.

Los primeros estudios fueron los realizados con el objeto de ser discutidos en el Taller "Historias Laborales y frecuencia de aportes al Sistema de Seguridad Social" que realizó el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el año 2003, con apoyo de la OIT (MTESS, 2003). Allí se comprobó, a partir de una muestra construida a partir de datos de registro, una clara bimodalidad en la frecuencia o proporción de aportes, con una alta proporción de personas que había aportado más de ochenta meses y, asimismo, también una alta proporción que aportó menos de veinte meses. (Pena, 2003)

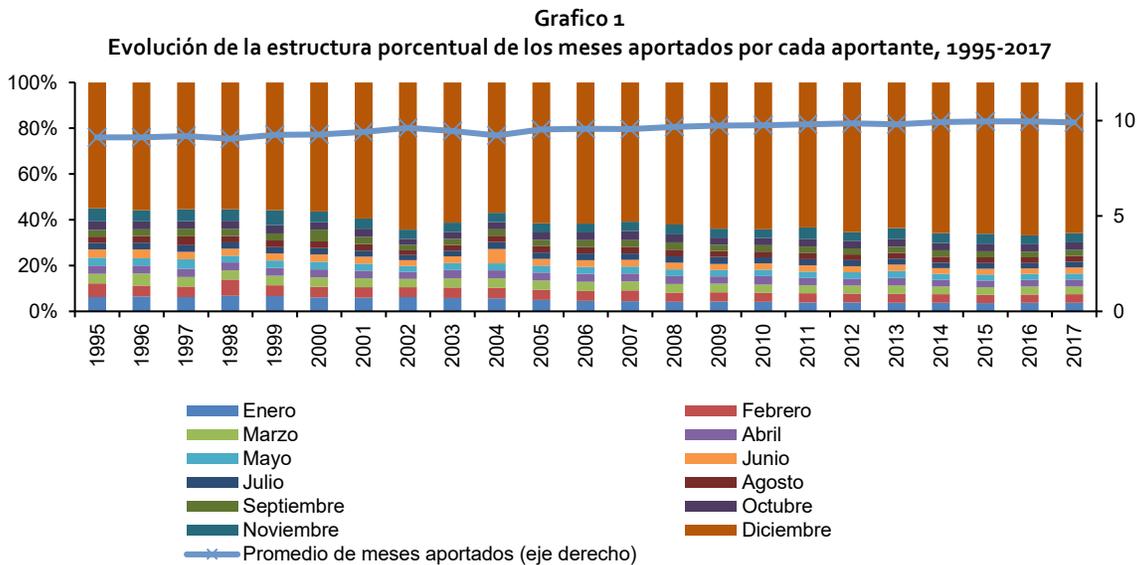
Por su parte, Bertranou y Sánchez (2003) analizan, a partir de historias laborales, la evolución de la densidad de aportes durante los primeros años del sistema mixto y concluyen que entre 1994 y 2001 se produjo un constante deterioro, profundizándose a partir de la recesión económica iniciada a mediados de 1998. El trabajo pone el acento sobre la influencia que ha tenido el cambio en las condiciones de acceso a las prestaciones. Por otra parte, se señala que la mayor densidad está explicada por un conjunto de factores sociodemográficos donde se destacan la edad, género, tipo de empleo, nivel de remuneraciones y tipo de trabajador.

Conclusiones similares son presentadas en el estudio de De Biase y Grushka (2003) quienes estimaron la distribución de los aportes de los afiliados al SIJP, entre los años 1999-2001. La densidad de aportes de los afiliados al SIJP promedió 4,9% con una clara polarización entre los que aportaron en un gran porcentaje de los meses y los que aportaron muy pocos. Durante los tres años analizados, un tercio de los afiliados aportó menos de 4 meses, mientras que otro tercio aportó, como mínimo, 32 meses.

Más recientemente, Apella (2009) proyectó las historias laborales completas de trabajadores cubiertos por el entonces Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) a partir de la misma base de datos que utilizaron los trabajos previos (período 1994-2001). Para ello, aplicó un modelo de duración a partir del cual estimó las tasas de riesgos de transitar del estado contributivo al no contributivo y viceversa, para luego realizar simulaciones de Monte Carlo con el fin de proyectar historias laborales completas. Pudo observar que las tasas de transición entre el estado contributivo y no contributivo son en promedio elevadas, en torno al 5%, y, por su parte, el riesgo de cambiar de estado se encuentra negativamente asociado con la duración del estado en el que se encuentra el trabajador. A medida que se incrementa la permanencia en una condición se reduce la probabilidad de salir de la misma, en especial para los trabajadores de edades avanzadas, siendo los jóvenes particularmente móviles.

Por otra parte, el riesgo de salir del estado contributivo resulta menor entre los asalariados y quintiles de ingresos más altos, ocurriendo lo inverso para los trabajadores de ingresos más bajos, con mayor probabilidad de abandonar ese estado. Más allá de ese rasgo general, el autor encuentra que la probabilidad de pasar al estado contributivo se reduce durante períodos de mayor tasa de desempleo, y concluye que, a partir del ejercicio de simulación de historias laborales nuevas, estimó que el 47% de los trabajadores afiliados en algún momento al ex SIJP alcanzaría el requisito de 30 años de aportes a los 65 años, porcentaje que se incrementa a 52% si se retrasa la edad de retiro a los 70 años de edad. Por otra parte, si se redujera a 20 años el requisito de contribución, tales indicadores ascienden al 65% y 67% de los trabajadores de 65 y 70 años, respectivamente.

Por último, los datos más recientes verifican la calidad dual del mercado de trabajo de trabajo en Argentina. Quienes ingresan a la formalidad encuentran facilidad para permanecer, lo difícil es entrar. Según el Boletín de Estadísticas de la Seguridad Social (BESS, 2019), los contribuyentes a fin de año promediaban 9,3 meses de aportes en el último año en 2000, tendencia que fue creciendo hasta alcanzar 9,9 en 2017. El grafico 1 permite evaluar la evolución de los meses promedio de aporte de los aportantes desde mediados de 1995.



Fuente: Elaborado en base a datos del BESS. Tercer Trimestre 2018.

C. El Sistema de Pensiones no contributivo y cobertura de pasivos, 2000-2017

Si bien el sistema es en su estructura de naturaleza contributiva, las limitaciones del desempeño del trabajo formal con efectos importantes en las trayectorias laborales de contribuciones a la seguridad social han requerido, como fue mencionado anteriormente, la implementación de medidas de emergencia de diferente tipo. Una en particular, denominada "moratoria", ha permitido, a partir de sus diferentes versiones a lo largo del tiempo, acceder a los beneficios del sistema contributivo a quienes no habían realizado cotizaciones o lo habían hecho de manera incompleta. Esto incluye, por ejemplo, al trabajo doméstico que en su prácticamente gran mayoría corresponde a trabajadoras mujeres. Por lo general, la prestación a la que acceden los beneficiarios de las moratorias corresponde a la jubilación mínima del sistema contributivo menos una detracción de la prestación que se relaciona con el período de falta de aportes previos.

1. Cobertura Sistema de Pensiones no contributivo

La relevancia de las pensiones no contributivas (PNC) aumentó sensiblemente a partir del año 2004 tras "descongelar" el cupo establecido por razones presupuestarias. Cabe señalar, sin embargo, que la expansión se dio principalmente a través de pensiones por invalidez (compensando la falta de seguro de desempleo para el trabajo informal) y para madres de 7 o más hijos. Entre la población adulta mayor, las pensiones por vejez aumentaron sólo hasta 2006, ya que la implementación de la moratoria (que apareció como opción preferible) llevó naturalmente a su gradual extinción, con menos de 3 mil beneficiarios en 2017 (ver cuadro 4).

Cuadro 4
Pensiones no contributivas por tipo de beneficio a fines de cada año, 1999-2017

Período	Total	Tipo de beneficio						
		Asistenciales				Leyes especiales	Graciables	Ex combatientes de Malvinas
		Total	Invalidez	Vejez	Madre de 7 o más hijos			
dic-1999	345 849	164 048	72 156	43 700	48 192	2 259	166 495	13 047
dic-2000	356 957	167 846	74 485	42 374	50 987	2 204	173 173	13 734
dic-2001	332 144	171 878	76 851	41 221	53 806	2 116	144 059	14 091
dic-2002	341 494	175 982	78 977	40 523	56 482	1 982	149 185	14 345
dic-2003	344 630	183 563	81 539	43 272	58 752	1 979	144 651	14 437
dic-2004	416 111	259 468	113 651	66 352	79 465	1 934	140 202	14 507
dic-2005	454 423	299 806	132 532	77 165	90 109	1 909	135 502	17 206
dic-2006	540 293	384 471	173 677	92 517	118 277	1 929	134 404	19 489
dic-2007	624 457	474 446	230 847	87 987	155 612	1 894	128 009	20 108
dic-2008	719 597	576 874	297 335	76 751	202 788	1 883	120 429	20 411
dic-2009	923 220	784 527	452 596	65 925	266 006	1 870	116 074	20 749
dic-2010	1 056 347	921 067	575 526	49 843	295 698	1 840	112 474	20 966
dic-2011	1 194 985	1 065 505	716 058	41 385	308 062	1 794	106 480	21 206
dic-2012	1 346 163	1 221 136	861 213	33 752	326 171	1 737	101 786	21 504
dic-2013	1 450 140	1 330 957	970 801	27 180	332 976	1 685	95 726	21 772
dic-2014	1 540 994	1 426 284	1 065 518	21 135	339 631	1 700	91 024	21 986
dic-2015	1 514 840	1 405 172	1 065 241	13 887	326 044	4 379	83 182	22 107
dic-2016	1 488 788	1 388 630	1 064 720	9 987	313 923	5 046	72 901	22 211
dic-2017	1 469 412	1 371 770	1 059 525	2 931	309 314	7 470	67 958	22 214

Fuente: Elaborado en base a datos del BESS. Cuarto trimestre 2017.

La cobertura no contributiva destinada específicamente a la población adulta mayor resulta, en consecuencia, de poca significación, como se muestra en el Cuadro 5. Esa cobertura puede calcularse a partir de los beneficiarios de PNC por vejez con respecto a la población de 65 años o más. Si bien presentó aumentos muy marginales tras la crisis, al pasar de 1,1% en 2001 a 2,3% en 2007, a partir de ahí dichos beneficios se fueron transformando en "moratoria" contributiva y, gradualmente, tienden a extinguirse, alcanzando sólo 0,1% en 2017.

Cuadro 5
Cobertura no contributiva

Año	Beneficiarios PNC Vejez	Población 65 años y más+	Beneficiarios/Población 65 años y más (en porcentajes)
2000	43 037	3 587 025	1,2
2001	41 798	3 646 164	1,1
2002	40 872	3 698 544	1,1
2003	41 898	3 747 194	1,1
2004	54 812	3 795 884	1,4
2005	71 759	3 847 047	1,9
2006	84 841	3 906 203	2,2
2007	90 252	3 966 574	2,3
2008	82 369	4 029 611	2,0
2009	71 338	4 096 735	1,7
2010	57 884	4 169 332	1,4
2011	45 614	4 254 775	1,1
2012	37 569	4 342 964	0,9
2013	30 466	4 433 681	0,7
2014	24 158	4 526 569	0,5
2015	17 511	4 621 482	0,4
2016	11 937	4 725 009	0,3
2017	6 459	4 828 563	0,1

Fuente: elaborado a partir de datos del BESS, Cuarto Trimestre 2017, y CEPAL (2019b).

Nota: Estimación de cada año promediando los valores de diciembre con los del año previo.

2. Cobertura de Pasivos

Durante los primeros quince años del presente siglo la principal medida adoptada para incrementar la cobertura ha sido, precisamente, mediante moratorias previsionales, que permitieron que las personas que cumplían con el requisito de edad para acceder a las prestaciones (65 años los hombres y 60 las mujeres) hayan podido cancelar deudas de contribuciones con el sistema, aunque sin considerar un criterio actuarialmente justo. En un principio, esa medida alcanzaba los aportes no realizados hasta setiembre de 1993, pero la percepción de una creciente y gradual pérdida de cobertura, derivó en la aprobación, en agosto de 2014, de una nueva Moratoria previsional (Ley 26970) que, con una vigencia de dos años, permitiendo reconocer deuda previsional hasta diciembre de 2003. Esta nueva medida contempla algunos aspectos no tomados en cuenta en la anterior moratoria (como la identificación de las condiciones socioeconómicas de quienes adhieran a la moratoria, la movilidad de las cuotas y un interés por el financiamiento y por la posible incompatibilidad con otra prestación previsional), pero mantiene como característica la de constituirse como una acción de emergencia de corto plazo, transformando en la práctica a la prestación contributiva en una de carácter "semi-contributivo".

Con el objeto de permitir una mejor comprensión de este esquema peculiar que se ha desarrollado en Argentina, se reproduce, en el Recuadro 1, una explicación de este mecanismo para lograr la rápida ampliación de la cobertura previsional, según fuera presentado en un estudio encarado conjuntamente por la CEPAL y la OIT hace algunos años.

Existen diferentes maneras de estimar la cobertura de los pasivos. Cada una de ellas presenta ventajas y dificultades cuya evaluación depende del universo que quiera ser considerado, el período que quiera ser analizado, la frecuencia de los datos y su confiabilidad. Teniendo en cuenta estas consideraciones, aquí se presentarán las características e información resultante de varias fuentes que se entienden relevantes.

En primer lugar, la información básica y más amplia en cuanto a su cobertura proviene de datos censales. En Argentina el último Censo de Población fue realizado en el año 2010 y ofrece la información tradicional sobre cobertura individual. De acuerdo con la misma, la proporción de población mayor de 65 años² que tiene cobertura previsional alcanzaba ese año al 93%, con grandes variaciones por jurisdicciones, desde el 75% en Tierra del Fuego hasta el 96% en La Pampa (ver gráfico 2).

La ventaja de utilizar la información censal es que, aun cuando no esté actualizada permite distinguir entre la población adulta mayor que recibe sólo jubilación (57%), sólo pensión no contributiva (22%), pensión por fallecimiento del titular (10%) y los que reciben doble beneficio (11%). Ello muestra que el total de beneficios pagados por los sistemas sobreestima en cerca de un 10% la cantidad de personas receptoras de beneficios. Adicionalmente, es posible saber que la cobertura de las mujeres (95,2%) es superior a la de los hombres (90,1%), y que la cobertura es creciente con la edad (entre las personas de 65-69 años la cobertura es del 85,9%, asciende al 95,2% para los que tienen entre 70-74 años, al 96,4% para 75-79 años y al 97,9% para los de 80 años y más).

Como alternativa, puede tomarse en consideración la información de la Encuesta Permanente de Hogares, que, si bien surge de una muestra de tamaño reducido, con algunos problemas en la información de ingresos y, en especial, con relación a la identificación de los diferentes tipos de ingresos de las personas, ofrece la ventaja de permitir obtener información con frecuencia trimestral desde hace más de dos décadas y un seguimiento de la cobertura individual. El gráfico 3 ofrece, en consecuencia, una clara imagen del crecimiento en la cobertura previsional desde la salida de la crisis de principios de los años 2000.

Existen, asimismo, otras encuestas que durante los últimos años han ofrecido información adicional. Entre ellas se encuentra la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (ENHU) y la Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) que realizó en los años 2011 y 2015 el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De acuerdo con esta última encuesta la cobertura individual habría sido del 93,5% en el 2015 y si contemplamos la cobertura de algún beneficio en los hogares de los adultos mayores, la cobertura habría alcanzado el 99,5%. A diferencia de los datos del censo 2010, en esta encuesta se estimó en 18,7% la proporción de adultos mayores con doble beneficio (jubilación y pensión), facilitado por la obtención del beneficio jubilatorio de la moratoria a quienes ya percibían una pensión.

Por último, es posible considerar la información proveniente de registros administrativos, principalmente de la ANSES y otros elaborados por la Secretaria de Seguridad Social. Se trata de información más confiable, al no presentar los sesgos propios de las observaciones generadas en encuestas, pero, teniendo en cuenta la fragmentación del sistema, que ya se explicó anteriormente, no es siempre posible diferenciar la población que puede poseer beneficios en varios sistemas ni tampoco los beneficios de residentes en el exterior.

² Es la edad requerida por la legislación para que los varones se puedan jubilar en el sistema nacional. Si bien las mujeres pueden jubilarse a los 60 años, en la práctica no suelen hacerlo antes de los 63 (Grushka y otros, 2016).

La serie histórica está disponible sin discriminar edad y, por este motivo, los valores llegan a superar el 100% de la población mayor a 65 años a partir del año 2007 cuando la cobertura tiende a universalizarse a través de la moratoria. Cabe destacar que previamente, entre 2001 y 2005 se perdieron 8 puntos porcentuales de cobertura, comparable con la caída del indicador obtenido a partir de encuestas (ver cuadro 6).

Gráfico 2
Población mayor de 65 años sin cobertura previsional, por jurisdicción, 2010

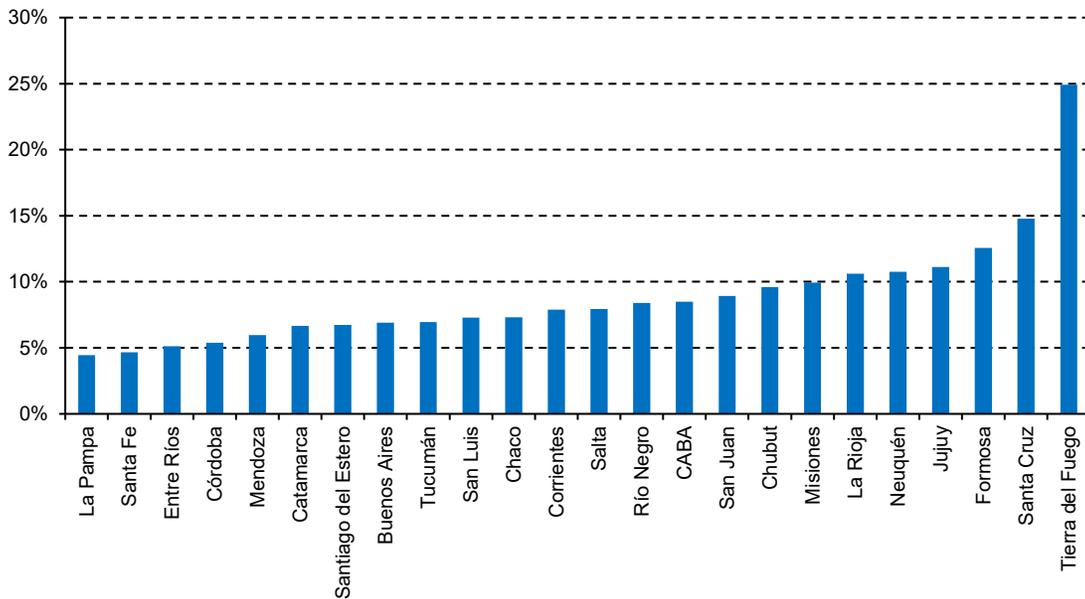
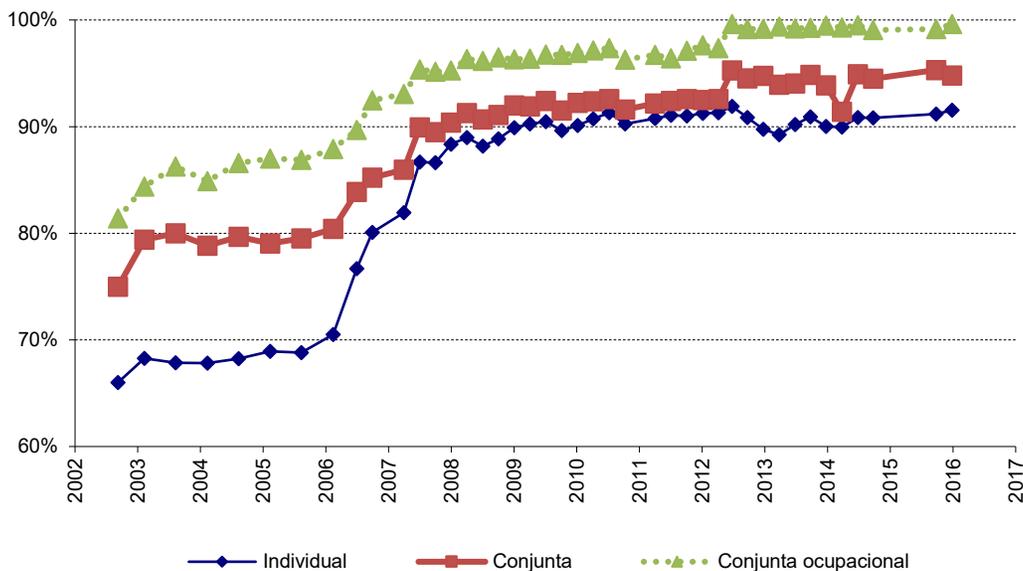


Gráfico 3
Población mayor de 65 años con cobertura previsional (distintas definiciones), total de aglomerados EPH, 2005-2015



Fuente: Grushka y otros (2016) sobre la base de bases usuarios EPH (INDEC).

Recuadro 1
Política de ampliación de la cobertura previsional

A partir de 2004, comienza a flexibilizarse el estricto marco normativo que restringía el acceso a las prestaciones, con la sanción de las Leyes N° 25.865 y N° 25.994, y mediante los Decretos N° 164/04 y N° 1454/05. En enero de ese año, se aprobó la Ley N° 25.865 que estableció, por el plazo de un año, un régimen especial de regularización respecto de ciertas obligaciones⁴⁴ no exteriorizadas, vencidas a la fecha de entrada en vigencia de la Ley (15/01/04 - Decreto N° 82/04).

Al mes siguiente, por medio del Decreto N° 164/04, se otorgó carácter permanente al plan de regularización de las deudas previsionales de los trabajadores autónomos, previsto en la Ley N° 24.476, para que de este modo esos trabajadores pudieran acceder a los beneficios previsionales del Régimen General (Ley N° 24.241).

En enero de 2005, la Ley N° 25.994 estableció un mecanismo de Moratoria previsional para aquellos trabajadores que en el año 2004 cumplían con la edad para acceder a la Prestación Básica Universal - PBU. De acuerdo con esta norma, la adhesión por parte de estos trabajadores a la moratoria aprobada por Ley N° 25.865 implicaba la posibilidad de que ellos pudieran solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a las que tuvieran derecho, estando la percepción del beneficio previsional sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.

