



**realidad
económica**

Nº 349 • AÑO 52

1º de julio al 15 de agosto de 2022

ISSN 0325-1926

Páginas 73 a 116

SEGURIDAD SOCIAL

Dependencia, equidad, fiscalidad en el sistema previsional argentino

Alberto Müller*

* Economista. Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA), que forma parte del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), Av. Córdoba 2122 (C1120AAQ), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. dircespa@fce.uba.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2022

ACEPTACIÓN: abril de 2022



Resumen

Luego de una reseña inicial, referida a la evolución de la temática previsional, este trabajo encara dos temas específicos referidos al caso de la Argentina. El primero se refiere a los efectos de la creciente escolarización sobre la dependencia, que produce un incremento de la tasa de dependencia de cinco puntos, lo que relativiza la existencia de un “bono demográfico”. Luego, se aborda la universalización del beneficio jubilatorio establecida en 2005, y se trata la cuestión de la eventual inequidad por brindarse este beneficio a población que no realizó aportes. Habrá tal inequidad solo en la medida que los aportes recaigan efectivamente sobre el ingreso del trabajador y no sobre el empleador; al respecto, la evidencia no es concluyente. En cuanto al mayor gasto público, la universalización ha sido un factor relevante, pero no exclusivo ni principal. La afirmación de que la universalización del beneficio jubilatorio representa una carga fiscal diferencial debe además ser evaluada contra un escenario referencial de formalización plena del empleo. Un ejercicio simplificado arroja como resultado que las masas de beneficios previsionales en ambos escenarios son similares; en consecuencia, no puede alegarse que la universalización del beneficio previsional haya implicado un compromiso fiscal mayor al que se asocia a una situación de formalización plena.

Palabras clave: Sistema previsional - Equidad - Dependencia demográfica

Abstract

Dependency, equity, and taxation in the Argentinian pension system

After an initial review of the evolution of the pension issue, this paper addresses two specific issues related to the case of Argentina. The first refers to the effects of increasing schooling on dependency, which produces an increase in the dependency rate of 5 points, which relativizes the existence of a “demographic bonus”. Then, the universalization of the pension benefit established in 2005 is addressed, and the question of the possible inequity of providing this benefit to the population that did not make contributions is discussed. There will be such inequity only to the extent that the contributions effectively fall on the worker's income and not on the employer's; in this respect, the evidence is not conclusive. In terms of increased public spending, universalization has been a relevant factor, but not the exclusive or main one. The assertion that the universalization of the pension benefit represents a differential fiscal burden must also be evaluated against a reference scenario of full formalization of employment. A simplified exercise shows that the masses of pension benefits in both scenarios are similar; consequently, it cannot be argued that the universalization of the pension benefit has implied a greater fiscal commitment than that associated with a situation of full formalization.

Keywords: Pension system - Equity - Demographic dependency

Introducción¹

Los sistemas de seguridad social en términos generales tienen por objeto que un individuo o familia haga frente a situaciones en las que no cuenta con recursos para asegurar su sobrevivencia. Si bien reconocen antecedentes en períodos previos al capitalismo –tales como los mecanismos de socorro mutuo de las corporaciones medievales–, es a partir de esta etapa histórica que toman un desarrollo importante, desarrollo en el cual el Estado se sitúa en un papel central (Esping-Andersen, 1993).

Esto no es casual. El capitalismo destruyó relaciones previas de reciprocidad que aseguraban el acceso a la tierra –y por ende a la subsistencia– a la población dedicada a las tareas rurales, actividad ampliamente mayoritaria (Leijonhufvud, 1996). Los “mercados libres” de fuerza de trabajo colocaron a los trabajadores a la intemperie por la imposibilidad de acceder a la subsistencia². De hecho, uno de los dispositivos pioneros de la seguridad social en el capitalismo fueron las Leyes de Pobres en Gran Bretaña, en el siglo XVIII³.

Los primeros mecanismos se concentraron en el posible desamparo de familias que podían perder a un miembro capaz de generar ingresos; esto era frecuente, en

¹ Se agradece el trabajo de apoyo y los comentarios de Juan Manuel Campana, como así también los comentarios de Martín Cherkasky Rappa en oportunidad de un webinar del CESP. Valen en ambos casos las salvedades habituales.

² Es interesante señalar que una de las justificaciones para el esclavismo en Estados Unidos fue que permitía una vejez digna para el trabajador de la plantación, al contrario de lo que ocurría con los trabajadores libres en las ciudades (Piketty, 2019, p. 292).