En diciembre de 2005, a través del Decreto N° 1454/05, se permitió que los trabajadores autónomos pudieran inscribirse en el Régimen de regularización voluntaria de deuda y, una vez otorgado el beneficio respectivo, podían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes. Además, las facilidades de acceso a las prestaciones previsionales fueron extendidas a los derechohabientes previsionales del trabajador autónomo fallecido, con el objeto de que estos pudieran obtener la pensión por fallecimiento. El régimen de regularización voluntaria de deuda instruido posee carácter permanente aunque solo permite el reconocimiento de los años aportados previos a 1994, por lo que gradualmente se va extinguiendo la posibilidad de usarlo.

Es importante marcar que con posterioridad se intentó limitar algunas de estas facilidades iniciales: en octubre de 2006, la Resolución N° 884/06 de ANSES (artículo 4) estableció que los trabajadores que se inscribieran en la moratoria dispuesta por la Ley N° 25.994 y en el régimen de regularización implementado por la Ley N° 24.476 (modificada por el Decreto N° 1454/05) debían saldar el total de la deuda reconocida para adquirir derecho al beneficio previsional, cuando estos agentes en cuestión estuviesen percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, o algún tipo de jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, ya fueran nacionales, provinciales o municipales. No obstante, la justicia declaró la inconstitucionalidad de esta norma ("caso Trípodi") y resolvió que no constituye un requisito tener cancelados los aportes no ingresados para acceder a una jubilación mediante la moratoria.

La denominada Moratoria previsional ("plan" o "Programa de inclusión previsional") benefició a más de dos millones de personas, magnitud que elevó la cobertura de adultos mayores (proporción de personas mayores de 65 años con beneficio del sistema previsional) a más del 90% en 2010 (véase el Capítulo 4). Esta cifra superó holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) e incluso alcanzó el punto máximo de cobertura en toda Latinoamérica (donde se destacan los casos de Brasil, Uruguay y Chile).

Por otra parte, aunque con impacto mucho menor, la Ley N° 25.994 creó la prestación de *Jubilación anticipada* para aquellas personas en situación de desempleo que acreditaban los años de aportes requeridos para obtener la prestación previsional, hasta cinco años antes de la edad establecida para el retiro según la Ley N° 24.241 (60 años, para los hombres, y 55 años, para las mujeres). El monto establecido para la prestación de Jubilación anticipada es equivalente al 50% del correspondiente al beneficio de jubilación al que tendrían derecho al cumplir la edad requerida, pero una vez cumplida esta edad pasan a percibir automáticamente la prestación que corresponda. Este beneficio tuvo vigencia hasta el 30 de abril de 2007 (Decreto N° 1451/06).

Fuente: Bertranou y otros (2011), pp. 74-76.

Cuadro 6
Cobertura de pasivos con registros ANSES, beneficiarios totales (SIPA+PNC Vejez), 2000-2017

Año	Beneficiarios SIPA + PNC Vejez	Población 65 años y más	Beneficiarios SIPA + PNC /Población 65 años y más (en porcentajes)
2001	3 078 885	3 646 164	2
2002	3 031 862	3 698 544	82,0
2003	2 995 970	3 747 194	80,0
2004	2 960 151	3 795 884	78,0
2005	2 941 757	3 847 047	76,5
2006	3 076 997	3 906 203	78,8
2007	3 928 621	3 966 574	99,0
2008	4 314 113	4 029 611	107,1
2009	4 810 732	4 096 735	117,4
2010	4 942 922	4 169 332	118,6
2011	4 972 940	4 254 775	116,9
2012	4 971 581	4 342 964	114,5
2013	4 974 032	4 433 681	112,2
2014	4 975 513	4 526 569	109,9
2015	5 348 808	4 621 482	115,7
2016	5 602 690	4 725 009	118,6
2017	5 727 160	4 828 563	118,6

Fuente: Elaborado en base a datos del BESS (2018) y CEPAL (2019b).

Nota: Estimación promedio de cada año.

A modo de resumen de las diferentes mediciones y estimaciones, en el cuadro 7 se reproduce la información de cobertura que surge de cada una de esas. En todos los casos se muestra que la cobertura es muy amplia (aunque sin considerar ni el valor de las prestaciones ni su sostenibilidad en el tiempo).

Cuadro 7
Población mayor de 65 años con cobertura previsional (distintas definiciones), diversas fuentes y períodos
(En porcentajes)

Fuente de datos (y período)	Individual			Conjunta	Conjunta más ocupacional
	Total	Mujeres	Hombres		
Censo Nacional (octubre 2010)	93,0	95,2	90,1	s.d.	s.d.
EPH (II Trimestre 2015)	90,8	92,4	88,5	94,5	99,1
EAHU (2014)	90,6	94,0	85,7	93,9	99,5
ENAPROSS (2015)	93,5	96,5	89,2	99,5	99,9
Registros ANSES (2015)	97,5	98,6	95,9	s.d.	s.d.

Fuente: Grushka y otros (2016) sobre la base de Censo Nacional 2010, EPH II Trimestre 2015, EAHU (2014) (todas INDEC), ENAPROSS 2015 (MTEySS) y datos de ANSES.

II. Gasto público del Sistema de Pensiones en Argentina

A. Gasto Público del sistema de Pensiones, 2000-2017

El análisis del gasto público del sistema de pensiones en Argentina será abordado a partir de la información de sus diferentes componentes y prestando especial atención a la unidad de medida y comparaciones que sean introducidas, dada la centralidad que el proceso inflacionario tiene en la economía de este país.

1. Gasto público Sistema de Pensiones contributivo

Como se señaló anteriormente, el sistema de pensiones en Argentina, si bien reconoce como su eje principal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), reglamentado por la Ley 24241 y sus numerosas e importantes modificatorias, incluye asimismo una gran cantidad de regímenes para poblaciones específicas. Existen, además, otros regímenes nacionales (personal de Fuerzas Armadas y de Seguridad). Adicionalmente, deben considerarse las Cajas Provinciales destinadas a dar cobertura a trabajadores estatales de un grupo de gobiernos provinciales.

El cuadro 8 ofrece una primera aproximación a la evolución y estructura del gasto corriente en los sistemas contributivos tanto nacionales como provinciales. Esta información será la base para el análisis posterior, aunque su lectura no pueda alcanzar a ofrecer una clara idea de la evolución del gasto previsional, dado que las elevadas y variables tasas de inflación que se registraron en Argentina durante este período no permiten una apreciación real. En las siguientes secciones se brindará otra información que podrá complementar y mejorar la percepción del gasto previsional.

Cuadro 8
Gasto público del Sistema de Pensiones contributivo
(En millones de pesos corrientes)

Año	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas																
	Jubilaciones y Pensiones SIPA				Nación										Subtotal Nación	Cajas Provinciales	Total
	Contributivas		Moratoria (semi contributiva)		Ex-Cajas Provinciales		Subtotal ANSES		Otros esquemas nacionales								
									IAF (FFAA)	Policía Federal	Gendarmería	Prefectura	Servicio Penitenciario	Resto			
2000	12 370	0	1 979	14 349	1 174	571	167	106	87	18	16 472	4 543	21 015				
2001	11 931	0	1 785	13 717	1 094	549	162	106	85	31	15 744	4 661	20 404				
2002	12 026	0	1 704	13 730	1 136	538	164	108	89	14	15 779	4 874	20 653				
2003	13 678	0	1 883	15 561	1 396	730	206	133	119	63	18 208	5 058	23 266				
2004	15 818	0	1 936	17 754	1 433	742	214	135	128	14	20 420	5 976	26 397				
2005	17 876	0	2 050	19 926	1 448	827	209	141	139	11	22 701	7 810	30 510				
2006	23 463	296	2 303	26 062	1 461	971	206	146	172	12	29 030	9 820	38 850				
2007	28 840	11 965	2 714	43 519	1 681	1 196	244	171	210	14	47 035	12 498	59 533				
2008	34 970	16 687	3 449	55 106	1 943	1 462	291	203	266	16	59 287	18 051	77 337				
2009	44 114	21 563	4 612	70 289	2 360	2 053	374	277	334	17	75 704	21 984	97 688				
2010	52 592	30 103	5 635	88 330	2 795	3 210	672	414	560	19	96 000	27 191	123 191				
2011	70 902	42 604	7 477	120 983	3 275	3 928	910	546	898	27	130 567	38 326	168 893				
2012	99 614	57 898	9 799	167 311	4 595	5 041	1 099	716	1 283	34	180 079	51 720	231 799				
2013	133 476	75 696	11 955	221 127	7 046	6 408	1 354	893	1 533	49	238 410	66 331	304 741				
2014	177 945	99 898	15 360	293 203	10 581	8 580	1 566	1 158	1 993	69	317 150	89 372	406 522				
2015	247 069	163 000	19 903	429 972	14 393	11 609	2 111	1 515	2 708	587	462 895	124 437	587 332				
2016	339 671	232 988	26 502	599 161	20 453	15 948	3 757	2 785	3 682	727	646 513	174 624	821 137				
2017	489 837	313 648	32 353	835 838	30 102	22 110	5 786	4 206	4 838	185	903 065	234 991	1 138 055				

Fuente: Elaborado en base a datos del ANSES y Secretaría de Hacienda.

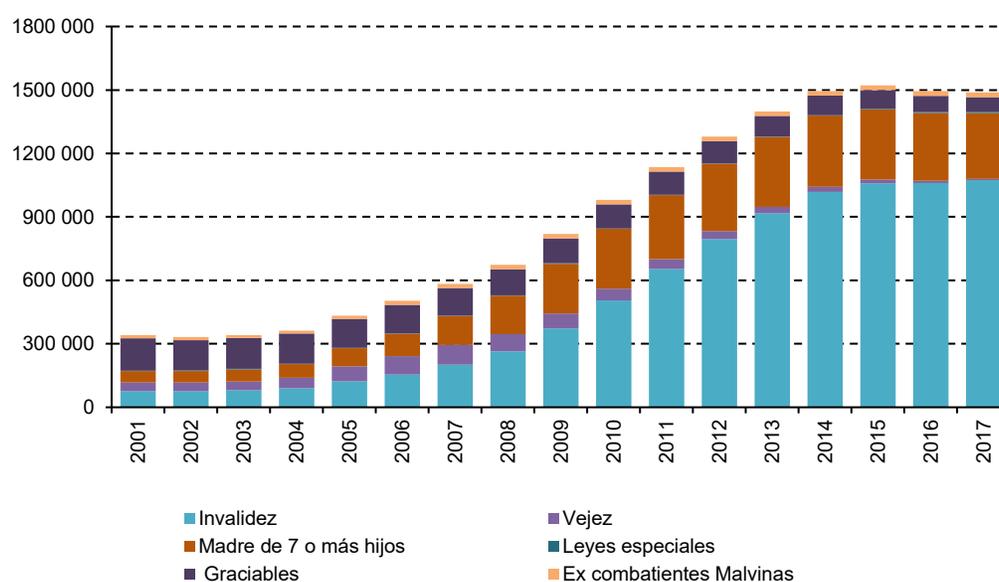
Notas: 1) Resto de esquemas nacionales incluye, entre otras, Consejo de la Magistratura, Parques Nacionales y Registro Nacional de trabajadores y Empleadores Agrarios (RENA TEA). 2) En algunos casos, las cajas provinciales pueden incluir regímenes correspondientes a la Policía.

2. Gasto público Sistema de Pensiones no contributivo

Las pensiones no contributivas (PNC) originalmente pensadas como asistenciales, incluyeron históricamente una participación significativa para las destinadas a cubrir los riesgos de la vejez. No obstante, gradualmente fueron cambiando de grupo destinatario. En efecto, la cantidad de beneficios de aquellas llegaron a representar 17% del total en 2006 y cayeron a sólo 0,2% en 2017, dado que fueron reconvertidas como beneficios de la moratoria. Al existir este esquema "semi contributivo" ha perdido importancia durante el período analizado las prestaciones no contributivas. El Recuadro 1, más arriba, había proporcionado una explicación de la evolución reciente del régimen de moratoria previsional.

El gráfico 4, realizado con información presentada previamente en el cuadro 3, permite, asimismo, comprobar la escasa importancia de las pensiones a la vejez dentro del variado conjunto de pensiones no contributivas a cargo del gobierno nacional.

Gráfico 4
Pensiones no contributivas por tipo de beneficios, 2001-2017



Fuente: SSS, Dirección de Programación Económica, sobre la base de datos de la ANSES.

Teniendo en cuenta que no se halla disponible la desagregación del gasto en pensiones no contributivas dedicado a personas mayores de 65 años, y dada la escasa significación de las PNC por vejez que representaban solo 9% del total de PNC en 2008, 3% en 2011 y menos del 1% a partir de 2015, se ha decidido no incorporarlas en las series de gasto. Por otra parte, en el futuro, toda vez que se quiera analizar esta temática, será necesario considerar el creciente peso que adquirirá la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), creada a fines de 2016, que en 2017 promedió 30 mil beneficiarios representando un gasto de 0,03% del PIB y, en 2018, 92 mil beneficiarios y 0,06%. La PUAM, de carácter claramente no contributivo, irá creciendo gradualmente compensando la caída de cobertura de la Moratoria. Según Grushka (2017), para el año 2050 la PUAM cubriría a 3 millones de personas y el gasto representaría más de 2% del PIB.

3. Gasto total en pensiones en moneda corriente, 2000-2017

Dada la limitación de no poder incluir aquí el gasto en PNC destinado a los adultos mayores el gasto total coincide con el expuesto como gasto contributivo que, como fuera dicho, incluye a la moratoria de carácter semi-contributivo, y no será muy diferente de este total, aún cuando se considerara el escaso gasto no contributivo en programas para la vejez. Adicionalmente, el gasto corriente de Argentina en el agregado aquí considerado creció 6823% en el período 2000-2017. Es claro que los altos niveles inflacionarios (con un promedio de 21% anual y un máximo de 41% en 2016), hacen incomparables los valores expresados en moneda corriente, tal como se presentó en el cuadro 8.

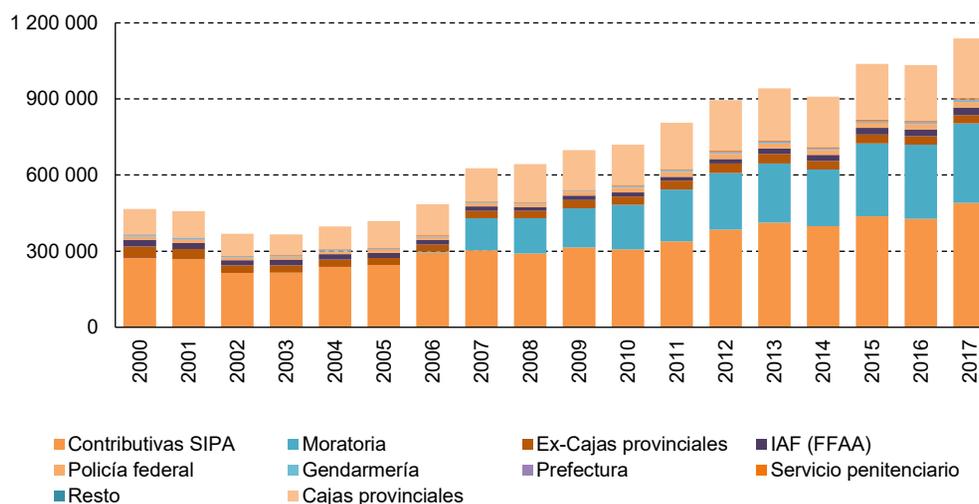
4. Gasto total en pensiones en moneda real, 2000-2017

Teniendo en cuenta el importante proceso inflacionario que se ha desarrollado durante este período en Argentina, resulta necesario considerar la evolución del gasto en moneda real. Para ello, un problema adicional es la ausencia de índices de precios oficiales creíbles y consistentes a lo largo del período. Para ello se ha adoptado aquí la decisión usual en Argentina de incorporar para el período durante el cual la oficina nacional de estadísticas (INDEC) no proporcionaba índices creíbles (entre 2007 y 2015), el indicador construido a partir del promedio de los índices de precios al consumidor elaborados por 9 provincias que no fueron afectados por las decisiones del INDEC³.

Calculado de esa manera, el gasto total del Sistema de Pensiones Nacional en moneda constante (a precios de 2017) creció 144% entre los años 2000 y 2017, a una tasa anual acumulativa del 5% anual (ver cuadro 9).

Para mejorar la apreciación de esa evolución se presenta el gráfico 5, donde también se observa que el incremento más importante se dio a partir del año 2007 con la introducción del régimen semi-contributivo denominado moratoria.

Gráfico 5
Gasto público del Sistema de Pensiones nacional
(En millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC y Direcciones de Estadística Provinciales.

³ Esta información fue recopilada por los Informes de Coyuntura del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

Cuadro 9
Gasto público del Sistema de Pensiones, 2000-2017
(En millones de pesos de 2017)

Año	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas													Subtotal Nación	Cajas Provinciales	Total	
	Jubilaciones y Pensiones SIPA			Ex-Cajas Provinciales			Subtotal ANSES			Otros esquemas nacionales							Resto
	Contributivas	Moratoria (semi contributiva.)		Moratoria	Provinciales		IAF (FFAA)	Policía Federal	Gendarmería	Prefectura	Servicio Penitenciario						
2000	274 680	0	43 948	318 628	26 069	12 679	3 708	2 354	1 932	400	365 771	100 872	466 643				
2001	267 796	0	40 072	307 868	24 554	12 322	3 636	2 379	1 908	696	353 363	104 606	457 969				
2002	214 440	0	30 390	244 830	20 257	9 594	2 924	1 926	1 587	250	281 367	86 913	368 280				
2003	215 003	0	29 592	244 595	21 943	11 475	3 238	2 091	1 871	990	286 202	79 508	365 710				
2004	238 153	0	29 153	267 306	21 575	11 171	3 222	2 033	1 927	211	307 444	89 977	397 422				
2005	245 437	0	28 145	273 582	19 881	11 355	2 870	1 936	1 908	151	311 683	107 230	418 914				
2006	290 494	3 665	28 519	322 677	18 089	12 022	2 550	1 808	2 130	149	359 424	121 578	481 002				
2007	303 768	126 029	28 588	458 385	17 706	12 597	2 570	1 801	2 212	147	495 419	131 642	627 061				
2008	290 793	138 766	28 678	458 237	16 157	12 157	2 420	1 688	2 212	133	493 005	150 103	643 107				
2009	315 116	154 027	32 947	502 090	16 858	14 665	2 672	1 979	2 386	121	540 771	157 039	697 809				
2010	307 108	175 787	32 905	515 800	16 321	18 745	3 924	2 418	3 270	111	560 589	158 780	719 368				
2011	338 732	203 537	35 721	577 989	15 646	18 766	4 347	2 608	4 290	129	623 776	183 100	806 876				
2012	384 706	223 602	37 842	646 150	17 746	19 488	4 244	2 765	4 955	131	695 460	199 743	895 203				
2013	412 428	233 895	36 939	683 263	21 772	19 800	4 184	2 759	4 737	151	736 666	204 956	941 622				
2014	398 197	223 548	34 373	656 118	23 678	19 200	3 504	2 591	4 460	154	709 706	199 992	909 698				
2015	436 927	288 257	35 197	760 381	25 453	20 530	3 733	2 679	4 789	1 038	818 603	220 060	1 038 663				
2016	427 251	293 061	33 335	753 647	25 727	20 060	4 726	3 503	4 631	914	813 208	219 649	1 032 856				
2017	489 837	313 648	32 353	835 838	30 102	22 110	5 786	4 206	4 838	185	903 065	234 991	1 138 055				

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC y Direcciones de Estadística Provinciales.

5. Tasa de crecimiento real anual del gasto público en pensiones

Como se señaló, a lo largo del período analizado el crecimiento promedio fue del 5% anual, mostrando grandes variaciones entre los diferentes años, debido, de manera especial, al impacto del volátil entorno macroeconómico y los cambios normativos ocurridos. Así, en 2007, con la incorporación de la moratoria, el crecimiento fue del 30%, y en 2002, debido a la fuerte caída en los valores reales de los haberes en medio de la crisis a la salida del Plan de Convertibilidad, se produjo una caída del 20% en términos reales (ver cuadro 10). Asimismo, se observan variaciones superiores al 10% en los años de recomposición de haberes (2006, 2011 y 2012), por la sanción de una nueva Moratoria (2015) y por la sanción de la “Ley de Reparación Histórica” (2017), que estableció una recomposición de haberes para quienes habían sido perjudicados por los ajustes diferenciados de 2002-2007. Con menor impacto global, también se destacan en los años 2010, 2016 y 2017, los aumentos para los esquemas de Gendarmería y Prefectura, por encima del 20%, al igual que Policía Federal en 2009 y 2010 y Fuerzas Armadas (IAF) en 2013.

B. Indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2017

El capítulo previo presentó información detallada del nivel de gasto público en pensiones y su composición, tanto en moneda corriente como constante. No obstante, para apreciar la importancia de esas erogaciones se ofrecerán a continuación algunas relaciones. De manera especial será introducida la participación del gasto en pensiones dentro del gasto en protección social y social en general. Asimismo, se presentarán los agregados como porcentaje del PIB.

1. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social

Para apreciar la importancia central del gasto en pensiones dentro de la política de protección social de Argentina se presenta, en el cuadro 11, la participación porcentual de los diferentes esquemas en el gasto en protección social total. Allí se observa que más del 70% del gasto en protección social consolidado corresponde a pensiones. El resto remite al gasto en educación (en sus diferentes niveles); salud; agua potable y alcantarillado, y vivienda.

2. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social

Por su parte, en el mismo período (2000-2017) el gasto en pensiones representó, en promedio, el 32% del gasto social, pese a haber caído del 34% al 28% entre 2000 y 2006. Es importante hacer notar que en el caso argentino dentro del gasto social se incorpora el correspondiente a instituciones que no pertenecen al sector público, como las denominadas obras sociales, que son las instituciones de la seguridad social que brindan cobertura de riesgos de salud y, en general, pertenecen a los sindicatos de trabajadores. Si se descontaran sus erogaciones del total, la participación de las pensiones en el total llegaría al 38% del gasto público social en 2017 (ver cuadro 12).

El último dato disponible, por su parte, muestra que el gasto en pensiones se ubica en el orden del 35% del gasto social, la participación más elevada de la serie. Ese crecimiento obedece, básicamente, a la mayor rigidez del gasto en pensiones frente a un proceso de fuerte ajuste de las cuentas públicas. Adicionalmente, se debe recordar la existencia de algunos cambios normativos. En ese total, como se señaló, se destaca el gasto en Jubilaciones y Pensiones Contributivas (17%), Moratorias (11%) y Cajas Provinciales (8%). Debe notarse que en algunos casos, las cajas provinciales pueden incluir regímenes correspondientes a la Policía.

Cuadro 10
Variación real anual del gasto público del Sistema de Pensiones
(En porcentajes)

Año	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas													Total		
	Jubilaciones y Pensiones SIPA			Otros esquemas nacionales				Nación		Cajas Provinciales			Subtotal Nación			
	Contributivos	Moratoria (semi contributiva)	Ex-Cajas Provinciales	Subtotal ANSES	IAF (FAA)	Policía Federal	Gendarmería	Prefectura	Servicio Penitenciario	Resto	Subtotal Nación	Cajas Provinciales				
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	-2,5	-	-8,8	-3,4	-5,8	-2,8	-1,9	1,1	-1,2	74,1	-3,4	3,7	-1,9			
2002	-19,9	-	-24,2	-20,5	-17,5	-22,1	-19,6	-19,1	-16,8	-64,1	-20,4	-16,9	-19,6			
2003	0,3	-	-2,6	-0,1	8,3	19,6	10,7	8,6	17,9	296,7	1,7	-8,5	-0,7			
2004	10,8	-	-1,5	9,3	-1,7	-2,6	-0,5	-2,8	3,0	-78,7	7,4	13,2	8,7			
2005	3,1	-	-3,5	2,3	-7,8	1,6	-10,9	-4,8	-1,0	-28,3	1,4	19,2	5,4			
2006	18,4	-	1,3	17,9	-9,0	5,9	-11,1	-6,6	11,6	-1,6	15,3	13,4	14,8			
2007	4,6	-	0,2	42,1	-2,1	4,8	0,8	-0,4	3,9	-0,7	37,8	8,3	30,4			
2008	-4,3	10,1	0,3	0,0	-8,7	-3,5	-5,8	-6,3	0,0	-9,8	-0,5	14,0	2,6			
2009	8,4	11,0	14,9	9,6	4,3	20,6	10,4	17,2	7,9	-8,7	9,7	4,6	8,5			
2010	-2,5	14,1	-0,1	2,7	-3,2	27,8	46,9	22,2	37,1	-8,6	3,7	1,1	3,1			
2011	10,3	15,8	8,6	12,1	-4,1	0,1	10,8	7,9	31,2	16,3	11,3	15,3	12,2			
2012	13,6	9,9	5,9	11,8	13,4	3,7	-2,4	6,0	15,5	1,8	11,5	9,1	10,9			
2013	7,2	4,6	-2,4	5,7	22,7	1,7	-1,4	-0,2	-4,4	15,3	5,9	2,6	5,2			
2014	-3,5	-4,4	-6,9	-4,0	8,8	-3,0	-16,2	-6,1	-5,8	2,0	-3,7	-2,4	-3,4			
2015	9,7	28,9	2,4	15,9	7,5	6,9	6,5	3,4	7,4	572,3	15,3	10,0	14,2			
2016	-2,2	1,7	-5,3	-0,9	1,1	-2,3	26,6	30,8	-3,3	-11,9	-0,7	-0,2	-0,6			
2017	14,6	7,0	-2,9	10,9	17,0	10,2	22,4	20,1	4,5	-79,8	11,0	7,0	10,2			

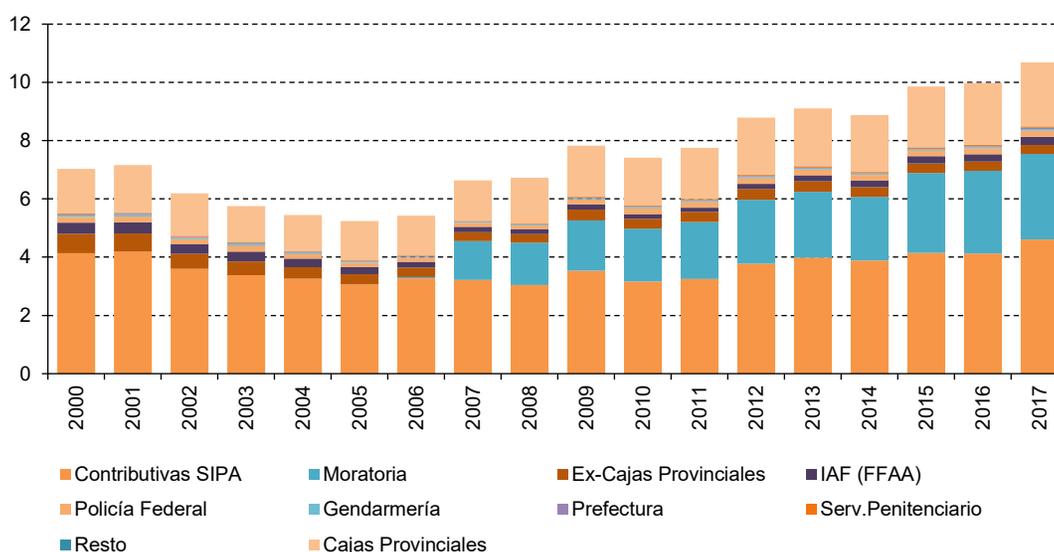
Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC y Direcciones de Estadística Provinciales.

3. Gasto en pensiones como porcentaje del PIB

Como se aprecia en el gráfico 6, durante el período 2000-2017, el gasto en pensiones representó una proporción creciente del PIB, estabilizándose los últimos años en el entorno de 10% del PIB, predominando, como se vio, el gasto en pensiones contributivas del SIPA, las correspondientes a beneficiarios que se acogieron a las moratorias y, en menor medida las cajas provinciales.

Con el objeto de apreciar mejor las magnitudes de cada componente se presenta, en el cuadro 13, la información correspondiente. Allí se observa que, en promedio, el gasto representó durante el período un 7,5% del PIB. Tras haber caído del 7,0% al 5,4% entre 2000 y 2006, aumentó a 10,7% en 2017. El aumento se debe, casi exclusivamente a las Moratorias que alcanzaron 2,9%. Las Jubilaciones y Pensiones Contributivas oscilaron entre 3% y 5%. Las Cajas Provinciales (no transferidas) tuvieron una tendencia levemente creciente, pasando del 1,2% en 2004 al 2,4% en 2017. Los esquemas nacionales de Fuerzas Armadas y de Seguridad promediaron 0,5% y las Ex Cajas Provinciales (transferidas a mediados de los '90) fueron gradualmente disminuyendo su peso (de 0,7% a 0,3%).

Gráfico 6
Gasto público del Sistema de Pensiones en porcentajes del PIB



Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC y Direcciones de Estadística Provinciales.

4. Gasto en pensiones no contributivas respecto del gasto total en pensiones

Según se detalló en la sección anterior se considera que, tras el surgimiento de la moratoria, el gasto en pensiones no contributivas no está destinado a los adultos mayores salvo en una muy pequeña proporción definida por la incorporación de la PUAM (0,03% del PIB en 2017).

5. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público

El gasto total en pensiones a cargo de la Nación, incluidos los regímenes semi-contributivos, los pagos a beneficiarios de las ex Cajas Provinciales transferidas y los correspondientes a fuerzas armadas y de seguridad, han representado a lo largo del período analizado alrededor de la tercera parte del total de

erogaciones del gobierno central o nacional. En el cuadro 14 se aprecia la evolución de ese nivel y los cambios en su composición, en especial a partir de la introducción de las moratorias.

Conviene señalar que, en relación con la importancia del sistema previsional en la restricción fiscal, la participación de las prestaciones de la seguridad social en el total del gasto del gobierno explica la especial atención que se presta al gasto previsional toda vez que la Argentina enfrenta problemas macro fiscales. De hecho, el tema ha sido objeto de especial consideración en el informe correspondiente al Artículo IV con el Fondo Monetario Internacional correspondiente al año 2017 (IMF, 2017), lo que es recogido en el último acuerdo Stand By.

No obstante, dada la fuerte distribución federal del gasto público en Argentina, la adecuada apreciación de la importancia del gasto previsional para la política fiscal debe tomar en cuenta que se trata de un país de organización federal, con provisión descentralizada de una porción importante del gasto social. En efecto, la provisión pública de educación básica (primaria y secundaria), salud, vivienda, agua y alcantarillado se encuentra a cargo de gobiernos provinciales y municipales. De manera especial, si se desea hacer una comparación con otros países, debe complementarse la información previa con una presentación de la importancia del gasto previsional en el total de gasto público consolidado entre los diferentes niveles de gobierno.

Como se observa en el cuadro 15, durante el período 2000-2017, el gasto en pensiones representó en promedio 24% del gasto público total. Tras haber caído del 26% al 20% entre 2000 y 2005, aumentó a 26% en 2017. El aumento se debe, casi exclusivamente a las Moratorias que alcanzaron 7%. En 2017 se destacan, obviamente, Jubilaciones y Pensiones Contributivas (11%), Moratorias (7%) y Cajas Provinciales (5%). Debe hacerse notar que, en algunos casos, las cajas provinciales pueden incluir regímenes correspondientes a las fuerzas de seguridad.

Cuadro 11
Gasto público del Sistema de Pensiones
(En porcentajes del gasto en protección social)

Año	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas													Total
	Jubilaciones y Pensiones SIIPA			Nación										
	Contributivas	Moratoria (semi contributiva)	Ex-Cajas Provinciales	Subtotal ANSES	Otros esquemas nacionales						Subtotal Nación	Cajas Provinciales		
					IAF (FFAA)	Policía Federal	Gendarmería	Prefectura	Servicio Penitenciario	Resto				
2000	43,42	0,00	6,95	50,36	4,12	2,00	0,59	0,37	0,31	0,06	57,81	15,94	73,76	
2001	42,79	0,00	6,40	49,19	3,92	1,97	0,58	0,38	0,30	0,11	56,46	16,71	73,17	
2002	39,77	0,00	5,64	45,40	3,76	1,78	0,54	0,36	0,29	0,05	52,18	16,12	68,29	
2003	38,02	0,00	5,23	43,25	3,88	2,03	0,57	0,37	0,33	0,18	50,61	14,06	64,67	
2004	38,71	0,00	4,74	43,45	3,51	1,82	0,52	0,33	0,31	0,03	49,97	14,62	64,59	
2005	37,35	0,00	4,28	41,63	3,03	1,73	0,44	0,29	0,29	0,02	47,43	16,32	63,74	
2006	39,49	0,50	3,88	43,87	2,46	1,63	0,35	0,25	0,29	0,02	48,86	16,53	65,39	
2007	33,76	14,01	3,18	50,94	1,97	1,40	0,29	0,20	0,25	0,02	55,06	14,63	69,69	
2008	30,99	14,79	3,06	48,83	1,72	1,30	0,26	0,18	0,24	0,01	52,53	15,99	68,53	
2009	30,35	14,83	3,17	48,35	1,62	1,41	0,26	0,19	0,23	0,01	52,08	15,12	67,20	
2010	28,15	16,11	3,02	47,28	1,50	1,72	0,36	0,22	0,30	0,01	51,38	14,55	65,94	
2011	28,13	16,90	2,97	48,00	1,30	1,56	0,36	0,22	0,36	0,01	51,81	15,21	67,01	
2012	29,97	17,42	2,95	50,34	1,38	1,52	0,33	0,22	0,39	0,01	54,19	15,56	69,75	
2013	30,49	17,29	2,73	50,51	1,61	1,46	0,31	0,20	0,35	0,01	54,45	15,15	69,60	
2014	30,45	17,10	2,63	50,18	1,81	1,47	0,27	0,20	0,34	0,01	54,28	15,30	69,57	
2015	29,91	19,74	2,41	52,06	1,74	1,41	0,26	0,18	0,33	0,07	56,05	15,07	71,11	
2016	28,84	19,78	2,25	50,88	1,74	1,35	0,32	0,24	0,31	0,06	54,90	14,83	69,72	
2017	30,40	19,46	2,01	51,87	1,87	1,37	0,36	0,26	0,30	0,01	56,04	14,58	70,62	

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC, Direcciones de Estadística Provinciales, CEPALSTAT y Argentina, Ministerio de Economía (<https://www.argentina.gov.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>).

Cuadro 12
Gasto del Sistema de Pensiones
(En porcentajes del gasto social)

Año	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas															
	Jubilaciones y Pensiones SIPA			Ex-Cajas Provinciales			Subtotal ANSES			Otros esquemas nacionales				Subtotal Nación	Cajas Provinciales	Total
	Contributivas	Moratoria (semi contributiva)		Ex-Cajas Provinciales			Subtotal ANSES	IAF (FAA)	Policía Federal	Gendarmería	Prefectura	Servicio Penitenciario	Resto			
2000	22,32	0,00		3,57		25,89	2,12	1,03	0,30	0,19	0,16	0,03	29,73	8,20	37,92	
2001	22,06	0,00		3,30		25,36	2,02	1,01	0,30	0,20	0,16	0,06	29,10	8,62	37,72	
2002	21,57	0,00		3,06		24,62	2,04	0,96	0,29	0,19	0,16	0,03	28,30	8,74	37,04	
2003	20,81	0,00		2,86		23,67	2,12	1,11	0,31	0,20	0,18	0,10	27,70	7,69	35,39	
2004	20,44	0,00		2,50		22,95	1,85	0,96	0,28	0,17	0,17	0,02	26,39	7,72	34,11	
2005	18,45	0,00		2,12		20,57	1,49	0,85	0,22	0,15	0,14	0,01	23,43	8,06	31,49	
2006	18,85	0,24		1,85		20,94	1,17	0,78	0,17	0,12	0,14	0,01	23,32	7,89	31,21	
2007	16,90	7,01		1,59		25,51	0,99	0,70	0,14	0,10	0,12	0,01	27,57	7,33	34,89	
2008	15,45	7,37		1,52		24,34	0,86	0,65	0,13	0,09	0,12	0,01	26,19	7,97	34,16	
2009	15,16	7,41		1,59		24,16	0,81	0,71	0,13	0,10	0,11	0,01	26,02	7,56	33,57	
2010	14,27	8,17		1,53		23,96	0,76	0,87	0,18	0,11	0,15	0,01	26,04	7,38	33,42	
2011	14,23	8,55		1,50		24,28	0,66	0,79	0,18	0,11	0,18	0,01	26,21	7,69	33,90	
2012	15,66	9,10		1,54		26,31	0,72	0,79	0,17	0,11	0,20	0,01	28,32	8,13	36,45	
2013	15,83	8,98		1,42		26,22	0,84	0,76	0,16	0,11	0,18	0,01	28,27	7,87	36,13	
2014	15,45	8,67		1,33		25,45	0,92	0,74	0,14	0,10	0,17	0,01	27,53	7,76	35,29	
2015	15,29	10,09		1,23		26,61	0,89	0,72	0,13	0,09	0,17	0,04	28,65	7,70	36,35	
2016	15,56	10,67		1,21		27,45	0,94	0,73	0,17	0,13	0,17	0,03	29,62	8,00	37,62	
2017	16,75	10,73		1,11		28,59	1,03	0,76	0,20	0,14	0,17	0,01	30,89	8,04	38,92	

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC, Direcciones de Estadística Provinciales, CEPALSTAT y Argentina, Ministerio de Economía (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>).

Cuadro 13
Gasto público del Sistema de Pensiones
(En porcentaje del PIB)

Año	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas													Total
	Jubilaciones y Pensiones SIPA			Nación				Otros esquemas nacionales						
	Contributivas	Moratoria (semi contributiva)	Ex-Cajas Provinciales	Subtotal ANSES	IAF (FFAA)	Policía Federal	Gendarmería	Prefectura	Servicio Penitenciario	Resto	Subtotal Nación	Cajas Provinciales		
2000	4,14	0,00	0,66	4,80	0,39	0,19	0,06	0,04	0,03	0,01	5,51	1,52	7,03	
2001	4,19	0,00	0,63	4,82	0,38	0,19	0,06	0,04	0,03	0,01	5,53	1,64	7,16	
2002	3,60	0,00	0,51	4,11	0,34	0,16	0,05	0,03	0,03	0,00	4,73	1,46	6,19	
2003	3,38	0,00	0,47	3,85	0,35	0,18	0,05	0,03	0,03	0,02	4,50	1,25	5,75	
2004	3,26	0,00	0,40	3,66	0,30	0,15	0,04	0,03	0,03	0,00	4,21	1,23	5,44	
2005	3,07	0,00	0,35	3,42	0,25	0,14	0,04	0,02	0,02	0,00	3,90	1,34	5,24	
2006	3,28	0,04	0,32	3,64	0,20	0,14	0,03	0,02	0,02	0,00	4,06	1,37	5,43	
2007	3,22	1,33	0,30	4,85	0,19	0,13	0,03	0,02	0,02	0,00	5,24	1,39	6,64	
2008	3,04	1,45	0,30	4,79	0,17	0,13	0,03	0,02	0,02	0,00	5,16	1,57	6,73	
2009	3,53	1,73	0,37	5,63	0,19	0,16	0,03	0,02	0,03	0,00	6,07	1,76	7,83	
2010	3,16	1,81	0,34	5,32	0,17	0,19	0,04	0,02	0,03	0,00	5,78	1,64	7,41	
2011	3,25	1,96	0,34	5,55	0,15	0,18	0,04	0,03	0,04	0,00	5,99	1,76	7,75	
2012	3,78	2,19	0,37	6,34	0,17	0,19	0,04	0,03	0,05	0,00	6,83	1,96	8,79	
2013	3,99	2,26	0,36	6,60	0,21	0,19	0,04	0,03	0,05	0,00	7,12	1,98	9,10	
2014	3,89	2,18	0,34	6,40	0,23	0,19	0,03	0,03	0,04	0,00	6,93	1,95	8,88	
2015	4,15	2,74	0,33	7,22	0,24	0,19	0,04	0,03	0,05	0,01	7,77	2,09	9,86	
2016	4,13	2,83	0,32	7,28	0,25	0,19	0,05	0,03	0,04	0,01	7,86	2,12	9,98	
2017	4,60	2,95	0,30	7,85	0,28	0,21	0,05	0,04	0,05	0,00	8,48	2,21	10,69	

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC y Direcciones de Estadística Provinciales.

Cuadro 14
Gasto público del Sistema de Pensiones nacional, como porcentaje del gasto público total de la Nación

Año	Jubilaciones y Pensiones SIPA		Ex-Cajas Provinciales	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas nacionales							Total Nación
	Contributivas	Moratoria (semi contributiva)		Subtotal ANSES	IAF (FAAA)	Policia Federal	Gendarmería	Prefectura	Servicio Penitenciario	Resto	
2000	25,12	0,00	4,02	29,14	2,38	1,16	0,34	0,22	0,18	0,04	33,45
2001	24,91	0,00	3,73	28,63	2,28	1,15	0,34	0,22	0,18	0,06	32,86
2002	26,69	0,00	3,78	30,47	2,52	1,19	0,36	0,24	0,20	0,03	35,01
2003	24,08	0,00	3,31	27,39	2,46	1,29	0,36	0,23	0,21	0,11	32,05
2004	24,23	0,00	2,97	27,20	2,20	1,14	0,33	0,21	0,20	0,02	31,28
2005	20,58	0,00	2,36	22,95	1,67	0,95	0,24	0,16	0,16	0,01	26,14
2006	22,16	0,28	2,18	24,61	1,38	0,92	0,19	0,14	0,16	0,01	27,41
2007	20,25	8,40	1,91	30,56	1,18	0,84	0,17	0,12	0,15	0,01	33,03
2008	18,12	8,65	1,79	28,56	1,01	0,76	0,15	0,11	0,14	0,01	30,72
2009	17,65	8,63	1,85	28,13	0,94	0,82	0,15	0,11	0,13	0,01	30,29
2010	15,98	9,15	1,71	26,85	0,85	0,98	0,20	0,13	0,17	0,01	29,18
2011	15,74	9,46	1,66	26,85	0,73	0,87	0,20	0,12	0,20	0,01	28,98
2012	17,73	10,31	1,74	29,78	0,82	0,90	0,20	0,13	0,23	0,01	32,05
2013	17,77	10,08	1,59	29,45	0,94	0,85	0,18	0,12	0,20	0,01	31,75
2014	15,69	8,81	1,35	25,85	0,93	0,76	0,14	0,10	0,18	0,01	27,96
2015	17,26	11,39	1,39	30,03	1,01	0,81	0,15	0,11	0,19	0,04	32,33
2016	15,94	10,93	1,24	28,11	0,96	0,75	0,18	0,13	0,17	0,03	30,34
2017	19,10	12,23	1,26	32,60	1,17	0,86	0,23	0,16	0,19	0,01	35,22

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC y Direcciones de Estadística Provinciales.

Cuadro 15
Gasto público del Sistema de Pensiones, en porcentaje del gasto público total

Año	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas														
	Jubilaciones y Pensiones SIPA			Nación				Otros esquemas nacionales						Cajas Provinciales	Total
	Contributivos	Moratoria (semi contributiva)	Ex-Cajas Provinciales	Subtotal ANSES	IAF (FFAA)	Policía Federal	Gendarmería	Prefectura	Servicio Penitenciario	Resto	Subtotal Nación				
2000	15,40	0,00	2,46	17,87	1,46	0,71	0,21	0,13	0,11	0,02	20,51	5,66	26,17		
2001	14,49	0,00	2,17	16,66	1,33	0,67	0,20	0,13	0,10	0,04	19,12	5,66	24,78		
2002	15,64	0,00	2,22	17,85	1,48	0,70	0,21	0,14	0,12	0,02	20,52	6,34	26,86		
2003	14,46	0,00	1,99	16,45	1,48	0,77	0,22	0,14	0,13	0,07	19,25	5,35	24,60		
2004	14,05	0,00	1,72	15,77	1,27	0,66	0,19	0,12	0,11	0,01	18,14	5,31	23,44		
2005	11,98	0,00	1,37	13,36	0,97	0,55	0,14	0,09	0,09	0,01	15,22	5,23	20,45		
2006	12,59	0,16	1,24	13,98	0,78	0,52	0,11	0,08	0,09	0,01	15,57	5,27	20,84		
2007	11,21	4,65	1,06	16,92	0,65	0,46	0,09	0,07	0,08	0,01	18,28	4,86	23,14		
2008	10,06	4,80	0,99	15,86	0,56	0,42	0,08	0,06	0,08	0,00	17,06	5,19	22,26		
2009	10,39	5,08	1,09	16,56	0,56	0,48	0,09	0,07	0,08	0,00	17,84	5,18	23,02		
2010	9,55	5,47	1,02	16,04	0,51	0,58	0,12	0,08	0,10	0,00	17,43	4,94	22,37		
2011	9,30	5,59	0,98	15,86	0,43	0,51	0,12	0,07	0,12	0,00	17,12	5,02	22,14		
2012	10,64	6,18	1,05	17,87	0,49	0,54	0,12	0,08	0,14	0,00	19,23	5,52	24,75		
2013	10,91	6,19	0,98	18,07	0,58	0,52	0,11	0,07	0,13	0,00	19,49	5,42	24,91		
2014	10,16	5,70	0,88	16,74	0,60	0,49	0,09	0,07	0,11	0,00	18,11	5,10	23,21		
2015	9,97	6,58	0,80	17,36	0,58	0,47	0,09	0,06	0,11	0,02	18,68	5,02	23,71		
2016	9,67	6,63	0,75	17,05	0,58	0,45	0,11	0,08	0,10	0,02	18,40	4,97	23,37		
2017	11,05	7,07	0,73	18,85	0,68	0,50	0,13	0,09	0,11	0,00	20,36	5,30	25,66		

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC y Direcciones de Estadística Provinciales.

III. Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones en Argentina

A. Ingresos del Sistema de Pensiones, 2000-2017

Habiendo revisado la evolución del nivel y composición del gasto previsional, llegó el momento de analizar los ingresos del sistema. El presente capítulo comenzará con el tratamiento de las alícuotas de las cargas sobre los salarios que definen el financiamiento contributivo del sistema para luego introducir las diferentes fuentes de recursos que contribuyen al financiamiento.

1. Evolución de las tasas de cotización

Los cambios en las alícuotas han afectado, en diferentes momentos, diferentes segmentos de la seguridad social, más allá de la sola consideración de los sistemas de pensiones. En el nivel nacional, las cargas sobre los salarios financian un amplio conjunto de prestaciones contributivas que, desde la expansión del sistema de seguridad social a principios de los años setenta, incluyen, además de pensiones, las coberturas de salud para trabajadores activos (Obras Sociales) y pasivos (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, INSSJyP), asignaciones familiares, seguros de desempleo y de riesgos del trabajo. Adicionalmente, como se explicó, el sistema previsional tiene en el SIPA su componente central, pero también cuenta con esquemas gestionados por provincias y municipios, además de las cajas previsionales de asociaciones profesionales; los subsistemas nacionales separados para las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad interior, y otros subsistemas específicos.

Poniendo el foco sobre el Sistema Nacional de Seguridad Social, hacia principios de los años noventa (antes de la introducción del esquema mixto que incorporó la capitalización individual en el sistema previsional) se produjo la consolidación de un nivel de alícuotas agregadas cercano al 50% del salario bruto. A partir de entonces, bajo las diferentes coyunturas económicas (donde hubo fuertes crisis y recuperaciones, con las consiguientes consecuencias sobre las capacidades del fisco) y prioridades (mejora del poder adquisitivo de las prestaciones, ampliación de la cobertura, mayor solvencia fiscal, entre otras,) se observaron cambios importantes en los niveles de cargas sobre la nómina salarial.

Sin duda, las mayores modificaciones tuvieron su origen en la aplicación de diferentes programas antiinflacionarios. Cuando estos incluyeron el anclaje cambiario se utilizaron diversas modalidades de reducciones en las cargas sobre los salarios a la manera de "devaluaciones fiscales". Estas políticas, que habían sido muy importantes a principios de los años ochenta, en los noventa incluyó alcúotas diferenciadas por nivel de actividad y zona.

Adicionalmente, si bien no es el objeto específico de este estudio, debe mencionarse que cada vez que se incluyó este tipo de políticas, fue afectada seriamente la situación fiscal general y, en particular, al reemplazarse el financiamiento contributivo por recursos tributarios (que en Argentina son compartidos con los estados provinciales en una elevada proporción) se terminó afectando las relaciones financieras (y políticas) entre estados provinciales autónomos en un país caracterizado por un federalismo muy particular.

Volviendo al repaso de los antecedentes históricos, durante la vigencia de régimen de Convertibilidad (1991-2002) ante la imposibilidad de modificar la paridad cambiaria y con el objeto de mejorar la competitividad de la economía doméstica, a mediados de los años noventa el Gobierno nacional decidió emprender una política de reducción de las cargas sobre la nómina salarial que eran pagadas por el sector privado. De manera previa a la puesta en marcha del sistema previsional mixto que incluyó la opción de aportes a un esquema de capitalización privada, es decir, a principios de 1994, el total de las cargas sobre los salarios que regía en el ámbito nacional alcanzaba al 50% de las remuneraciones brutas, desagregadas en un 17% de aportes personales y un 33% de contribuciones patronales. De ese total, correspondían al sistema previsional nacional 27% de los salarios brutos (11% aportes personales y 16% contribuciones patronales).

El proceso de reducción de las contribuciones patronales iniciado en 1993 no fue definido como una medida única de impacto inmediato sino que siguió una trayectoria accidentada, con avances parciales, redefiniendo sus alcances y con algunos retrocesos. Estos últimos se relacionan con el replanteo de la dirección de esta política de reformas cuando, al ocurrir la crisis fiscal de 1994, motivada por la reforma previsional y la crisis del "tequila", se trató de recomponer el nivel de los recursos tributarios. En aquella década, en consecuencia, se sucedieron diversos modos de reducción de cargas sobre los salarios que, en algunos períodos, diferenciaron tanto por el tipo de actividad como la localización del empleo.

En 1999, se había puesto en marcha un nuevo proceso de reducción de los costos laborales. Los Decretos N° 1520/98 y N° 96/99 dispusieron un cronograma de rebajas adicionales en etapas, pero que pronto fue interrumpido con la sanción del Decreto N° 176/99, que estableció como prioridad el equilibrio fiscal. De acuerdo con información proveniente de organismos de recaudación, la tasa efectiva de contribuciones patronales destinadas la previsión social había alcanzado, hacia fines de 1999, el 6,8%, en comparación con el 16% de 1994. Para el año 2000 fue estimada en 8% (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Años después, en 2001, el Decreto N° 814 modificó la forma de cálculo de las contribuciones al establecer un nivel nominal del 10,17% para las contribuciones patronales sobre la que cada firma podría utilizar el beneficio de la reducción regional prevaleciente, mediante el cómputo de un crédito fiscal del IVA. Poco después, la denominada "Ley de déficit cero" (Ley 25.453 Impuestos. Ley de equilibrio fiscal) dispuso un incremento del 20% en las alcúotas pagadas por las empresas de servicios, con excepción de las PyMES, los sindicatos, las obras sociales y otros agentes del seguro de salud. Asimismo, y de manera transitoria, durante parte de 2001 se permitió el uso de otros impuestos como pago a cuenta de las contribuciones patronales.

Adicionalmente, hacia fines de ese año, también se dio inicio a una reducción transitoria de los aportes personales, estableciéndose una alcúota reducida de aportes que se estipuló en el 5% y fue aplicada solo a los aportes de los trabajadores que eligieron el sistema de capitalización. Poco después,

a partir de marzo de 2003, esa alícuota reducida se estableció en el 7% y recién en 2007 fue restablecida en su nivel original (del 11%) (Cetrángolo y Grushka, 2008).

Las contribuciones patronales para 2015 se estimaron en 11% (Grushka, 2017) y para 2017 en 9% (Secretaría de Seguridad Social en base a datos de AFIP). En el cuadro 16, a modo de resumen de esta compleja evolución, se consignan los diferentes niveles de aportes personales y contribuciones patronales destinados al sistema nacional de previsión social desde el año 2000. Estas alícuotas se refieren a las cargas correspondientes a los trabajadores en relación de dependencia sujetos a tratamiento normal. Debe notarse, no obstante, que esas alícuotas no pueden ser consideradas como las relevantes para la totalidad de casos. Además de los regímenes especiales existen otras situaciones que difieren de lo allí presentado por existir pagos de ingresos “no remunerativos” que no están sujetos al descuento de aportes ni pago de contribuciones patronales. Adicionalmente, los trabajadores que adhieren al esquema simplificado de impuestos denominado monotributo contribuyen con una suma fija que suele diferir notablemente de la suma que surgiría de la aplicación de esas alícuotas sobre los ingresos efectivos. De igual manera la contribución requerida a trabajadores en casas particulares (servicio doméstico) es una suma subsidiada que fue significativamente perdiendo valor real.

Cuadro 16
Evolución de alícuotas legales de aportes personales y contribuciones patronales destinadas al SIPA, desde 2000
(En porcentajes)

Vigencia		Aportes personales		Contribuciones Patronales	
Desde	Hasta	Reparto	Capitalización	Pymes y productores de bienes	Servicios no Pymes
Setiembre 1999	Julio 2001	11	11	11,16	11,16
Agosto 2001	Agosto 2001	11	11	10,17	10,17
Setiembre 2001	Noviembre 2001	11	11	10,17	12,71
Diciembre 2001	Diciembre 2001	5	5	10,17	12,71
Enero 2002	Febrero 2003	11	5	10,17	12,71
Marzo 2003	Diciembre 2007	11	7	10,17	12,71
Enero 2008	Noviembre 2008	11	11	10,17	12,71
Diciembre 2008	Diciembre 2017	11	-	10,17	12,71

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.

Aun cuando no tiene impacto durante el período aquí bajo análisis, resulta de interés señalar que a fines de 2017, el gobierno nacional, con el objeto de mejorar la competitividad de la economía resolvió una importante reducción de contribuciones patronales que comenzó a regir a partir de enero de 2018 consistente en la aplicación de un mínimo no imponible que sería creciente hasta el año 2022, cuando alcanzaría a la mitad de la nómina salarial total. No obstante, el nuevo gobierno que asumió a fines de 2019 decidió revisar esa medida, congeló el sendero creciente de reducciones y anunció una nueva política para el sector.

Por último, si bien no es posible dar seguimiento a la evolución de las tasas de aporte y contribución de los múltiples esquemas previsionales que existen en Argentina, más allá del SIPA, se ha considerado conveniente ilustrar la evolución de las cajas provinciales que no fueron transferidas a la Nación con la información de los altos niveles vigentes en 1999 y en algunos casos crecientes para 2017 (ver cuadro 17).

Cuadro 17
Cajas provinciales no transferidas: tasas conjuntas de aportes y contribuciones,
diferentes regímenes, 1999-2017
(En porcentajes)

Provincia	Regimen General		Docente		Policia	
	1999	2017	1999	2017	1999	2017
Córdoba	38,0	38,0	38,0	38,0	43,0	43,0
Corrientes	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0
Neuquen	24,0	32,0	24,0	32,0	28,0	35,0
Chubut	28,0	32,0	32,0	34,0	28,0	32,0
Entre Rios	32,0	32,0	32,0	32,0	33,0	36,0
Santa Fe	31,7	31,7	31,7	31,7	37,5	37,5
Santa Cruz	23,5	30,0	19,5	34,0	32,0	32,0
Tierra del Fuego	20,5	30,0	20,5	32,0	20,5	32,0
La Pampa	28,0	28,0	32,0	32,0	39,0	39,0
Chaco	27,0	27,0	32,0	32,0	32,0	32,0
Formosa	27,0	27,0	29,0	29,0	36,0	36,0
Misiones	27,0	27,0	37,0	37,0	35,0	35,0
Buenos Aires	26,0	26,0	28,0	28,0	38,0	38,0

Fuente: Bertranou y otros (2018).

2. Ingresos del Sistema de Pensiones nacional

La evolución de los ingresos del sistema de pensiones, como no puede ser de otra manera, es el reflejo de las diferentes alternativas y cambios en la organización y financiamiento de sus diferentes componentes. Para la presentación de una serie de los ingresos del sistema nacional de previsión social en Argentina debe tenerse en cuenta que los registros financieros son presentados por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) integrados y de manera conjunta con los correspondientes a los restantes esquemas prestacionales que componen el sistema de seguridad social. Lamentablemente, entonces, dentro de los estados contables de esa administración no se separan con claridad los ingresos del subsistema de previsión social. En consecuencia, con el objeto de presentar lo específico relacionado con la protección social contributiva de la población adulta mayor se debieron realizar una serie de ajustes en la información, según se detalla a continuación.

En relación con los aportes y contribuciones, teniendo en cuenta que éstos incluyen, además de los destinados al pago de pensiones, los correspondientes al Instituto Nacional para Jubilados y Pensionados (salud), Fondo de Empleo, Asignaciones Familiares, se han neteado de las transferencias a esas instituciones.

En relación con los ingresos provenientes de la asignación de recursos tributarios al sistema, ellos incluyen dos tipos de ingresos. En primer lugar, la recaudación de diferentes porciones de algunos tributos que, de manera específica, diferentes leyes han asignado al sistema previsional (en especial IVA y Ganancias). Como una porción de esos recursos se destina (por ley) a las cajas provinciales que no han sido transferidas a la Nación, se han depurado de esas transferencias. Dentro de ese grupo también se incluyen los correspondientes al régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo). Este esquema, además de reemplazar la tributación al Impuesto al Valor Agregado y Ganancias, también incorpora una suma destinada a reemplazar los aportes previsionales.

En segundo lugar, desde principios de los años noventa, mediante acuerdos firmados entre los gobiernos nacional y provinciales, se destina un 15% de los recursos coparticipables al financiamiento del sistema previsional. Estos ingresos, si bien en el Esquema Ahorro Inversión Financiamiento de la ANSES se contabilizan como "Contribuciones Figurativas", en esta presentación se ha considerado pertinente considerarlos como ingresos del sistema previsional. Resulta necesario señalar que en años recientes, en virtud a un Fallo de la Corte Suprema de Justicia, la Nación ha comenzado en 2016 un proceso de disminución gradual de esos fondos hasta anularse en 2020. En su reemplazo el Tesoro Nacional transfiere a ANSES montos equivalentes de sus propios recursos.

Como resultado de los ajustes realizados, en el cuadro 18 se presenta la evolución de los ingresos del subsistema previsional dentro de las cuentas de la ANSES. Allí se pueden observar los diferentes componentes que integran los ingresos, pero, lamentablemente, resulta difícil analizar su evolución debido a la magnitud del fenómeno inflacionario que sufre la economía argentina. En consecuencia, resulta indispensable considerar la información en moneda constante.

Cuadro 18
Ingresos del Sistema de Pensiones nacional, en millones de pesos corrientes

Año	Aportes y contribuciones	Recursos tributarios			Total
		Específicos	Pre coparticipación	Total	
2000	5 398	6 522	3 484	10 006	15 404
2001	4 884	5 579	2 650	8 229	13 113
2002	4 917	5 062	4 382	9 444	14 361
2003	5 930	6 965	4 447	11 412	17 342
2004	8 180	9 333	6 463	15 796	23 975
2005	10 369	10 827	8 146	18 973	29 342
2006	15 269	13 473	10 104	23 576	38 845
2007	30 200	17 526	13 371	30 897	61 098
2008	36 100	21 703	16 754	38 457	74 557
2009	53 875	22 954	18 241	41 196	95 071
2010	71 600	31 846	24 501	56 347	127 946
2011	96 938	44 889	32 436	77 325	174 263
2012	129 365	59 049	41 041	100 090	229 455
2013	169 608	74 597	53 288	127 884	297 493
2014	215 964	103 110	72 676	175 786	391 750
2015	293 787	140 156	95 600	235 756	529 543
2016	377 649	277 237	81 136	358 373	736 022
2017	486 326	271 149	89 845	360 994	847 320

Fuente: ANSES. Esquemas Ahorro Inversión Financiamiento

En el cuadro 19, por su parte, se repite la información del cuadro previo, pero expresada en pesos constantes (del año 2017), deflactadas según el índice de precios al consumidor, con la misma metodología que la presentada para las series de gasto, más arriba. Allí se observa una caída real de los ingresos entre 2000 y 2003, seguida de un fuerte crecimiento hasta 2015 y un leve deterioro en los últimos dos años. Esta evolución está relacionada tanto con modificaciones del sistema de pensiones como al impacto del volátil entorno macroeconómico. El crecimiento particular del año 2016 de los

recursos específicos se debe a la asignación de la recaudación extraordinaria producto del Régimen de Sinceramiento Fiscal aprobado por la Ley 27260.

Cuadro 19
Ingresos del Sistema de Pensiones nacional, en millones de pesos de 2017

Año	Aportes y contribuciones	Recursos tributarios			Total
		Específicos	Pre coparticipación	Total	
2000	119 869	144 816	77 368	222 184	342 053
2001	109 621	125 217	59 481	184 697	294 318
2002	87 679	90 265	78 143	168 409	256 087
2003	93 213	109 478	69 898	179 376	272 589
2004	123 150	140 509	97 305	237 814	360 965
2005	142 365	148 655	111 850	260 505	402 869
2006	189 040	166 805	125 093	291 898	480 938
2007	318 102	184 604	140 838	325 442	643 544
2008	300 193	180 472	139 318	319 791	619 983
2009	384 846	163 968	130 303	294 271	679 117
2010	418 104	185 965	143 072	329 037	747 141
2011	463 114	214 453	154 961	369 414	832 528
2012	499 605	228 044	158 501	386 545	886 150
2013	524 075	230 497	164 654	395 151	919 226
2014	483 276	230 735	162 631	393 366	876 642
2015	519 546	247 857	169 064	416 921	936 467
2016	475 021	348 719	102 056	450 775	925 796
2017	486 326	271 149	89 845	360 994	847 320

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, INDEC y Direcciones Provinciales de Estadística.

De manera especial, a partir de las series en moneda constante se comprueban algunos factores importantes:

- un incremento de los recursos provenientes de las cargas sobre los salarios que responden a:
 - los aumentos en los salarios reales y en el empleo formal una vez superada la crisis de principios de siglo;
 - la recomposición de alícuotas de aportes y contribuciones una vez finalizada la necesidad de reducciones antes el programa macroeconómico caracterizado por el atraso cambiario;
 - el crecimiento de aportes personales al fortalecerse el Régimen Público en el año 2007 y eliminarse el Régimen de capitalización en 2008;
- la importancia de los recursos tributarios asignados al sector que, en los primeros años de la serie llegaron a superar a los aportes y contribuciones;
- los recursos tributarios de asignación específica al sector (principalmente IVA y Ganancias) siguen una evolución altamente dependiente de la coyuntura macroeconómica.

- la asignación del 15% de recursos coparticipados también siguió una trayectoria vinculada con la marcha de la economía, debiéndose marcar la caída de los últimos años ante el Fallo de la justicia estableciendo la devolución de esos fondos.

Adicionalmente, en el cuadro 20 se ofrecen las tasas de crecimiento real anual de cada uno de los componentes, lo que confirma la volatilidad de cada rubro, como fuera antes comentada.

Cuadro 20
Variación porcentual anual de los ingresos reales del Sistema de Pensiones nacional

Año	Aportes y contribuciones	Recursos tributarios			Total
		Específicos	Pre coparticipación	Total	
2001	-8,5	-13,5	-23,1	-16,9	-14,0
2002	-20,0	-27,9	31,4	-8,8	-13,0
2003	6,3	21,3	-10,6	6,5	6,4
2004	32,1	28,3	39,2	32,6	32,4
2005	15,6	5,8	14,9	9,5	11,6
2006	32,8	12,2	11,8	12,1	19,4
2007	68,3	10,7	12,6	11,5	33,8
2008	-5,6	-2,2	-1,1	-1,7	-3,7
2009	28,2	-9,1	-6,5	-8,0	9,5
2010	8,6	13,4	9,8	11,8	10,0
2011	10,8	15,3	8,3	12,3	11,4
2012	7,9	6,3	2,3	4,6	6,4
2013	4,9	1,1	3,9	2,2	3,7
2014	-7,8	0,1	-1,2	-0,5	-4,6
2015	7,5	7,4	4,0	6,0	6,8
2016	-8,6	40,7	-39,6	8,1	-1,1
2017	2,4	-22,2	-12,0	-19,9	-8,5

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, INDEC y Direcciones Provinciales de Estadística.

Los recursos totales del sistema previsional nacional representan cerca del 40% de los ingresos totales del sector público nacional, como se muestra en el cuadro 21. De esa proporción, entre 2000 y 2006 alrededor de un tercio correspondió a aportes y contribuciones sobre el salario, participación que superó el 50% desde 2009.

En coincidencia con lo señalado más arriba, la proporción de aportes y contribuciones en el total de ingresos del sector público nacional mostró un descenso importante en los primeros años del siglo, en coincidencia con la caída del empleo y los ingresos reales a la salida de la crisis de aquellos años. A partir de la segunda mitad de la primera década del siglo se nota un rápido aumento de la mano de la reversión de la situación crítica del mercado de trabajo, al mismo tiempo que la recomposición de alícuotas y la eliminación del régimen de capitalización. En cuanto a los recursos provenientes de la precoparticipación de recursos tributarios se muestra la caída de los últimos años, luego del Fallo de la Corte Suprema de Justicia que obligó al gobierno nacional a devolver esos recursos (así como el posterior acuerdo federal entre los diferentes niveles de gobierno).

Otra forma complementaria de visualizar la evolución de los ingresos del sistema y su importancia es en relación con los tributos recaudados por la Nación. Habida cuenta de que la totalidad de los recursos para financiar la previsión social (según se vio en los cuadros previos) entran dentro de

la categoría de ingresos tributarios (que incluye asimismo los aportes y contribuciones para la seguridad social) resulta de especial interés conocer qué proporción de los tributos se destinan al financiamiento de esta finalidad. En el cuadro 22 se puede comprobar que cerca de la tercera parte de la carga tributaria nacional se destina al pago de pensiones.

Cuadro 21
Ingresos del Sistema de Pensiones nacional, en porcentaje de los ingresos totales del sector público nacional

Año	Aportes y contribuciones	Recursos tributarios			Total
		Específicos	Pre coparticipación	Total	
2000	13,2	16,0	8,5	24,5	37,8
2001	13,1	15,0	7,1	22,1	35,3
2002	11,3	11,7	10,1	21,8	33,1
2003	10,0	11,8	7,5	19,3	29,4
2004	10,4	11,8	8,2	20,1	30,4
2005	11,0	11,5	8,7	20,2	31,2
2006	12,8	11,3	8,5	19,8	32,6
2007	18,4	10,7	8,1	18,8	37,2
2008	16,5	9,9	7,6	17,5	34,0
2009	20,7	8,8	7,0	15,8	36,5
2010	20,4	9,1	7,0	16,1	36,5
2011	22,3	10,3	7,5	17,8	40,1
2012	23,5	10,7	7,5	18,2	41,7
2013	23,6	10,4	7,4	17,8	41,4
2014	21,1	10,1	7,1	17,2	38,3
2015	22,2	10,6	7,2	17,8	40,0
2016	21,1	15,5	4,5	20,0	41,0
2017	22,7	12,7	4,2	16,9	39,6

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES y de la Secretaría de Hacienda.

Para comprender la consistencia entre la información presentada en los cuadros previos debe notarse que una parte sustantiva de la tributación recaudada por el gobierno nacional (considerada en el cuadro 17) no es contabilizada como ingresos de la Nación ya que, en función al régimen de coparticipación federal de impuestos, son recursos de los gobiernos provinciales. De hecho, es importante señalar que la crisis del sistema previsional argentino y las disputas acerca de su financiamiento son causas centrales de los conflictos federales en este país.