³ Ver la entrada Poor Laws de Picchio en Eatwell et al. (1998). Se señala allí una suerte de doble función de estas leyes: la de proteger la reproducción de la fuerza de trabajo, pero también la de control de las reivindicaciones de los trabajadores.

épocas donde la esperanza de vida se situaba en los 40 años, debido tanto a enfermedades como a accidentes. Se trataba en principio de iniciativas del ámbito de la sociedad civil; pero el Estado fue tomando posiciones en este tema, a partir de la segunda mitad del siglo XIX (Rosanvallon, 1995)⁴.

El desarrollo de la medicina hizo que gradualmente mutara este panorama donde las muertes tempranas eran la norma; una inflexión importante ocurrió en el período de entreguerras, cuando un conjunto de vacunas logró prevenir enfermedades frecuentemente mortales; paralelamente, se desarrollaron medicinas anti-infecciosas eficaces. La lucha sindical y política, por su lado, contribuyó a disminuir la accidentalidad en el trabajo. De esta forma, fue tomando volumen un problema nuevo, que era el del sostenimiento de población mayor, no apta para las actividades laborales, especialmente las que demandaban gran esfuerzo físico.

Desde fines del siglo XIX se había iniciado el desarrollo de sistemas que aseguraban un ingreso por vejez, ello respondió tanto a la constitución de asociaciones privadas de tipo mutual como del propio Estado. La emergencia del Estado del Bienestar a partir de la segunda posguerra dio un impulso importante al desarrollo de sistemas de pensión, esta vez ya bajo la égida indiscutida del Estado. De hecho, ellos fueron una suerte de emblema del nuevo rol que asumió el Estado en ese período.

Tanto la menor mortalidad como la implementación de mecanismos de sostenimiento de la vejez se han traducido en un cambio demográfico importante: se incrementó el peso de la población que sobrevive al período de vida donde aporta a la actividad productiva. Al mismo tiempo, sin embargo, ha disminuido la demanda de sostenimiento de población infantil, por la reducción de la fecundidad. Ambos efectos se contrabalancean, pero a la larga prevalece el envejecimiento de la población; este fenómeno –reconocido en la literatura como la “transición demográfica”– ocurre en la mayor parte de los países de Europa. América Latina, en cambio, cuenta con lo que se ha dado en denominar “bono demográfico”, esto es una situación donde la dependencia de población infantil y anciana tomada en forma con-

⁴ Este autor enfatiza la importancia del mecanismo de seguro, que será un elemento fundante de los sistemas de previsión social.

junta disminuye en el tiempo, en la medida en que incide más la caída en la fecundidad; habrá tal “bono” hasta tanto esta tendencia se revierta (Arenas de Mesa, 2019).

La seguridad social en general –y los sistemas de pensiones, en particular– se estructuraron en los países centrales en torno a modelos diferenciados, tal como indica el trabajo clásico de Esping-Andersen (1993). El enfoque imperante en el mundo anglosajón limita la asistencia estatal a la garantía de una cobertura mínima, y deja librada al individuo la decisión de ampliarla (mediante seguros médicos o aportes a sistemas de ahorro privado con fines jubilatorios). En el ámbito de los países escandinavos, el Estado asume un compromiso abierto de garantizar una protección integral, desde el nacimiento hasta el fallecimiento. Ya en la Europa continental, el involucramiento estatal se ubica en un punto intermedio.

De lo que no caben dudas es de la enorme trascendencia e impacto del accionar de la seguridad social, y también de que ello no constituye una anomalía. La enseñanza de la Economía –en el ámbito de la llamada corriente principal– insiste en el paradigma de una sociedad regida meramente por el intercambio, sin presencia estatal, donde individuos no sujetos a necesidades impostergables se relacionan libremente y así llegan a soluciones óptimas (aunque bajo supuestos extremadamente restrictivos)⁵. En ese escenario, toda acción estatal por quebrar la lógica del intercambio es vista con sospecha, por lo que se demanda una justificación. La realidad es seguramente otra, mucho más compleja y no se presta a simplismos, y esto vale seguramente para la temática de la seguridad social.