Tal vez la manera más habitual de seguir la evolución de los ingresos destinados a las pensiones sea su relación con el Producto. En el cuadro 23 se ofrece esa información, confirmando el aumento de los recursos destinados al sector, como resultado de las diferentes alternativas ya comentadas, de sólo 4% en 2003 a 9% en 2013. En 2017, los ingresos totales del sistema nacional descendieron a 8% del PIB.

3. Ingresos de las cajas provinciales y evolución de los recursos consolidados de los sistemas nacional y provinciales

Si bien el análisis aquí realizado estuvo concentrado sobre el sistema nacional de previsión social, conviene hacer algunos comentarios finales sobre la situación de las cajas en manos de gobiernos provinciales que no han sido transferidas a la Nación, según se explicó anteriormente. En el cuadro 24

se ha consignado la información disponible relacionada con esas cajas, presentándola de manera consistente con la información previamente presentada en relación con el sistema nacional. Debe aclararse una vez más que se trata de información agregada de situaciones sumamente diversa entre los diferentes estados provinciales. Teniendo en mente esas limitaciones, resulta de interés señalar que en virtud de un marcado crecimiento real de la presión tributaria provincial (básicamente protagonizada por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos) la proporción de los ingresos de las cajas descendió desde niveles cercanos a la mitad del total hasta llegar a representar cerca de la cuarta parte de los impuestos recaudados por las provincias. No obstante, como una parte significativa del gasto de las provincias es solventado con recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos y otras transferencias desde la nación, como proporción de los ingresos totales provinciales los ingresos por aportes y contribuciones para las cajas de jubilaciones han representado poco más del 10%.

A modo de cierre, se presenta la información consolidada de los sistemas nacional y provinciales, incluyendo las respectivas relaciones con agregados consolidados (ver cuadro 25). Los ingresos consolidados casi se duplicaron entre 2003 y 2016 pasando de 5,5% a 10,8% del PIB para disminuir a 9,8% en 2017. Como se explicó, los recursos del sistema nacional incluyen tanto los aportes y contribuciones sobre los salarios como los provenientes de impuestos que tienen asignación específica al sector. En el caso de los sistemas provinciales se consideran solamente los provenientes de cargas sobre los salarios. Es posible que en algún caso existan recursos tributarios provinciales asignados a las cajas correspondientes, pero no se cuenta con información correspondiente.

Cuadro 22
Ingresos destinados al Sistema de Pensiones nacional como porcentaje de la recaudación tributaria de la Nación

Año	Aportes y contribuciones	Recursos tributarios			Total
		Específicos	Pre coparticipación	Total	
2000	10,8	13,0	6,9	19,9	30,7
2001	10,5	12,0	5,7	17,7	28,2
2002	9,5	9,8	8,5	18,3	27,8
2003	8,0	9,4	6,0	15,5	23,5
2004	8,2	9,3	6,5	15,8	24,0
2005	8,6	8,9	6,7	15,7	24,3
2006	10,0	8,8	6,6	15,5	25,5
2007	14,9	8,7	6,6	15,3	30,2
2008	13,3	8,0	6,2	14,1	27,4
2009	17,5	7,5	5,9	13,4	30,9
2010	17,3	7,7	5,9	13,6	30,9
2011	17,8	8,2	5,9	14,2	31,9
2012	18,8	8,6	6,0	14,6	33,4
2013	19,5	8,6	6,1	14,7	34,3
2014	18,2	8,7	6,1	14,8	33,1
2015	18,9	9,0	6,1	15,1	34,0
2016	18,0	13,2	3,9	17,1	35,1
2017	18,5	10,3	3,4	13,8	32,3

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES y de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro 23
Ingresos del Sistema de Pensiones nacional, en porcentaje del PIB

Año	Aportes y contribuciones	Recursos tributarios			Total
		Específicos	Pre coparticipación	Total	
2000	1,80	2,18	1,16	3,35	5,15
2001	1,71	1,96	0,93	2,89	4,60
2002	1,47	1,52	1,31	2,83	4,30
2003	1,47	1,72	1,10	2,82	4,29
2004	1,69	1,92	1,33	3,26	4,94
2005	1,78	1,86	1,40	3,26	5,04
2006	2,13	1,88	1,41	3,29	5,43
2007	3,37	1,95	1,49	3,44	6,81
2008	3,14	1,89	1,46	3,35	6,49
2009	4,32	1,84	1,46	3,30	7,62
2010	4,31	1,92	1,47	3,39	7,70
2011	4,45	2,06	1,49	3,55	8,00
2012	4,90	2,24	1,56	3,79	8,70
2013	5,07	2,23	1,59	3,82	8,88
2014	4,72	2,25	1,59	3,84	8,56
2015	4,93	2,35	1,61	3,96	8,89
2016	4,59	3,37	0,99	4,36	8,95
2017	4,57	2,55	0,84	3,39	7,96

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES e INDEC.

Cuadro 24
Ingresos de las cajas provinciales no transferidas a la Nación

Año	Millones de pesos		Crecimiento real	Porcentaje tributacion provincial	Porcentaje ingresos provinciales
	Corrientes	Reales (2017)			
2000	4 542,7	100 871,9	-	46,5	14,0
2001	4 660,6	104 605,9	3,7	43,8	15,5
2002	4 874,1	86 913,3	-16,9	33,9	15,1
2003	5 058,1	79 507,5	-8,5	27,9	11,9
2004	5 976,3	89 977,5	13,2	27,3	10,4
2005	6 366,1	87 407,3	-2,9	23,3	8,9
2006	8 241,2	102 034,4	16,7	24,0	9,3
2007	10 345,3	108 967,4	6,8	22,8	9,1
2008	16 552,8	137 646,5	26,3	31,3	11,5
2009	19 977,1	142 701,3	3,7	29,1	11,9

Año	Millones de pesos		Crecimiento real	Porcentaje tributación provincial	Porcentaje ingresos provinciales
	Corrientes	Reales (2017)			
2010	24 343,9	142 155,6	-0,4	26,2	10,6
2011	34 121,5	163 013,1	14,7	28,1	11,8
2012	45 136,4	174 315,7	6,9	25,7	12,6
2013	57 906,5	178 925,8	2,6	24,0	12,0
2014	77 404,7	173 213,0	-3,2	24,6	11,5
2015	109 934,8	194 413,3	12,2	25,9	12,4
2016	151 741,6	190 866,2	-1,8	26,1	12,3
2017	197 301,6	197 301,6	3,4	25,7	11,9

Fuente: Elaborado en base a Bertranou y otros (2018), INDEC y Secretaría de Hacienda.

B. Balance financiero del Sistema de Pensiones, 2000-2017 (Ingresos y gastos)

A modo de introducción a la complejidad y raíces de largo plazo de los problemas financieros de la previsión social en Argentina, se comienza este capítulo con una presentación gráfica de la evolución desde su origen del gasto en prestaciones y el financiamiento mediante aportes y contribuciones sobre el salario. En el gráfico 7 se muestra, más allá de oscilaciones coyunturales, la magnitud del excedente inicial, la maduración del sistema y la presión sobre las finanzas nacionales para cubrir el gasto con financiamiento de rentas generales⁴. El análisis de los diferentes componentes del gasto en pensiones que se presenta en las diferentes secciones del presente documento resulta indispensable para comprender la dinámica y situación financiera del sistema de pensiones en Argentina, y de las cuentas fiscales en general.

En relación con el período analizado en este documento, las características del sistema previsional argentino aquí explicadas impiden tener una presentación única y clara de su resultado. Como primer aproximación, podría presentarse el que surge de considerar la totalidad de ingresos y gastos del sistema nacional (ver cuadro 26). Es una medida sumamente engañosa, ya que incluye erogaciones correspondientes a pensiones que no son totalmente contributivas y, de manera muy obvia, ingresos que corresponden a la asignación de recursos tributarios asignados al sistema de pensiones. No obstante, es de utilidad conocer esta información, ya que corresponde a la situación de la institución que se encarga de la administración de estos fondos (ANSES). El resultado así considerado es positivo desde la recomposición de alícuotas y la eliminación del sistema de capitalización, y vuelve a tener resultado negativo en el año 2017, al reducirse las transferencias de recursos tributarios al sector, debido a la devolución a las provincias de la precoparticipación de impuestos

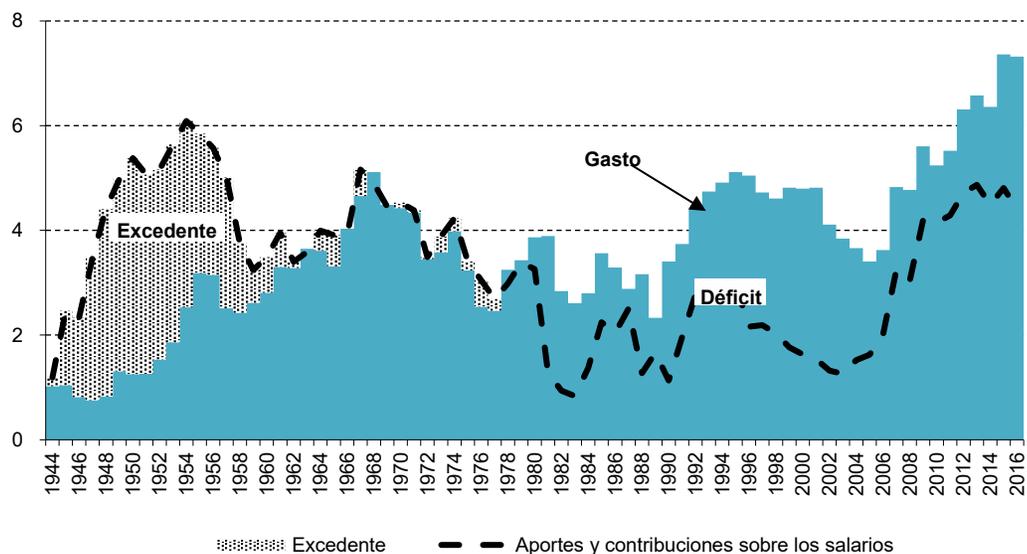
⁴ Resulta necesario aclarar que, con el objeto de posibilitar la presentación de una serie de largo plazo que se corresponda con agregados homogéneos, éstos pueden no corresponderse exactamente con los valores presentados a lo largo del documento, que se refieren exclusivamente a las últimas dos décadas. No obstante, la evolución es plenamente consistente con los análisis aquí presentados.

Cuadro 25
Ingresos de los sistemas de pensiones nacional y provinciales

Año	Aportes y contribuciones		Recursos tributarios	Ingresos totales consolidado nación provincias			Porcentaje pension tributaria total	Porcentaje ingresos totales	Porcentaje PIB	
	Nacional	Provinciales		Total	Millones de pesos (corrientes)	Ingresos de pesos (de 2017)				Porcentaje pension tributaria total
	(en millones de pesos corrientes)									
2000	5 398	4 543	9 941	10 006	19 947	442 925	28,1	32,7	6,7	
2001	4 884	4 661	9 545	8 229	17 774	398 924	28,0	31,6	6,2	
2002	4 917	4 874	9 791	9 444	19 235	343 001	25,9	30,9	5,8	
2003	5 930	5 058	10 988	11 412	22 400	352 096	22,3	25,4	5,5	
2004	8 180	5 976	14 156	15 796	29 952	450 942	23,3	25,4	6,2	
2005	10 369	6 366	16 735	18 973	35 708	490 277	23,2	25,0	6,1	
2006	15 269	8 241	23 510	23 576	47 086	582 973	24,0	26,2	6,6	
2007	30 200	10 345	40 546	30 897	71 443	752 511	27,1	30,2	8,0	
2008	36 100	16 553	52 653	38 457	91 109	757 630	26,1	28,7	7,9	
2009	53 875	19 977	73 853	41 196	115 048	821 819	28,3	31,9	9,2	
2010	71 600	24 344	95 943	56 347	152 290	889 296	27,4	31,5	9,2	
2011	96 938	34 121	131 059	77 325	208 384	995 541	29,4	32,6	9,6	
2012	129 365	45 136	174 502	100 090	274 592	1 060 466	30,8	34,0	10,4	
2013	169 608	57 906	227 515	127 884	355 399	1 098 152	30,5	34,0	10,6	
2014	215 964	77 405	293 369	175 786	469 155	1 049 855	28,9	32,9	10,2	
2015	293 787	109 935	403 722	235 756	639 478	1 130 880	30,2	34,1	10,7	
2016	377 649	151 742	529 391	358 373	887 764	1 116 662	30,6	35,2	10,8	
2017	486 326	197 302	683 628	360 994	1 044 622	1 044 622	28,7	32,6	9,8	

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Bertranou y otros (2018), INDEC y Secretaría de Hacienda.

Gráfico 7
Argentina: Prestaciones previsionales y financiamiento contributivo, 1944-2016



Fuente: Bertranou, Casali y Cetrángolo (2018).

Cuadro 26
Ingreso, gasto y resultado del sistema previsional nacional

Año	Millones de pesos corrientes			Millones \$ 2017	
	Ingresos	Gastos	Resultado	Resultado	Porcentaje PIB
2000	15 404	16 472	-1 068	-23 718	-0,36
2001	13 113	15 744	-2 631	-59 045	-0,92
2002	14 361	15 779	-1 418	-25 280	-0,42
2003	17 342	18 208	-866	-13 613	-0,21
2004	23 975	20 420	3 555	53 520	0,73
2005	29 342	22 701	6 641	91 186	1,14
2006	38 845	29 031	9 814	121 512	1,37
2007	61 098	46 700	14 398	151 653	1,61
2008	74 557	58 843	15 714	130 671	1,37
2009	95 071	75 130	19 941	142 447	1,60
2010	127 946	96 000	31 947	186 552	1,92
2011	174 263	130 567	43 695	208 752	2,01
2012	229 455	180 079	49 376	190 690	1,87
2013	297 493	238 410	59 083	182 560	1,76
2014	391 750	317 150	74 600	166 936	1,63
2015	529 543	462 895	66 648	117 864	1,12
2016	736 022	646 513	89 509	112 588	1,09
2017	847 320	903 065	-55 745	-55 745	-0,52

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES e INDEC.

Cuadro 27
Ingreso por aportes y contribuciones, gasto previsional de la ANSES y resultado

Año	Aportes y Contribuciones	Gasto previsional	Resultado		
	Millones de pesos corrientes		Millones \$ corrientes	Millones \$ 2017	Porcentaje PIB
2000	5 398	14 349	-8 951	-198 760	-2,99
2001	4 884	13 717	-8 833	-198 247	-3,10
2002	4 917	13 730	-8 813	-157 151	-2,64
2003	5 930	15 561	-9 631	-151 381	-2,38
2004	8 180	17 754	-9 575	-144 156	-1,97
2005	10 369	19 926	-9 557	-131 217	-1,64
2006	15 269	26 063	-10 794	-133 639	-1,51
2007	30 200	43 184	-12 983	-136 754	-1,45
2008	36 100	54 662	-18 562	-154 353	-1,61
2009	53 875	69 715	-15 839	-113 143	-1,27
2010	71 600	88 330	-16 730	-97 696	-1,01
2011	96 938	120 983	-24 045	-114 876	-1,10
2012	129 365	167 311	-37 946	-146 545	-1,44
2013	169 608	221 127	-51 519	-159 188	-1,54
2014	215 964	293 203	-77 239	-172 842	-1,69
2015	293 787	429 972	-136 185	-240 835	-2,29
2016	377 649	599 161	-221 512	-278 626	-2,69
2017	486 326	835 838	-349 512	-349 512	-3,28

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES e INDEC.

Con el objeto de acercar una idea más apropiada del resultado previsional, el cuadro 27 repite la información del cuadro 26, pero considerando exclusivamente los ingresos por aportes y contribuciones, excluyendo los ingresos tributarios destinados al sector. Así considerado, el resultado es negativo a lo largo de toda la serie, llegando a superar los tres puntos porcentuales del PIB en el año 2017.

Ese resultado negativo también resulta algo engañoso, ya que se cuentan entre los gastos los pagos de haberes correspondientes a beneficiarios que accedieron a las prestaciones mediante la adhesión a las moratorias previsionales. Se trata de beneficiarios que no realizaron aportes o lo hicieron de manera reducida, por lo que se consideran esquemas "semi-contributivos". Si no consideramos ese gasto y los ingresos exclusivamente de aportes y contribuciones, se puede considerar la evolución que ofrece el cuadro 28. Esta resulta de sumo interés para evaluar la sostenibilidad del sistema en el mediano plazo y las reformas propuestas sobre el sistema. Luego de un primer periodo de resultados negativos debido a la caída de los recursos de aportes y contribuciones, el sistema presenta una situación equilibrada o de leve superávit entre 2009 y 2016, hasta volver a mostrar resultado negativo en 2017 debido a la política de mínimo no imponible en los aportes. Ello estaría indicando una relativa sostenibilidad del esquema puramente contributivo.

Cuadro 28
Ingreso por aportes y contribuciones, gasto de la ANSES neto de moratoria y resultado

Año	Aportes y Contribuciones	Gasto previsional neto	Resultado		
	Millones de pesos corrientes		Millones \$ corrientes	Millones \$ 2017	Porcentaje PIB
2000	5 398	14 349	-8 951	-198 760	-2,99
2001	4 884	13 717	-8 833	-198 247	-3,10
2002	4 917	13 730	-8 813	-157 151	-2,64
2003	5 930	15 561	-9 631	-151 381	-2,38
2004	8 180	17 754	-9 575	-144 156	-1,97
2005	10 369	19 926	-9 557	-131 217	-1,64
2006	15 269	25 767	-10 498	-129 974	-1,47
2007	30 200	31 219	-1 018	-10 725	-0,11
2008	36 100	37 974	-1 874	-15 586	-0,16
2009	53 875	48 152	5 723	40 883	0,46
2010	71 600	58 227	13 373	78 091	0,80
2011	96 938	78 379	18 558	88 661	0,85
2012	129 365	109 412	19 953	77 057	0,76
2013	169 608	145 431	24 178	74 707	0,72
2014	215 964	193 305	22 659	50 706	0,49
2015	293 787	266 972	26 815	47 422	0,45
2016	377 649	366 173	11 476	14 435	0,14
2017	486 326	522 190	-35 864	-35 864	-0,34

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES e INDEC.

C. Estudios actuariales y financieros del sistema de pensiones

Argentina no cuenta con una tradición de estudios actuariales periódicos que señalen los problemas de mediano plazo y sirvan para inducir modificaciones paramétricas o estructurales ante la expectativa de dificultades financieras futuras. Seguramente la ausencia de un sistema previsional estable a lo largo del tiempo ha sido un obstáculo insalvable para la realización de estos estudios. En cambio, se pueden encontrar antecedentes de proyecciones sobre el posible comportamiento de las principales variables del sistema (número de aportantes, el número de beneficiarios y los flujos financieros, entre otras) en oportunidad de encararse reformas previsionales, sobre todo aquellas que adquieren una magnitud de tipo estructural.

De manera especial, a partir de la reforma estructural de 1993, que determinó la incorporación de un esquema optativo de capitalización individual en el sistema mixto, se han desarrollado algunos estudios de importancia consistentes en proyecciones previsionales realizadas con anterioridad al inicio del funcionamiento del SIJP o al poco tiempo de iniciado su funcionamiento. De manera especial, merecen ser citados los trabajos de Posadas (1993); Schulthess y Demarco (SD 1996); Durán (1996); Rofman, Stirparo y Lattes (1997) y FIEL (1998). Las dos últimas proyecciones contemplan un horizonte temporal más largo que las anteriores dado que se extienden hasta los años 2040 y 2050 respectivamente.

Grushka (2002) señala que las diferencias entre las proyecciones mencionadas resultan de distintos supuestos respecto a la evolución de variables claves y de los diversos modelos de proyección. Un problema importante para su comparación se refiere a que algunos de estos estudios no han presentado de manera explícita y completa los modelos y supuestos utilizados. El más detallado en este aspecto es el que corresponde a SAFJP (presentado en Rofman et al, 1997), que explicita el modelo demográfico utilizado y los supuestos para la evolución de las variables fundamentales. Además, esta proyección es la única que estimaba el número de beneficiarios en función del número de aportantes a través de toda la vida activa y no sólo de la población que alcanza la edad de retiro (en el Recuadro 2 se sintetizan los supuestos de las proyecciones de SAFJP y FIEL).

En cuanto al flujo de egresos o compromisos fiscales del régimen de reparto entonces existente, dos variables son claves para las proyecciones: la cantidad de beneficiarios y el haber previsional medio⁵. Sin embargo, la cantidad de beneficiarios es una función del número de aportantes, variable que a su vez determina el flujo de ingresos. Por el lado de los ingresos del régimen público, las variables claves son los aportantes, el salario medio, la tasa de aportes patronales y personales, y la opción de régimen (capitalización o reparto).

A su vez, el número de aportantes es influido directamente por la población económicamente activa (PEA) proyectada, la desocupación, la evasión, la población exenta⁶, y la población pobre que tiene salarios por debajo del mínimo imponible o trabajadores familiares sin remuneración fija.

La proyección de Posadas (1993) consideraba, tal como se preveía en el proyecto de reforma de ese momento, que todos los trabajadores menores de 47 años (alrededor del 60% de los aportantes) se asignaban al futuro régimen de capitalización, mientras que el resto al régimen público. En este trabajo la tasa de aportes patronales considera el nivel previsto por la Ley 24.241, es decir un 16%, mientras que los salarios reales se mantienen constantes, y se supone que la tasa de evasión al comienzo de la reforma se reduce el 10%.

En cuanto a las estimaciones posteriores a la reforma, todas plantearon que la proporción de la PEA que no aporta se reduce, lo que equivale a decir que el alcance del SIJP y el nivel de cumplimiento se incrementan. Esto se esperaba sucediera en particular en los primeros 15 años después de la reforma. Las diferencias entre las proyecciones están determinadas en particular por los supuestos (explícitos o implícitos) referidos a la tasa de crecimiento del producto y a la elasticidad aportante-producto. En el período 1997- 2010, la proporción de PEA que no aporta se reduce 8% para SD, 10% para Durán, 0% para FIEL, y 24% para SAFJP. En el correspondiente a 2010-2020 la reducción es de 2% para SD y Durán, 1% para FIEL, y 16% para SAFJP. Finalmente, en el lapso 2020- 2040 la reducción es de 5% para FIEL y 18% para SAFJP⁷.

Con posterioridad se han realizado nuevos estudios a pesar del profundo desafío que implica concretar proyecciones de largo plazo en contextos de datos deficientes y/o insuficientes, alta volatilidad socioeconómica y cambiante marco normativo.