Existe una cuestión en debate acerca del sentido de estos sistemas a la que debemos referirnos brevemente. Como dijimos, la operatoria de la seguridad social se perfila como en oposición a la lógica del funcionamiento de los mercados. Ello es así en la medida en que la protección social implica retirar compulsivamente recursos para luego reasignarlos, sin contrapartida; esta función solo puede desempeñarla legalmente el Estado, quien asume así un rol “desmercantilizador”,

⁵ Nos referimos aquí al conocido Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar. Véase Mas-Colell et al. (1994).

siempre en palabras de Esping-Andersen (1993). Para algunos, esta función del Estado es producto de una presión o lucha social, a fin de corregir las pronunciadas diferencias en las condiciones de vida a las que el capitalismo conduce por su propia naturaleza. Otra corriente, en cambio, sostiene que no hay tal oposición entre lógica capitalista y desmercantilización, toda vez que los sistemas de seguridad social toman para sí el rol de asegurar la reproducción y supervivencia de los sectores del trabajo y que la particular lógica que adoptan en cada etapa se asocia a patrones específicos de acumulación⁶.

Mencionamos este tópico por su importancia teórica –aun cuando no será un eje central de este trabajo– y para dejar en claro nuestra postura en favor de la primera perspectiva; ello responde tanto a su mayor sensibilidad a la lógica de la acción social y política, como a su mayor flexibilidad para dar cuenta de la diversidad de fórmulas que concretan las políticas de seguridad social.

Objetivo y alcance

Este trabajo se concentrará en el sistema de pensiones para el caso de la Argentina. El mismo ha recorrido diversas etapas, en una trayectoria que guarda analogías con lo ocurrido en los países centrales, en términos generales sobre las pautas que rigieron para el modelo europeo continental⁷.

Luego de un comienzo que benefició a determinadas capas de trabajadores (típicamente, estatales, ferroviarios y docentes), la cobertura del sistema de pensiones avanzó hasta alcanzar en el concepto a toda la población activa, rasgo que se logró con la reforma de 1968. El sistema se estructuró inicialmente sobre la base de asignar beneficios en función de contribuciones previas, sin reconocimiento de beneficios a trabajadores de períodos anteriores a la vigencia de la cobertura. La lógica subyacente –aunque no implementada *stricto sensu*– fue la de un sistema de

⁶ Para una reseña de posturas, véase Gough (1998). Dentro de los trabajos que se han ocupado de la temática de la previsión social para el caso argentino, Hlntze y Danani (2011) se inscriben en la primera opción, mientras que Goldberg y Lo Vuolo (2006) adhieren a la segunda postura.

⁷ La breve reseña histórica que sigue se basa en Arza (2010) y Goldberg y Lo Vuolo (2006).

capitalización estatal: la asignación de beneficios en función de contribuciones previas generó inicialmente excedentes cuyo destino era la inversión, a fin de proteger los ingresos de los futuros beneficiarios⁸.

Este ahorro de las cajas previsionales fue progresivamente extinguido por acción de la inflación: los fondos fueron prestados al Estado a tasas nominales que implicaron su licuación, ante el incremento de los precios. Esta circunstancia –y la frecuente habilitación de moratorias previsionales– llevaron a la conversión del sistema desde la nominal capitalización estatal al reparto directo de ingresos previsionales en concepto de beneficios. Se mantuvo de todas formas una relación entre los aportes realizados durante la trayectoria laboral y el beneficio brindado.

El sistema fue objeto de sucesivos ajustes de diseño; se generaron derechos adquiridos que la Justicia en general reconoció, lo que lo llevó a una situación de insostenibilidad. La crisis originada en el endeudamiento externo iniciada en 1982 y los pesados requerimientos que implicó el régimen financiero instaurado en 1977⁹ achicaron aún más el margen de acción fiscal; y para contribuir a una suerte de tormenta perfecta, la trayectoria de razonable crecimiento que había observado la economía hasta 1974 fue sustituida por un persistente estancamiento: entre ese año y 1990, el PIB per cápita de la Argentina se contrajo casi 20%.

En 1994, y como una componente central de un amplio programa de reformas (Ferrer, 2008; Basualdo, 2010; Rapoport, 2010), se introdujo la más drástica modificación del sistema previsional. La mayor innovación fue la constitución de un segmento de capitalización individual, al que pudo optarse por aportar el descuento jubilatorio personal (los aportes patronales continuaron siendo derivados al Tesoro). El beneficio a otorgar se compuso de una reducida Prestación Básica Universal, aportada desde los recursos fiscales, y del resultado de la gradual liquidación del fondo aportado; a esto se sumó una prestación relacionada a aportes realizados con anterioridad al nuevo régimen (Prestación Compensatoria). La reforma com-

⁸ De hecho, en ese período era frecuente asignar carácter parafiscal a los fondos, por cuanto se trataba de recursos administrados por el Estado, pero no propiamente estatales.