⁵ Para más referencia ver Piffano et al. (1998), donde se realiza un examen de los modelos de proyecciones y se presentan variantes adicionales cambiando algunos de los supuestos de comportamiento de las variables claves para las proyecciones. Por ejemplo, en una de ellas se incluye la elasticidad salario del empleo para incorporar efectos de segundo orden cuando se experimentan cambios en la tasa de aporte patronal. Dado que estos cambios no se derivan de un modelo de proyección propio sino que se incorporan a variantes de los modelos existentes, los mismos no se discuten en este trabajo.

⁶ La población exenta incluye al personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional ("cajas provinciales"), el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura alternativa y/o complementaria al SIJP).

⁷ Una de las razones por la cual la PEA aportante crece más en las proyecciones de la SAFJP es por el supuesto implícito de extensión del alcance del SIJP, con la incorporación paulatina de los regímenes de empleados públicos provinciales.

Recuadro 2
Metodología y supuestos de las proyecciones base de SAFJP y FIEL

Variable	SAFJP (1997)	FIEL (1998)
Población, PEA, ocupados, aportantes	Tasa de actividad: converge al 50% Desocupación: converge al 7% Tasa de aportantes converge al 70% Proporción de trabajadores asalariados disminuye al 57%	Activos aportantes: crecen al 2,5% anual hasta el 2000, luego al 1,5% Crecimiento poblacional: 1,3% anual Aportantes ingresan a los 25 años en promedio
Aportantes al sistema de reparto y al de capitalización	Aportantes al sistema de capitalización converge al 100%	Porcentaje que elige reparto: hasta el año 2000, 10% de las mujeres y 5% de los varones; luego se reducen a 5% y 1% respectivamente. Los ya aportantes se traspasan a capitalización
Salario (ingreso imponible)	Crece 2% anual a partir de 1999	Permanece constante hasta el año 2000, luego se incrementa 1,5% anual
Aportes y contribuciones Altas y bajas de la población pasiva	Aportes personales: 11%. Promedio de contrib. patronales: 12% Población y tablas de mortalidad proyectadas por el INDEC. Las altas de beneficiarios se calculan de acuerdo a la cantidad de años contribuidos acumulados por cada cohorte a la edad de retiro	Aportes personales: 11%. Promedio de contrib. patronales: 9,6% Las bajas de beneficiarios se calcularon utilizando la probabilidad de muerte de la tabla GAM'71. Las altas de beneficiarios se calculan de acuerdo a la cantidad de varones de 65 años y mujeres de 60 años en actividad
Variación de las pasividades	Los beneficios se actualizan por el 75% de la variación de los ingresos imponibles	Haberes de los beneficiarios actuales se mantienen estables hasta 1999, luego crecen el 0,25% anual. Los nuevos beneficiarios reciben el mismo ajuste.
Rentabilidad	4 % anual	1997-2005: 6%; 2006-2020: 5%; 2021-2040: 4%
Crecimiento del PIB	1997: 8%; luego converge a la tasa equivalente a la evolución de los salarios y la fuerza de trabajo (suma de las tasas de crecimiento de la población y los salarios más 0,5%)	1997: 8% 1998-1999: 5% 2000-2005: 4,5% 2006-2020: 3,5% 2021-2040: 2,5%
Proporción de aportantes asalariados	se reduce 0,5% anual (varones desde 76,3% a 57,9% y mujeres de 71,2% a 54,1%)	Constante

Fuente: Elaborado en base a Rofman et al (1997) y FIEL (1998).

En un contexto de profunda crisis, Grushka (2002) introdujo una innovación metodológica para asegurar la determinación endogámica de las altas de jubilación. Los pasos básicos fueron similares a SAFJP (1997): "Para poder realizar las proyecciones financieras se partió de las proyecciones de población por sexo y grupos quinquenales de edad, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en conjunto con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), disponibles para el período 1990-2050". Para las proyecciones de los indicadores socioeconómicos y financieros se adoptaron las siguientes estrategias:

- Crecimiento gradual en la participación en la actividad económica, del 43% vigente en el año 2000 al 50% en 2050 (comportamiento es diferencial por sexo: hombres descenso gradual, del 53% al 50%, mujeres aumento gradual, del 33% en 2000 al 50% en 2050) manteniendo

el perfil por edades de 2000, con una reducción en las edades avanzadas. A partir de la desocupación observada en 2000, cercana al 15% (sobre la PEA), se proyectó un descenso gradual para llegar al 7% en 2050 para ambos sexos. Se supuso que el nivel de cotizantes al SIJP en proporción de los ocupados se incrementaría del 31% inicial al 50% en el año 2050. Dadas las tendencias observadas sobre la elección del régimen (capitalización o reparto), se supone que todos los nuevos ingresantes al mercado laboral optan por capitalización y, en consecuencia, la proporción en reparto llegaría al 0% en 30 años.

- Salarios crecen 0% anual hasta el 2004 y 1% a partir del 2005. Aunque la Ley 24241 establecía un ajuste automático de los haberes en función de la evolución salarial, a partir de la Ley de Solidaridad Previsional los ajustes quedan sujetos a las disponibilidades presupuestarias; en consecuencia, se adoptó el criterio que los incrementos salariales se trasladan a beneficios en un 50%. Si bien la contribución patronal establecida por la Ley 24241 era del 16% del salario, por efecto de las distintas reducciones aprobadas, el promedio efectivo en 2000 fue del 8%, nivel que se mantiene constante a lo largo de la proyección. Producto Interno Bruto (PIB) crece 3% anual a partir del año 2005
- Para poder realizar las proyecciones del número de jubilados se consideró cada sexo por separado. Se partió de la acumulación por cohorte de los años-persona aportados, es decir, la cantidad de aportes anuales acumulados desde el inicio de la vida activa por la generación que alcanza la edad de jubilación ("población jubilable"). Se utilizó el límite legal de 65 años para los varones, mientras que para las mujeres (que pueden retirarse a partir de los 60 años) se estableció 62 años, reflejando no sólo el promedio efectivo al que se jubilan, sino también la dificultad en cumplimentar los 30 años con aportes requeridos.
- Una vez determinado el promedio de años-persona aportados por la población jubilable es necesario establecer la manera en que se distribuyen, para lo cual se utilizó una distribución bimodal, para cada sexo por separado y dos sub-poblaciones con niveles diferenciales de formalidad. Las distribuciones de las subpoblaciones se supusieron constantes en el tiempo, mientras que la proporción de cada subpoblación se determinó en función del promedio determinado por cada cohorte, garantizando un aumento de la formalidad en la medida que se verifiquen aumentos en la proporción de aportantes (con especial impacto para las mujeres).

Las conclusiones presentadas por Grushka (2002) mantienen vigencia para el debate actual: "Además de verificarse una evolución más desfavorable que la esperada en el número de aportantes al SIJP, otro elemento que afectó negativamente al equilibrio financiero fiscal fue la reducción de la tasa de contribuciones patronales" Incorporando estos dos aspectos a las proyecciones del escenario base surge que las necesidades de financiamiento adicional, si bien disminuyen con el paso del tiempo, mantendrían valores significativos (encima del 1% del PIB) hasta el año 2020 y sólo desaparecerían después del año 2035. Por el contrario, de incrementarse paulatinamente el nivel de contribución patronal, hasta alcanzar el 16% en el año 2005, "sería posible alcanzar el equilibrio 20 años antes que en el escenario base".

Grushka (2002) también pone en duda la referencia al concepto de déficit previsional: "Las fuertes necesidades de financiamiento del sistema previsional provienen de manera principal de dos decisiones políticas explícitas: a) la introducción del régimen de capitalización, que genera un significativo "costo de transición" al desviar aportes al financiamiento de futuras generaciones y b) la reducción de las contribuciones patronales, que demanda la asignación de otros recursos no específicos, especialmente al no verificarse incremento alguno en el número de empleados formales contribuyentes a la seguridad social". Otro punto que destaca es que la Ley 24241 aumentó los requisitos de edad y de años con aportes para acceder a la jubilación. "En consecuencia, el objetivo de mayor solvencia fiscal generó,

como contrapartida, una menor cobertura previsional (...) la proporción de población mayor (varones de 65 años y mujeres de 60 o más) con algún beneficio previsional muestra una tendencia claramente decreciente, pasando del 65% en el año 2000 a sólo 35% en 2030⁸.

La Secretaría de Seguridad Social (SSS, 2005) presentó nuevas proyecciones con conclusiones aparentemente disímiles. La flexibilización puesta en práctica en los años 2003 y 2004 para acceder a una prestación por edad avanzada de carácter semi-contributivo, fue motivo para prever una menor caída de la cobertura y un mayor gasto asociado, con deterioro del beneficio medio.

En SSS (2005) concluyen: "En virtud de los resultados alcanzados en la proyección, el desempeño del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en los próximos cincuenta años es preocupante. Esto se manifiesta en la desprotección de los adultos mayores, que en conjunto perciben cada vez menos beneficios y de composición más precaria, sumado a la magnitud de los beneficiarios del régimen de capitalización que no alcanzan con su jubilación ordinaria al mínimo del sistema... En este marco, el estado financiero del SIJP pierde relevancia. Si bien a fines de la proyección el régimen de reparto registra superávits, frente al hecho de encontrarse la mitad de las personas de la tercera edad sin cobertura es altamente probable que el Estado se vea obligado a cubrir a estas personas, con el consecuente deterioro de las cuentas públicas."

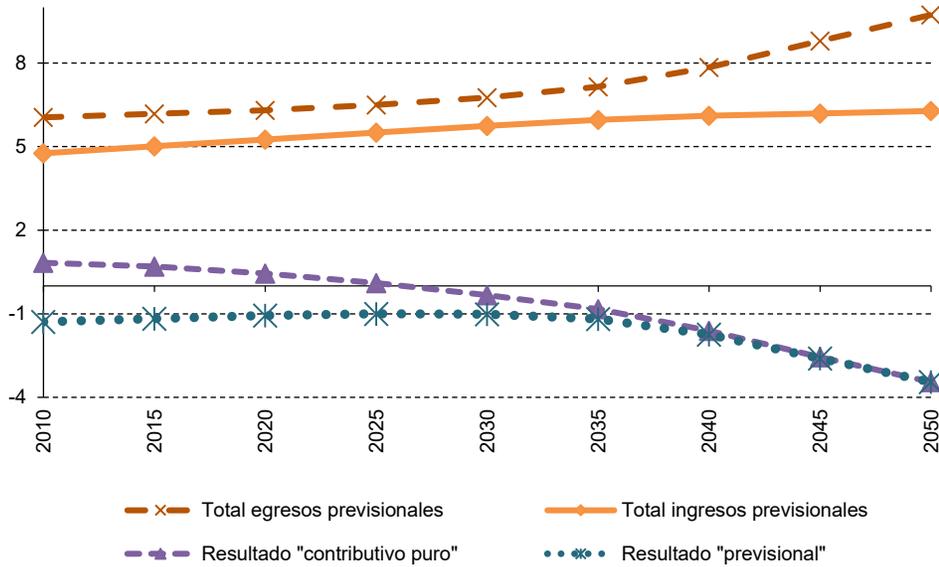
Con posterioridad a la reforma que eliminó el componente de capitalización individual e inauguró el SIPA recién se hizo pública una nueva proyección en Grushka (2014). Ahí se reemplazaron las proyecciones demográficas por las de Naciones Unidas (2011), se actualizaron algunas variables, se modificaron algunos supuestos y las principales conclusiones fueron que el déficit previsional del SIPA en el año 2010 fue del 1,3% del PIB, para el año 2030 se reduciría levemente (a 1,0%) y para el año 2050 aumentaría a 3,5% del PIB. Por su parte, el resultado "contributivo puro" (descontando las prestaciones por moratoria) en el año 2010 fue superavitario de 0,8% del PIB, para 2030 sería levemente negativo (-0,3%) y para el año 2050 llegaría a -3,4% del PIB, muy parecido al resultado previsional dado que la moratoria sería insignificante (ver gráfico 8).

Los ingresos previsionales puros no son suficientes para hacer frente a las prestaciones comprometidas. El déficit del año 2010 (1% del PIB) se mantendría las próximas dos décadas y aumentaría gradualmente las dos décadas siguientes, para alcanzar 3,5% del PIB en 2050. El resultado contributivo puro sería levemente superavitario hasta el año 2025, pero la tendencia es claramente negativa y coincidiría con el resultado previsional a partir del año 2040 cuando ya se extinguiría el impacto de la moratoria. Nuevamente, el requerimiento creciente de recursos adicionales se daría en un contexto de fuerte deterioro de la cobertura.

Otro aspecto saliente es la presentación de escenarios alternativos (ver gráfico 9), suponiendo el logro de una mayor proporción de aportantes, una extensión de la cobertura a través de un beneficio básico adicional y su combinación. El déficit previsional mantendría una tendencia creciente alcanzando 4,8% del PIB en el año 2050, en vez de 3,5% del escenario base (con cobertura previsional de sólo 54%) o, como ya señaláramos, 5,2% si se pretende mantener la cobertura de los adultos mayores en 90% sin lograr el mayor aumento de aportantes.

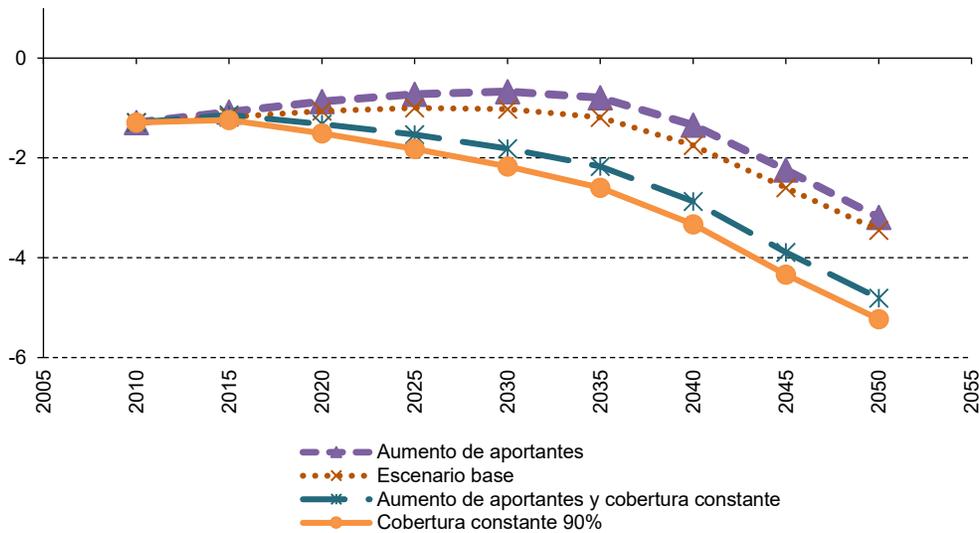
⁸ De alguna manera Grushka (2002) presagiaba: "la pérdida de cobertura previsional estará asociada, indefectiblemente, a crecientes demandas de vastos sectores sociales por implementar algún tipo de prestación alternativa" evaluando que la cobertura universal con un beneficio básico no superaría valores equivalentes a 1,5% del PIB.

Gráfico 8
Ingresos y egresos previsionales del SIPA, 2010-2050
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Grushka (2014).

Gráfico 9
Resultado previsional según distintos escenarios, 2010-2050



Fuente: Grushka (2014).

Lo más preocupante es que este resultado se daría simultáneamente con un deterioro de la cobertura previsional que estará asociada, indefectiblemente, a crecientes demandas de vastos sectores sociales por implementar algún tipo de prestación alternativa. Mantener la cobertura tendría costos crecientes que alcanzarían valores equivalentes al actual costo de las prestaciones adquiridas por moratoria.

Es claro que la volatilidad del entorno macroeconómico del país, la elevada y persistente informalidad laboral y la proliferación de medidas de emergencia tanto en relación con los ingresos como los gastos del sistema son obstáculos difíciles de salvar para encarar los necesarios proyecciones y estudios actuariales. No obstante, en la sección siguiente se revisarán las últimas proyecciones disponibles y se especulará sobre su consistencia.

D. Proyecciones del gasto público en pensiones y sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones

Una adecuada proyección del gasto público en pensiones debe incorporar un análisis de la evolución futura de la cobertura y sus determinantes. Antes de ello, en la presente sección resulta imprescindible presentar algunas importantes limitaciones que presenta la elaboración de proyecciones previsionales en Argentina, lo que se hace a continuación. Luego se ofrecerán comentarios sobre la evolución futura de las erogaciones del sistema de pensiones y su sostenibilidad financiera de mediano plazo.

1. Límites para la realización de proyecciones previsionales en Argentina

Teniendo en cuenta la fragilidad institucional del sistema previsional argentino -dominado por medidas de emergencia, la volatilidad de la economía y las recurrentes medidas de ajuste fiscal (donde el gasto previsional es parte sustantiva del presupuesto nacional)- resulta sumamente complejo evaluar la sustentabilidad del sistema vigente o elaborar proyecciones previsionales de mediano y largo plazo (tanto de sus ingresos como de sus erogaciones).

Usualmente, las proyecciones previsionales de mediano y largo plazo están destinadas a evaluar un determinado grupo de modificaciones (más o menos estructurales) y toman como punto de partida la existencia de cierta estabilidad normativa de un régimen jubilatorio, que evoluciona bajo supuestos de comportamiento macroeconómico lo más neutro posible. Ello responde a la necesidad de evaluar de manera específica el propio sistema previsional, con independencia de cambios en el entorno. En todo caso las modificaciones en las condiciones macroeconómicas se tratan de resolver mediante análisis de sensibilidad ante diferentes escenarios alternativos. En el caso argentino vigente al momento de ser redactado este documento resulta sumamente complejo elaborar proyecciones previsionales de mediano y largo plazo debido a la incertidumbre propia de los escenarios macroeconómicos y, también, a la resultante de la propia dinámica previsional y de posibles modificaciones en el funcionamiento del sistema de pensiones actual. No se trata de un fenómeno reciente sino, por el contrario, es una dificultad recurrente en los debates sobre el sistema previsional argentino (Cetrángolo y Grushka, 2008).

Si bien es cierto que a partir de los cambios ocurridos durante los últimos años podría afirmarse que el SIPA ha logrado mejorar sensiblemente su cobertura, resulta también evidente que ese logro estuvo motivado muchas veces en medidas transitorias y que, en su lugar, se han postergado reformas que logren sostener estas mejoras en el largo plazo. Precisamente, las causas que limitan la relevancia de una proyección de largo plazo coinciden con los problemas que deberán resolverse en el mediano plazo para que el sistema previsional pueda ser considerado una modalidad adecuada de previsión del futuro para la población activa. Entre ellos se cuentan la necesidad de evitar soluciones de emergencia (por ejemplo las moratorias previsionales) definir los mecanismos de movilidad dada la persistencia del fenómeno inflacionario, el papel del FGS, la pertinencia de Regímenes Especiales, la coordinación y financiamiento de las Cajas Provinciales.

Adicionalmente, y como resulta obvio, las proyecciones de gastos previsionales no pueden ser encaradas de manera independiente de las variables demográficas que definen la estructura de la población argentina. En lo que respecta a la dimensión demográfica en Argentina, se destaca el progresivo envejecimiento de la población, expresado en primera instancia por el descenso de la fecundidad (la tasa global de fecundidad actual de 2,4 hijos por mujer caería para 2050 a 1,9). Asimismo,

a partir de la reducción de la mortalidad, se espera un aumento de la esperanza de vida al nacer de 76 a 82 años para 2050. En consecuencia, se produce una mayor concentración de adultos mayores (población de 65 años y más). De esta manera, la "relación de dependencia adulta" (población de 65 años y más sobre la población de 20-64 años), pasaría de 19% en 2015 a 34% en 2050 (CEPAL, 2019b).

2. La evolución futura de la cobertura

El conocimiento del estado de situación y las perspectivas de cualquier sistema previsional requiere el buen manejo de la información. Tanto los datos como los conceptos involucrados tienen un elevado nivel de complejidad al integrar diversos campos socioeconómicos y horizontes temporales.

La población total de Argentina pasó de 17 millones en el año 1950 a 37 millones en 2000, mientras que se espera que llegue a 55 millones para el año 2050. Por su parte, la población mayor de 65 años (según la Ley 24.241, es la edad mínima de los varones para acceder a la jubilación ordinaria) aumentó en la segunda mitad del siglo XX de 0,7 a 3,7 millones, proyectándose llegue a 10,0 millones en el año 2050 (CEPAL, 2019b).

Como ya se mencionara, el principal factor que genera este proceso es la disminución de la fecundidad. Durante la segunda mitad del siglo XX el número medio de hijos por mujer al fin de su vida reproductiva (la tasa global de fecundidad) disminuyó de 3,2 a 2,5 y se proyecta que siga descendiendo hasta quedar por debajo del nivel de reemplazo a partir del año 2030 y llegar a 1,9 a mediados de siglo (CEPAL, 2019b).

Otro factor que juega un rol importante es la mortalidad. La esperanza de vida al nacer aumentó durante la segunda mitad del siglo XX de 63 a 74 años y se proyecta continúe la tendencia creciente pero en forma menos acelerada, superando los 82 años para mediados del siglo XXI. De igual manera, la esperanza de vida a los 65 años (indicador de la duración promedio del beneficio jubilatorio a partir de esa edad) aumentó durante la segunda mitad del siglo XX de 13 a 16 años y alcanzaría los 21 años para mediados del siglo XXI.

En esta breve descripción no se incluye un análisis detallado de las migraciones debido a que su evolución es más fluctuante y su impacto depende no sólo del volumen en un período determinado sino también de su composición etaria y de la duración en el tiempo. En el caso de Argentina, las proyecciones oficiales preparadas por el INDEC (y publicadas por CEPAL y Naciones Unidas), suponen un saldo migratorio nulo a partir del año 2015⁹.

Los cambios introducidos en los años 2016 y 2017, parcialmente ya revisados a fines de 2019, hacen poco conveniente fijar estos años convulsionados como base de las proyecciones previsionales. Por este motivo a continuación se hace uso de las proyecciones presentadas por Grushka (2017) con base en el año 2015 (ya incorporada la mayor parte de los beneficiarios de una nueva moratoria sancionada en 2014). El gráfico 10 presenta la evolución de la población adulta mayor y de sus diferentes coberturas, según lo que se explica a continuación.

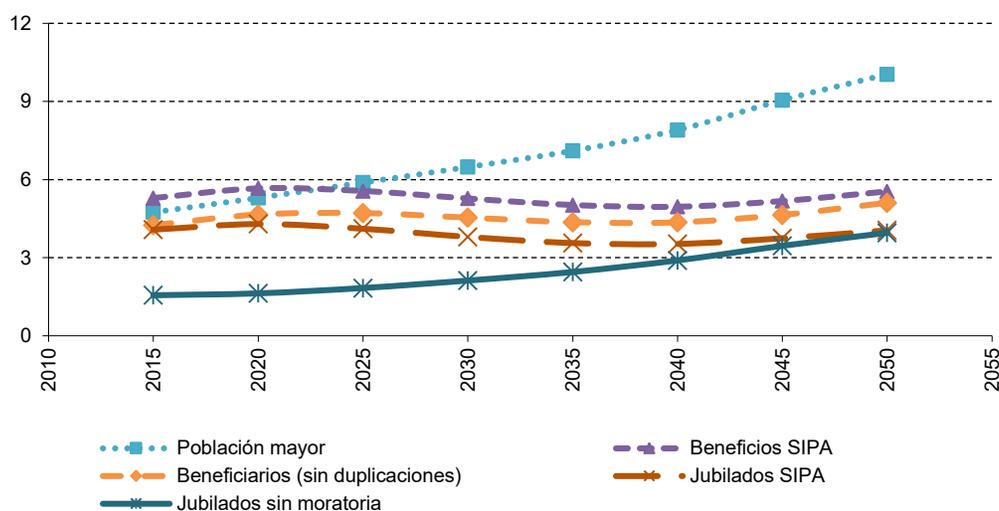
En 2017, los 6,3 millones de beneficios previsionales se agrupan en tres tipos debido al impacto de las moratorias en la última década: 1,8 millones de jubilaciones, 1,3 millones de pensiones por fallecimiento y 3,2 millones de las moratorias, con estructuras por edad y sexo muy diferenciadas.

Se prevé que a lo largo del tiempo los beneficios producto de las moratorias serán menores a medida que sus beneficiarios vayan falleciendo (sin altas supuestas a partir de 2020, se extinguirían para 2050) Así, en el período 2020-35 predomina el efecto restrictivo debido a dicha disminución, que no alcanza a ser compensado por el incremento de jubilaciones "contributivas" del SIPA, cuyo número se

⁹ Este criterio se basó en que para los años 1980 a 1995 se estimaron saldos positivos (aunque leves) y durante los quinquenios 1995-2000 y 2000-05 valores levemente negativos, expresando la incidencia del proceso emigratorio durante la crisis (INDEC, 2004).

espera que crezca con una relativa significación recién después de 2035, dado el significativo aumento de la población adulta mayor. De igual manera, si no hubiera cambios normativos al respecto, puede preverse un importante aumento en los casos absolutos y en la proporción con derecho a la PUAM.

Gráfico 10
Población adulta mayor y beneficios SIPA, (65+ años)
(En millones de casos)



Fuente: Grushka (2017).

Considerando la población mayor de 65 años, en 2015 el 86% percibía una jubilación del SIPA (sólo 33% contributiva "pura"); esta proporción disminuiría gradualmente y llegaría al 40% en 2050. De manera similar, se estima que en el año 2015, el 90% de los mayores de 65 años disponía de algún beneficio del SIPA (jubilación y/o pensión); esta proporción disminuiría gradualmente, para llegar al 51% en 2050.

Resulta evidente que si en 35 años la cobertura previsional contributiva alcanzará sólo a 40% de la población mayor, habrá crecientes presiones por extender algún tipo de beneficio contributivo o no a sectores que no participaron (o sólo participaron parcialmente) del sector formal de la economía. La Ley 27.260 intentó brindar una solución asignando nuevos recursos para establecer un derecho básico compensatorio como la PUAM, detallada en Tabla A6.

3. Los egresos futuros

Los egresos previstos del SIPA incluyen las prestaciones por jubilación (y retiro por invalidez) y pensión por fallecimiento (en caso de muerte de activos o beneficiarios), correspondientes a las Leyes 18.037, 18.038 y 24.241, así como las originadas a través de la moratoria.

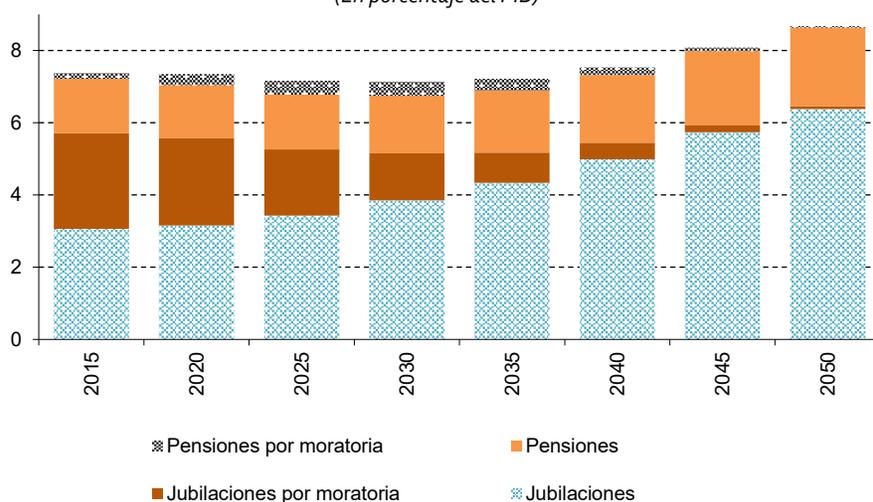
A partir de un gasto público previsional anual equivalente a 7,4% del PIB en 2015, Grushka (2017) prevé que se reduzca a 7,1% para el año 2030 y se eleve a 8,7% del PIB para 2050 (ver gráfico 11). El componente de mayor crecimiento son las jubilaciones, mientras que las prestaciones originadas en la moratoria se extinguirían gradualmente. Este comportamiento puede explicarse en el hecho que, mientras tanto, las prestaciones que crecerán serán las no contributivas, básicamente la PUAM.

Se entiende aquí que las erogaciones correspondientes al pago de PUAM u otro beneficio no contributivo no corresponden ser estimadas como parte de los gastos previsionales. Si bien en el caso argentino (como puede suceder en otros países) el monto de las prestaciones está predeterminado

como porcentaje de un valor del sistema de pensiones (80% en la actualidad), determina una rigidez de las tantas que presentan las finanzas públicas de los países de la región, pero no necesariamente es objeto de análisis actuarial¹⁰.

Volviendo a las proyecciones de los gastos previsionales, si bien el número de casos no variaría significativamente, los haberes medios que se pagarían se elevarían 21% (y hasta 50% considerando la moratoria) por efecto de que los nuevos beneficios promediarían valores mayores que los vigentes, especialmente considerando las edades más avanzadas.

Gráfico 11
Egresos del SIPA
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Grushka (2017).

4. Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones

Habiendo presentado las perspectivas futuras en materia de gasto previsional, la proyección de los resultados de la ANSES requiere analizar los ingresos, a partir de la situación actual y estimaciones correspondientes al SIPA. Para ello, como es sabido, es necesario adoptar numerosos criterios sobre las variables involucradas. En ese sentido, resulta imprescindible contar con la mayor cantidad de información, que no siempre resulta adecuada para estos ejercicios.

Las proyecciones previsionales no deben considerarse como un destino inexorable, sino como un alerta de desafíos a enfrentar. Cabe remarcar que son innumerables las modificaciones que pueden producirse a corto, mediano y largo plazo en cada una de las variables intervinientes en el modelo aquí considerado y, en consecuencia, también podrían modificarse de manera significativa los resultados de la proyección. Por ende, se insiste aquí en que estos resultados deben ser considerados más como un ejercicio de mostrar el escenario alcanzable ante el cumplimiento de los supuestos enumerados que como un verdadero pronóstico de la evolución del sistema previsional argentino.

El total de recursos de la ANSES puede dividirse en aportes y contribuciones (incluyendo lo previsional y otros conceptos de la seguridad social) y tributos específicos asignados. Su evolución

¹⁰ Para un estudio de esas rigideces, véase Cetrángolo y otros (2009).

futura dependerá, en consecuencia, no solo de la evolución del mercado de trabajo y la normativa relativa a los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, sino de la evolución futura de la recaudación de impuestos nacionales, así como los cambios resultantes de diferentes reformas tributarias. De hecho, en virtud de un fallo de la Corte Suprema de Justicia el sistema perdió los recursos que previamente recibía como una porción de los recursos coparticipables con las provincias (el 15% del total) y si bien el gobierno nacional se ha comprometido a compensar esos recursos dejaron de ser una asignación automática de la recaudación impositiva. Por otra parte, se encuentra en vigencia un cronograma de cambios tributarios que implicarían la desaparición de una fuente importante de sus recursos provenientes del Impuesto sobre Créditos y Débitos Bancarios.

En consecuencia, Grushka (2017) concentra la atención sobre los ingresos previsionales “puros” previstos en el SIPA, es decir, los aportes personales y las contribuciones patronales (o del propio contribuyente en el caso de los trabajadores autónomos), que se basan en alícuotas equivalentes a nivel agregado cercanas al 22% del ingreso imponible.

Para estimar esos recursos se espera que los aportantes al SIPA lleguen a 13 millones en 2050, lo que implica un gradual crecimiento (promedio anual de 1,08%), superior al de la población total (0,70%) y al de los ocupados (0,98%). Esta evolución se debe a los supuestos adoptados en relación con el mercado de trabajo, con una gradual mejora en las proporciones de población activa y de aportantes. Ese aumento en la cantidad de aportantes generaría un aumento leve y gradual de los ingresos previsionales en términos del PIB, que podrían llegar al 5,5% en 2030 y a 5,8% en 2050.

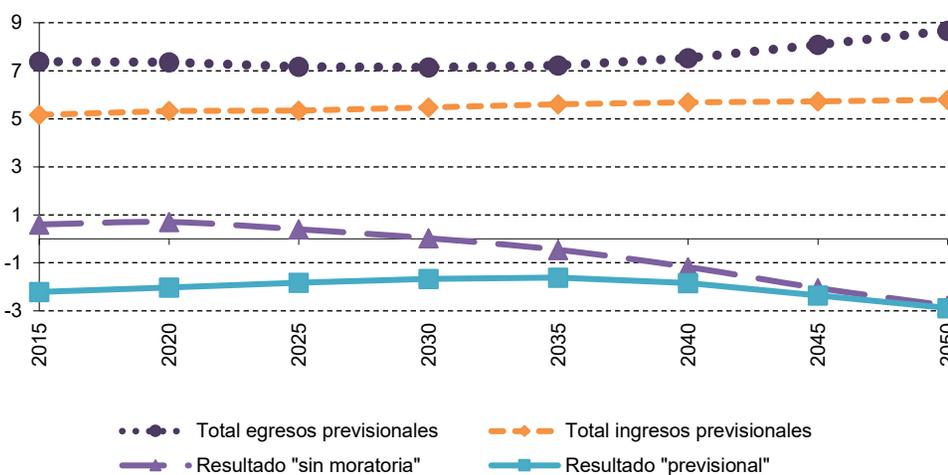
Como se vio, los egresos anuales del SIPA, equivalían a algo menos que 7,5% del PIB en el año 2015 y, según Grushka (2017), puede preverse que se reduzcan a 7,1% para 2030 y se eleven a 8,7% para 2050. El componente de mayor crecimiento en los gastos son las jubilaciones (con mejor tasa de sustitución promedio), mientras que las prestaciones originadas en la moratoria (mucho más bajas) se extinguirían gradualmente.

El desequilibrio financiero o resultado “previsional” del SIPA previsto surge de las diferencias entre los ingresos y egresos previsionales antes descriptos, mientras que el resultado “sin Moratoria” surge de descontar las prestaciones por moratoria (ver gráfico 12). El déficit previsional en el año 2015 fue de 2,3% del PIB, para el año 2030 se reduciría levemente (a 1,7%) y para el año 2050 aumentaría a 2,9% del PIB. Por su parte, el resultado “sin moratoria” (contributivo puro) en el año 2015 fue superavitario de 0,5% del PIB, para 2030 sería nulo (0,0%) y para el año 2050 sería deficitario (2,8% del PIB), muy parecido al resultado previsional citado dado que la moratoria sería insignificante (Grushka, 2017).

En otras palabras, los ingresos previsionales puros no son suficientes para hacer frente a las prestaciones comprometidas. El déficit del año 2015 (2% del PIB) se mantendría en las próximas dos décadas y aumentaría gradualmente durante las dos décadas siguientes, para alcanzar 3% del PIB en 2050. El resultado contributivo puro (sin Moratoria) sería levemente superavitario hasta el año 2030, pero la tendencia es claramente negativa y coincidiría con el resultado previsional a partir del año 2050 cuando ya se extinguiría el impacto de la moratoria¹¹.

¹¹ No se incluyen en estas proyecciones los gastos estimados para la PUAM, ni los rendimientos del FGS ni la recaudación correspondiente al “Sinceramiento Fiscal” (Ley 27260). Tampoco se incluyen los efectos de disposiciones transitorias (el incremento de las prestaciones hasta el año 2015 superó el de precios y salarios, se pagaron sumas especiales ante siniestros como inundaciones e incendios, etc.), dada la prioridad otorgada a la visión de largo plazo ya mencionada.

Gráfico 12
Ingresos y egresos previsionales del SIPA, 2015-2050
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Grushka (2017).

Cabe destacar que el requerimiento creciente de recursos adicionales se daría en un contexto de fuerte deterioro de la cobertura (dependiendo, evidentemente, del mantenimiento de los parámetros de aportes y contribuciones y requisitos vigentes supuestos constantes para dicha proyección). El creciente déficit, especialmente a fines de los años '30, se vincula con un factor demográfico ya que para esa época alcanzan la edad de retiro la generación nacida a fines de los años '70, cuando se produjo un pequeño "baby-boom", un aumento temporario de la natalidad que se reflejó en la evolución de la Tasa Global de Fecundidad (TGF): Para el quinquenio 1965-1970 la TGF había descendido a 3,05 pero en 1970-1975 aumentó a 3,15 y en 1975-1980 a 3,4 para retomar la senda decreciente en 1980-1985 (CEPAL, 2019).

Los significativos requisitos y las dificultades de desarrollo del mercado laboral formal, permiten prever un importante deterioro en la cobertura previsional, es decir, una creciente proporción de adultos mayores sin acceso a jubilación o pensión. En consecuencia, es relevante evaluar cómo se complementarán el piso de protección establecido (la PUAM) con beneficios adicionales que reconozcan alguna compensación para aquellos que contribuyeron al sistema previsional por un cierto período.

Para mostrar niveles de sensibilidad ante los supuestos adoptados, es necesario evaluar escenarios alternativos que consideren otras tendencias para variables claves: flexibilización de requisitos y cobertura, evolución de aportantes y alícuotas, aumento gradual y flexibilización de la edad al retiro, readequaciones en la movilidad de las prestaciones e impacto de otros índices, reorganización del sistema no contributivo, asignación de tributos y coparticipación. El lograr generar estos escenarios brindaría pautas de posibles caminos para que mejoren las perspectivas financieras y poder (re)pensar las vías que simultáneamente aseguren la sustentabilidad social.

Grushka (2017) señala los numerosos desafíos pendientes. Para empezar, es prioritario mantener datos y estudios actualizados que permitan hacer un seguimiento apropiado de situación y perspectivas actuariales del SIPA. En esta línea de trabajo ANSES tiene importantes desafíos en materia de mejoramiento de la información disponible. El análisis de otros escenarios y el debate sobre políticas

alternativas o complementarias en aras de afianzar la protección social de los adultos mayores son pasos ineludibles antes de su implementación normativa.

El análisis coyuntural se ve fortalecido al incorporar una visión de más largo plazo y, en este sentido, las proyecciones constituyen una herramienta de sumo valor para evaluar: a) las perspectivas del SIPA (y de ANSES), dadas ciertas hipótesis razonables sobre la evolución a largo plazo de algunas variables determinantes, y b) el impacto de hipótesis alternativas y/o de reformas a la normativa vigente.

Finalmente, para asegurar la sustentabilidad de largo plazo del SIPA (y de ANSES) resulta vital intentar combinar medidas que tiendan a mejorar las variables del sistema contributivo y, a la vez, a asegurar la coordinación con mecanismos no contributivos de protección social. El principal desafío consiste en ampliar el alcance del SIPA respecto de los trabajadores activos y la cobertura de los adultos mayores, sin descuidar el financiamiento (Grushka, 2017).

IV. Propuestas de política pública para la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones

El presente capítulo cierra el argumento de este documento con una serie de recomendaciones de política que se entienden necesarias para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, al tiempo que asegurar la cobertura universal de la protección social de la población adulta mayor. Con el objeto de ponderar la magnitud de los complejos desafíos y las restricciones que encuentra la sociedad argentina para encarar este tipo de reformas al momento de ser redactado este documento, se considera pertinente repasar algunos comentarios relacionados con el diagnóstico acerca de las diferentes dimensiones analizadas.

A. Aspectos salientes del diagnóstico necesarios para discutir políticas futuras

A continuación, se presenta una breve revisión de comentarios que a lo largo del presente han tenido por objeto calificar la organización institucional, el gasto en el sistema de pensiones de Argentina y su sostenibilidad financiera. Ello será la base para poder presentar en la segunda parte del presente capítulo un grupo de propuestas de reforma.

1. Comentarios referidos a la organización institucional del Sistema de Pensiones

El presente informe ha ofrecido una descripción de la organización institucional del sistema de protección social para la población adulta mayor en Argentina, su evolución reciente, cobertura, gasto en sus diferentes componentes y una primera aproximación a la situación financiera.

Teniendo en cuenta la acentuada fragmentación del sistema, donde existe un amplio desarrollo de diversos esquemas contributivos, semi-contributivos y no contributivos, el análisis ha debido detenerse en los rasgos de cada uno de sus componentes, pudiéndose comprobar la diferente situación de cada segmento, así como su elevada cobertura que muestra el sistema en su conjunto.

Cuadro 29
Beneficiarios según régimen provisional, en septiembre de 2018

Régimen del Beneficio Principal	Total	Con un solo beneficio ¹	Con mas de 1 beneficio según régimen del beneficio secundario							No contributivo nacional
			Contributivo							
			Regímenes administrados por ANSES			Policía provincias		Cajas provinciales y municipales		
	Sin moratoria	Con moratoria	Especiales	Con moratoria	Policía provincias	Cajas provinciales y municipales				
Total	7 942 919	6 567 348	453 471	828 991	14 050	47 154	331	47 154	30 574	
Sin moratoria	2 518 604	508 689	332 982	637 428	6 731	20 522	471	20 522	11 781	
Con moratoria	2 770 289	2 605 741	20 696	117 117	138	1 950	159	1 950	14 488	
Regimen Administrado por ANSES	196 072	148 875	26 044	14 044	3 626	2 713	389	2 713	381	
Contributivo	43 733	36 122	2 772	4 241	252	8	225	8	113	
Policía provincias	713 185	58 785	67 984	53 733	3 212	2 881	27	2 881	3 563	
Cajas provinciales y municipales ²	18 511	18 511								
FFAA y FS seguridad nacional ³	416 574	40 674	2 993	2 428	91	9 080	60	9 080	248	
Pensiones no contributivas	102 951	102 951								
Pensión universal adulto mayor										
No contributivo										

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer trimestre 2018.

a En el caso de las cajas provinciales y municipales podría tener más de un beneficio dentro de su propio régimen.

b Datos según AFIP. Se consideraron 13 cajas provinciales y 13 municipales. Santa Cruz, Formosa y Chubut presentan datos al año 2017.

c DPE en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, con datos al tercer trimestre de 2018.

A modo de síntesis final y con el objeto de tener una aproximación a la situación actual el cuadro 29 presenta una estimación del total de personas beneficiarias del sistema nacional, independientemente si el beneficio es de jubilación o pensión. A tal fin, se consideró como beneficio principal al que tiene mayor haber. En consecuencia, el beneficio secundario es el que tiene menor haber. No se consideraron más de dos beneficios por persona. Tampoco se han considerado los beneficios de los regímenes provinciales de profesionales independientes ni los complementarios.

En lo que respecta a los regímenes administrados por ANSES, tanto los Especiales como los provenientes de las Policías y Servicios Penitenciarios provinciales se identificaron en forma desagregada. El resto (General, Diferencial, Casas Particulares, Independientes) se exhiben unificados, clasificándolos de acuerdo al uso o no de la Moratoria Previsional para la obtención del respectivo haber.

Allí se muestra que de los casi 8 millones de beneficiarios de alguna pensión, algo más de 6.5 millones son acreedores de un único beneficio. Además cerca del 80% corresponden al régimen contributivo, donde el 70% son administrados por la ANSES mientras que el 10% restante corresponde a cajas provinciales y municipales o a los subsistemas para las fuerzas armadas y de seguridad. A su vez, ese 70% se compone por un 35% de beneficios alcanzados a través de alguna moratoria (sería más adecuado denominarlos beneficios semi-contributivos); un 32% son beneficios contributivos plenos (sin moratoria) y el 3% restante corresponde a regímenes especiales.

2. Comentarios referidos a la evolución del gasto público en pensiones 2000-2017

Habiendo recopilado información sobre la evolución de los diferentes componentes del gasto público en pensiones desde el año 2000 y presentado bajo diferentes indicadores es posible introducir algunos comentarios sobre esa evolución.

En primer lugar, debe señalarse que, en consonancia con la elevada cobertura de la población adulta mayor, también resulta elevado el nivel de gasto público destinado al pago de pensiones. Siendo así no es de extrañar que, en segundo término, el sistema esté en el centro de la escena toda vez que se discuten políticas de ajuste frente a las recurrentes crisis macroeconómicas que sufre la economía argentina. El Impacto sobre las cuentas públicas, en especial de la Nación resulta por demás significativo y la ausencia de claridad entre los componentes contributivos, no contributivos y semi-contributivos contribuye tanto a las dificultades para darle sostenibilidad al sistema como a encauzar un debate razonable sobre las reformas necesarias.

En tercer término, la escasa o nula importancia actual de los regímenes no contributivos será modificada en el futuro dependiendo de la eventual consolidación de la PUAM, u otro mecanismo de cobertura no contributiva que se establezca en el futuro.

Por último, un aspecto de inevitable consideración toda vez que se analiza el gasto público en pensiones en Argentina durante este período se refiere al impacto del proceso inflacionario. Las elevadas tasas de inflación que persisten en la economía del país obligan a poner el acento sobre los mecanismos de movilidad que, si bien no han sido objeto de análisis exhaustivo en la presente etapa del estudio, deberán ser considerados con sumo cuidado.

Parte de estas consideraciones podrán ser mejor ilustradas a partir de la consideración de la evolución de la situación financiera del sistema de pensiones, que será introducida en el capítulo siguiente.

3. Comentarios referidos a la situación financiera del Sistema de Pensiones

Las reformas de los 2000 modificaron sustancialmente al sistema que había sido estructuralmente reformado en 1994 al haberse modificado los principales parámetros e introducido un pilar de capitalización individual. Los principales ejes de las reformas del nuevo milenio fueron la ampliación de la cobertura, la adecuación de las prestaciones y la reforma de los componentes o pilares del sistema. En relación con el primer aspecto, en 2005 se flexibilizaron las condiciones de acceso a las

prestaciones previsionales a través de la comentada Moratoria Previsional que permitió a trabajadores que no cumplían con los treinta años de aportes acceder a los beneficios previsionales contributivos. Esta medida fue repetida en 2014, aunque con un diseño que focalizaba el acceso a los beneficios a los individuos más vulnerables y con una extensión temporal más reducida. Respecto al segundo eje (el nivel de las prestaciones), a partir de 2002 se implementaron diversas acciones para recomponer el poder adquisitivo de las mismas, luego de la desvalorización producto de la crisis de 2001-2002. Hasta el 2008 esta política se realizó de manera diferenciada por tramos de prestaciones, lo que generó un gran aumento de la jubilación mínima en relación con la prestación promedio. Durante el período 2009-2017, con creciente litigiosidad, las actualizaciones comenzaron a realizarse regularmente dos veces al año de acuerdo según la evolución de los salarios y los recursos de la seguridad social (Ley de Movilidad). En 2018, vuelve a modificarse la forma de actualización de las prestaciones, esta vez pasan a realizarse de forma trimestral y basado en las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). En relación con la estructura del sistema, tal como fue señalado anteriormente, en noviembre de 2008 se había eliminado el pilar de capitalización y sus afiliados y beneficiarios fueron incorporados al sistema de reparto (Bertranou y otros, 2011 y 2018).

El aumento de la cobertura previsional tuvo implicancias en el nivel del gasto previsional y en su composición. En relación con el nivel, luego del descenso registrado en los años inmediatamente posteriores a la crisis de principio de siglo, las erogaciones del SIPA se ubicaron en niveles cercanos a 3,5% del PIB en 2005 y posteriormente, con la implementación de la moratoria previsional y la recomposición de las prestaciones promedio, ese total mostró un crecimiento persistente hasta alcanzar 7,5% del PIB en 2016

B. Reformas para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

Por lo visto aquí, el sistema previsional argentino ha alcanzado una muy elevada cobertura, demandando una porción muy importante del gasto público consolidado y, más aún, del presupuesto de la Administración Nacional. Adicionalmente, presenta una institucionalidad extremadamente fragmentada, donde los haberes de quienes han cumplido con los requisitos del esquema contributivo a cargo del gobierno nacional no se encuentran totalmente separados de aquellos que han logrado acceder a los beneficios del sistema sin haber cumplido con esos requisitos, y presentan un financiamiento compartido. La cobertura de los últimos, además, fue alcanzada mediante regímenes de excepción que no aseguraban un haber de este tipo para los futuros trabajadores que se desempeñan en la economía informal. Ello puso en duda la sostenibilidad tanto financiera como de su cobertura. Esta última parece tener un principio de solución de largo plazo a partir de la introducción de un derecho a la PUAM.

Por otra parte, la fragmentación del sistema afecta la equidad hacia su interior. Además del SIPA existen otros regímenes correspondientes a fuerzas armadas y de seguridad, regímenes especiales, cajas complementarias y esquemas destinados a empleados públicos de algunas provincias y municipios que no fueron transferidos a la Nación. Cada uno de ellos presenta características diversas en cuanto a los requisitos para alcanzar los beneficios y su financiamiento.

Teniendo en cuenta este diagnóstico sintético, son muchos, variados y complejos los desafíos que deberá enfrentar la consolidación de un sistema de protección social para la población adulta mayor que sea sostenible y equitativo. La historia argentina muestra que la sucesión de medidas de emergencia sin una concepción estratégica no hace más que minar la confianza en la previsión social, afectar la conformación del mercado de trabajo y generar impactos negativos sobre la situación fiscal y la macroeconomía. En consecuencia, sin pensar que se pueda lograr una solución de shock para los

difíciles problemas que enfrenta el sistema, se propone, en cambio, una secuencia de reformas que, orientadas por una estrategia de largo plazo claramente definida, logre mejoras paulatinas brindando la seguridad a los trabajadores de que con sus aportes lograrán una pensión que responda a las expectativas generadas por la legislación y a los que no logren los requisitos de la ley, que van a contar con un mínimo de ingresos adecuados para su subsistencia.

Los desafíos, en concreto, deben abordar cuatro temáticas: el derecho a la cobertura de ingresos para toda la población adulta mayor; la construcción de un esquema contributivo con una adecuada y sostenible proporcionalidad entre los haberes de los pasivos y los salarios de los activos aportantes; la corrección de las fragmentaciones injustificadas; la consistencia con las definiciones en materia tributaria y el resto de la política fiscal.

En primer lugar, en relación con el derecho a la cobertura de ingresos para toda la población adulta mayor, resulta imprescindible la consolidación del derecho universal a una prestación que ofrezca beneficios suficientes a la población que no acceda a los beneficios contributivos. Esta deberá financiarse con recursos de rentas generales definidos en los presupuestos públicos. Teniendo en cuenta que la fragmentación del sistema también alcanza a las prestaciones no contributivas, deberán realizarse reformas con el objeto de evitar superposiciones, construyendo un esquema simple y explícito de beneficios no contributivos.

En segundo lugar, en relación con el sistema contributivo, éste debe ser objeto de reformas paramétricas con el objeto de asegurar una adecuada y sostenible proporcionalidad de los haberes prometidos con los aportes y las contribuciones. Se supone que una vez despejado el sistema de beneficios denominados aquí como "semi-contributivos" (moratorias) esa proporcionalidad podrá ser consistente con la promesa de un haber razonable que genere mayores incentivos para la adhesión al sistema. Para ello resulta imprescindible que puedan ser mantenidos niveles de aportes y contribuciones que permitan financiar niveles de prestaciones aceptables por la población en el mediano y largo plazo, evitando la tentación de utilizar las reducciones de alícuotas como mecanismo para reducir el costo laboral frente a políticas antiinflacionarias con anclaje del tipo de cambio, como ha sucedido en el pasado.

Adicionalmente, deberá analizarse y discutirse algunos aspectos adicionales relativos al esquema contributivo, en especial:

- la necesidad de establecer los beneficios a partir de la totalidad de la historia laboral de cada beneficiario y no solo de los últimos años;
- pertinencia de cambios futuros en la edad de retiro a medida que siga aumentando la expectativa de vida;
- considerar las diferencias por género que muestra la demografía del envejecimiento, del mismo modo que las diferentes trayectorias que presentan varones y mujeres en el mercado laboral.

Muy vinculado con el punto anterior, deberá evaluarse la necesidad de incorporar componentes semi-contributivos para quienes hayan cumplido solo parcialmente con los requisitos para acceder a los beneficios contributivos. Estos, debieran ser financiados por una combinación de fondos de rentas generales y contribuciones sobre los salarios a ser definidos en la legislación.

En tercer lugar, y en consonancia con muchos de los comentarios y evidencia presentada a lo largo de este informe, se requieren acciones decididas para reducir en la medida de lo posible la fragmentación injustificada del sistema previsional. Por un lado, ello implica una revisión exhaustiva de los diferentes regímenes especiales y cajas complementarias, asegurando la permanencia de aquellos que tengan claros argumentos en favor de su existencia y, adicionalmente, asegurar su sostenibilidad a

largo plazo. En los casos en que se requieran fondos adicionales para su financiamiento, hacerlo de manera explícita, evitando subsidios cruzados de carácter regresivo.

Por otro lado, se debiera reducir (hasta eliminar) la fragmentación territorial derivada de la existencia de cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación. Ello incluye trabajar para evitar la existencia de esquemas insostenibles y asegurar un tratamiento equitativo a lo largo del territorio nacional

En cuarto término, existen otros aspectos de la política fiscal que deben ser tratados de manera coordinada con los cambios previsionales. Por un lado, la situación de los monotributistas debe ser considerada de manera muy especial, definiendo cuál es el tipo de beneficio a que se hace acreedor un aportante a este esquema simplificado. No obstante, los mayores problemas de este esquema no tienen que ver con aspectos previsionales sino tributarios, por lo que se entiende que debe analizarse su pertinencia con suma atención.

Otra área de las políticas públicas con un elevado impacto sobre la situación de la población adulta mayor se refiere a la cobertura de salud. Existiendo en el país un seguro específico para este grupo poblacional, su reformulación y financiamiento deben ser objeto de especial cuidado, aunque excede los alcances de este documento.

Para terminar estas reflexiones, se considera importante insistir en la necesidad de un adecuado balance entre la existencia de una estrategia de largo plazo explícita y consensuada con la definición de las políticas de corto y mediano plazo. La construcción de un fuerte consenso sobre reformas de mediano plazo permitirá evitar las soluciones de emergencia con beneficios a corto plazo que alejen la consolidación de un sistema sostenible de largo plazo. Para ello, en consecuencia, se debe considerar con sumo cuidado el sendero de reformas que defina la transición hacia el esquema deseado y consensuado.

Bibliografía

- Apella, I. (2009), *Historias laborales y frecuencia de contribuciones a la seguridad social en Argentina*, Banco Mundial.
- Apella, I. (2014) "La relación Nación-Provincias en el financiamiento del sistema previsional argentino", en Rofman (ed.) *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*. Banco Mundial. Buenos Aires.
- Bertranou, F., Casalí, P. y Cetrángolo, O. (2018). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional Argentino*. Informes Técnicos 9, OIT Cono Sur, Santiago de Chile.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, OIT y CEPAL.
- Bertranou y Sánchez (2003) *Características y determinantes de la densidad de aportes a la Seguridad Social en la Argentina 1994-2001*, en MTESS (obra citada).
- BESS (Boletín Estadístico de la Seguridad Social), Varios números, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.
- Casalí, P., Jiménez, M., Lépore, E., Ortega, L. y Álvarez, M. (2018). *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento*. Serie Documentos de Trabajo 19. Oficina de País de la OIT para Argentina, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2003), "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y Alternativas", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Cetrángolo, O. y J. Folgar (2018), *Las cajas previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal*, Fundación CECE, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., J. C. Gómez Sabaini, A. Goldschmit y D. Morán (2018) "Regímenes Tributarios Simplificados", en Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, Lima.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma", Serie financiamiento del desarrollo 151, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, Santiago de Chile, 2004. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/21281/lcl2219e.pdf>.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008). "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", Serie Financiamiento del desarrollo 205, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

- Cetrángolo, O, J. P. Jiménez y R. Ruiz del Castillo (2009) "Rigideces y espacio fiscal en América Latina: un estudio de casos comparados", Serie Macroeconomía del Desarrollo 97, CEPAL, Santiago de Chile, 2009.
- CEPAL (2018) Panorama Social de América Latina 2017, Santiago de Chile.
- CEPAL (2019) Gasto público según las clasificaciones del gobierno, CEPALSTAT, Santiago de Chile. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3126&idioma=e>.
- CEPAL (2019b) América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. Revisión 2019. <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>.
- De Biase, M. y C. Grushka (2013) "Historias previsionales y la regularidad de los afiliados al SIJP", en MTESS (obra citada).
- Grushka, C. (2002) Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2000-2050. Serie Estudios Especiales N°14. SAFJP, Buenos Aires.
- Grushka, C. (2014) "Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino", en Danani, C. y Hintze, S. (coord.) Protecciones y desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en Argentina. Universidad de General Sarmiento, -1a ed.- Los Polvorines, Buenos Aires.
- Grushka, C. (2017) Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050. ANSES, Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Buenos Aires.
- Grushka, C., J. Gaiada y A. Calabria (2016) Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción. ANSES, Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Buenos Aires. http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/DT_1601_Cobertura%20Previsional.pdf.
- INDEC (2004): Estimaciones y proyecciones de población. Total del país. 1950-2015. Serie Análisis Demográfico 30. Buenos Aires. Disponible en www.indec.mecon.gov.ar.
- International Monetary Fund (2017) Argentina 2017 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 17/409, Washington DC.
- Mesa-Lago, C. (1978) Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Ministerio de Hacienda (2019) Gasto público consolidado por finalidad y función, Buenos Aires, 2019. <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>.
- MTESS (2003) Historias Laborales en la Seguridad Social, Historias Laborales en la Seguridad Social, Buenos Aires.
- OIT (1957). "Informe al Gobierno de la Argentina sobre la revisión social" Programa ampliado de asistencia técnica OIT/TAP/Argentina/R2. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Pena, H. (2003) Estudio sobre la frecuencia de los aportes en el SIJP. Una primera aproximación hacia las historias laborales, en MTESS (obra citada).
- Piffano, H., M. Balbo y A. Lódola (1998). "El Sistema Previsional, el Ahorro Nacional y el Mercado de Capitales". Informe de Consultoría Proyecto ARG 94/018 Opciones Estratégicas en la Regulación de las AFJP: Módulo II". Buenos Aires.
- Posadas, L. (1993). "El Nuevo Sistema de Jubilaciones y Pensiones. Sus Efectos sobre el Déficit Previsional Público", Informe final PRONATASS/BIRF, Proyecto ARG89/005, junio. Buenos Aires.
- Rofman, R.; Stirparo G. y Lattes P. (1997): Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050. Serie Estudios Especiales No. 12, Buenos Aires: SAFJP.
- SSS (2005) Prospectiva de la Previsión Social: "Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050" Serie de publicaciones de la SSS. Año II. N° 3, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Anexos

Anexo 1

Anexo estadístico

Cuadro A1
Cantidad de pensiones no contributivas, 2001-2017

Año	Tipo de beneficio							
	Total	Asistenciales			Leyes especiales	Graciables	Ex combatientes Malvinas	
		Total	Invalidez	Vejez				Madre de 7 o más hijos
2001	340 847	170 688	75 947	41 737	53 004	2 152	154 000	14 007
2002	331 552	171 790	76 899	40 511	54 380	2 046	143 554	14 161
2003	341 374	179 462	80 593	40 996	57 873	1 978	145 531	14 403
2004	362 704	204 383	89 407	50 323	64 654	1 957	141 896	14 469
2005	433 138	278 885	123 458	70 947	84 480	1 922	137 439	14 891
2006	503 495	347 223	154 694	86 546	105 983	1 942	135 304	19 025
2007	584 099	430 747	201 477	92 652	136 619	1 912	131 646	19 794
2008	673 542	526 978	264 311	81 503	181 164	1 881	124 368	20 316
2009	819 336	678 684	372 715	71 065	234 904	1 871	118 158	20 623
2010	979 952	843 222	504 946	56 534	281 741	1 847	114 028	20 855
2011	1 134 748	1 002 631	654 735	45 815	302 082	1 820	109 202	21 095
2012	1 279 343	1 151 713	795 775	37 333	318 605	1 765	104 488	21 377
2013	1 399 185	1 277 482	917 394	29 654	330 434	1 707	98 335	21 662
2014	1 495 370	1 378 747	1 018 165	23 816	336 766	1 670	93 066	21 887
2015	1 521 685	1 409 012	1 058 835	17 296	332 880	2 854	87 789	22 030
2016	1 494 911	1 390 872	1 059 616	11 724	319 532	4 910	76 988	22 141
2017	1 488 860	1 390 560	1 073 921	6 096	310 543	6 297	69 791	22 211

Fuente: BESS.

Cuadro A2
Gasto público del Sistema de Pensiones, 2000-2017, en porcentajes del PIB

Año	Esquemas de pensiones total o parcialmente contributivas													Total
	Jubilaciones y Pensiones SIPA			Nación			Otros esquemas nacionales			Cajas Provinciales				
	Contributivas	Moratoria (semi contributiva)	Ex-Cajas Provinciales	Subtotal ANSES	IAF (FFAA)	Policía Federal	Gendarmería	Prefectura	Serv. Penitenciario	Resto	Subtotal NACIÓN	Cajas Provinciales		
2000	4,14	0,00	0,66	4,80	0,39	0,19	0,06	0,04	0,03	0,01	5,51	1,52	7,03	
2001	4,19	0,00	0,63	4,82	0,38	0,19	0,06	0,04	0,03	0,01	5,53	1,64	7,16	
2002	3,60	0,00	0,51	4,11	0,34	0,16	0,05	0,03	0,03	0,00	4,73	1,46	6,19	
2003	3,38	0,00	0,47	3,85	0,35	0,18	0,05	0,03	0,03	0,02	4,50	1,25	5,75	
2004	3,26	0,00	0,40	3,66	0,30	0,15	0,04	0,03	0,03	0,00	4,21	1,23	5,44	
2005	3,07	0,00	0,35	3,42	0,25	0,14	0,04	0,02	0,02	0,00	3,90	1,34	5,24	
2006	3,28	0,04	0,32	3,64	0,20	0,14	0,03	0,02	0,02	0,00	4,06	1,37	5,43	
2007	3,22	1,33	0,30	4,85	0,19	0,13	0,03	0,02	0,02	0,00	5,24	1,39	6,64	
2008	3,04	1,45	0,30	4,79	0,17	0,13	0,03	0,02	0,02	0,00	5,16	1,57	6,73	
2009	3,53	1,73	0,37	5,63	0,19	0,16	0,03	0,02	0,03	0,00	6,07	1,76	7,83	
2010	3,16	1,81	0,34	5,32	0,17	0,19	0,04	0,02	0,03	0,00	5,78	1,64	7,41	
2011	3,25	1,96	0,34	5,55	0,15	0,18	0,04	0,03	0,04	0,00	5,99	1,76	7,75	
2012	3,78	2,19	0,37	6,34	0,17	0,19	0,04	0,03	0,05	0,00	6,83	1,96	8,79	
2013	3,99	2,26	0,36	6,60	0,21	0,19	0,04	0,03	0,05	0,00	7,12	1,98	9,10	
2014	3,89	2,18	0,34	6,40	0,23	0,19	0,03	0,03	0,04	0,00	6,93	1,95	8,88	
2015	4,15	2,74	0,33	7,22	0,24	0,19	0,04	0,03	0,05	0,01	7,77	2,09	9,86	
2016	4,13	2,83	0,32	7,28	0,25	0,19	0,05	0,03	0,04	0,01	7,86	2,12	9,98	
2017	4,60	2,95	0,30	7,85	0,28	0,21	0,05	0,04	0,05	0,00	8,48	2,21	10,69	

Fuente: Elaborado en base a datos de la ANSES, Secretaría de Hacienda, INDEC y Direcciones de Estadística Provinciales.

Nota: Resto de esquemas nacionales incluye, entre otras, Consejo de la Magistratura, Parques Nacionales y Registro Nacional de trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). En algunos casos, las cajas provinciales pueden incluir regímenes correspondientes a la Policía.

Cuadro A3
Población mayor de 65 años y beneficios SIPA
(En miles y en porcentaje)

Año	Población mayor de 65 años (en miles)	Con jubilación SIPA (en porcentajes)	Con jubilación y/o pensión SIPA (en porcentajes)
2015	4 744	85,9	89,6
2020	5 297	81,0	87,9
2025	5 884	69,9	80,1
2030	6 481	58,6	70,0
2035	7 103	50,1	61,4
2040	7 903	44,6	55,1
2045	9 051	41,4	51,3
2050	10 043	40,3	50,9

Fuente: Grushka (2017).

Cuadro A4
Egresos del SIPA
(En porcentajes del PIB)

Año	Jubilaciones		Pensiones		Total
	Sin moratoria	Con moratoria	Sin moratoria	Con moratoria	
2015	3,06	2,66	1,51	0,15	7,37
2020	3,15	2,42	1,47	0,31	7,35
2025	3,43	1,83	1,51	0,39	7,16
2030	3,85	1,30	1,60	0,39	7,14
2035	4,34	0,83	1,72	0,32	7,22
2040	4,99	0,46	1,87	0,21	7,53
2045	5,74	0,20	2,04	0,10	8,08
2050	6,38	0,07	2,19	0,03	8,67

Fuente: Grushka (2017).

Cuadro A5
Resultados alternativos del SIPA, con y sin moratoria
(En porcentaje del PIB)

Año	Ingresos por aportes personales y contribuciones patronales	Egresos previsionales SIPA sin moratoria	Resultado "contributivo puro"	Egresos previsionales SIPA con moratoria	Resultado "previsional"
2015	5,06	4,56	0,50	7,37	-2,31
2020	5,20	4,63	0,58	7,35	-2,14
2025	5,34	4,94	0,40	7,16	-1,82
2030	5,48	5,45	0,02	7,14	-1,67
2035	5,60	6,06	-0,46	7,22	-1,61
2040	5,68	6,86	-1,18	7,53	-1,85
2045	5,73	7,78	-2,05	8,08	-2,36
2050	5,79	8,57	-2,78	8,67	-2,88

Fuente: Grushka (2017).

Cuadro A6
Alcance y costo de la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM)

Año	Casos	Costo
	(en miles)	(en porcentajes del PIB)
2015		
2020	378	0,25
2025	1 089	0,68
2030	1 874	1,12
2035	2 581	1,49
2040	3 225	1,81
2045	3 989	2,18
2050	4 488	2,39

Fuente: Grushka (2017).

Anexo 2

Siglas

AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
AUE	Asignación Universal por Embarazo
BESS	Boletín Estadístico de la Seguridad Social
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
ENAPROSS	Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social
FGS	Fondo de Garantía de Sustentabilidad
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
IAF	Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares
IMF	International Monetary Fund
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INSSJyP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Pensiones no Contributivas
PUAM	Pensión Universal para el Adulto Mayor
RENATEAos	Registro Nacional de trabajadores y Empleadores Agrarios
RIPTE	Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables
SAFJP	Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SSS	Secretaría de Seguridad Social
TGF	Tasa Global de Fecundidad



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

208. El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka (LC/TS.2020/65), 2020.
207. El sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Noelia Bernal Lobato (LC/TS.2020/64), 2020.
206. El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Francisco Azuero Zúñiga (LC/TS.2020/63), 2020.
205. El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Andrea Bentancor (LC/TS.2020/61), 2020.
204. El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Fernando Lorenzo (LC/TS.2020/60), 2020.
203. Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, Graciela Bensusán (LC/TS.2020/28), 2020.
202. Options for retooling property taxation in Latin America, Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (LC/TS.2019/91), 2019.
201. Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo, Jürgen Weller, Sonia Gontero y Susanna Campbell (LC/TS.2019/37), 2019.
200. Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe, Michael Hanni (LC/TS.2019/29), 2019.
199. La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones, Sonia Gontero y Sonia Albornoz (LC/TS.2019/11), 2019.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Números publicados:

- 208 El sistema de pensiones
en la Argentina
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Oscar Cetrángolo
Carlos Grushka
- 207 El sistema de pensiones
en el Perú
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Noelia Bernal Lobato
- 206 El sistema de pensiones
en Colombia
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Francisco Azuero Zúñiga
- 205 El sistema de pensiones
en Chile
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Andrea Bentancor