⁹ La reforma financiera instituida en ese año generó un persistente déficit en la denominada cuenta de regulación monetaria, gestionada por el Banco Central de la República Argentina (Rapoport, 2010, p. 294).

portó además la elevación de la edad jubilatoria en cinco años, a la vez que estableció un plazo mínimo de aportes de treinta años para recibir el beneficio previsional.

El componente de capitalización de este nuevo sistema se vio fuertemente afectado por la crisis de 2001-2002, por lo que no pudo ni siquiera asegurar un haber previsional similar al mínimo que percibían los beneficiarios que habían permanecido en el régimen de reparto (mínimo que, por su lado, fue incrementado). Contribuyó a ello el elevado nivel de las comisiones cobradas por las administradoras de los fondos. Por otro lado, un porcentaje elevado de la población activa no lograba reunir los años con aportes realizados para tener acceso al beneficio previsional debido a la gran incidencia de la informalidad laboral, un fenómeno que afecta a no menos de un tercio de la población ocupada, y que ha persistido durante las últimas décadas¹⁰.

A partir de 2003 se instrumentaron dos cambios que dieron al régimen jubilatorio su actual fisionomía. El primero fue la universalización del beneficio a través de sucesivas moratorias (a partir de 2004), que llevó a que la virtual totalidad de la población fuera perceptora del mismo, al margen de su trayectoria laboral (incluso, si no la había en absoluto). El segundo fue la liquidación, en 2008, del segmento de capitalización, y el consiguiente reingreso al sistema de reparto de todos los adherentes a aquél.

Posteriormente, la universalización del beneficio quedó asegurada por la Prestación Única del Adulto Mayor (PUAM), otorgada a los varones de 65 años y mujeres de 60 años que no hubieran completado treinta años de aportes.

El sistema actual asegura –en el régimen general, absolutamente prevaleciente– un reemplazo del salario equivalente al 52% aproximadamente del promedio de las remuneraciones de los últimos diez años, a quienes hayan cumplido los años de aportes mencionados. La PUAM, por otro lado, equivale al 80% de la jubilación

¹⁰ Una apropiada síntesis de la naturaleza y desempeño de la reforma de 1994 puede ser encontrada en Rofman (2009), Bertranou y Bonari (2005) y Cetrangolo y Guschka (2008).

mínima, y no es pensionable. En torno del 50% de los varones y del 70% de las mujeres no cumple con el período de aporte referido¹¹.

La generalización del beneficio previsional ha sido objeto de críticas, en función de su impacto en las cuentas fiscales, dado que incluye a la virtual totalidad de la población.

El presente trabajo se refiere a la temática previsional, centrándose en la cuestión del sostenimiento de población fuera de la edad activa. Se tratará básicamente lo referido a los sistemas de jubilaciones o pensiones, entendidos como dispositivos que redistribuyen parte de la producción en favor de población no activa que ya ha concluido su tránsito por la etapa activa de la vida¹².

Distinguimos dos planos en el análisis de esta cuestión. El primero corresponde al de los requerimientos para la *sobrevivencia*; esto es, la cuantía de recursos que se demandan para sostener a población no activa. El segundo plano es el *institucional*; se refiere a los mecanismos por los cuales se establecen los derechos a recibir tales recursos, mecanismos que responden a patrones éticos y prácticas determinadas, materializados por específicos dispositivos institucionales.

Esta distinción –no explicitada hasta donde sabemos en la literatura– tiene importancia en la medida en que permite distinguir entre los requerimientos materiales y la forma institucional a través de la cual se atiende a los mismos.

Este trabajo trata dos tópicos puntuales, para el caso de la Argentina, que emergen de lo expuesto hasta aquí.

El primero corresponde al plano de los recursos requeridos para la sobrevivencia de la población no activa. Se hará referencia a *la evolución de la dependencia de la población no activa* (receptora por ende de parte de la producción aportada por la

¹¹ Según información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

¹² Por razones de espacio no desarrollamos un fundamento de este concepto. Se remite a Müller (2021) y a Eisner (1994).

población activa), temática que se vincula con la cuestión del envejecimiento demográfico, y con la vigencia del mencionado “bono demográfico”.

Ya el segundo tópico se refiere a la percepción de beneficios jubilatorios en relación al *grado de formalización del trabajo*. Interesan aquí algunos aspectos del caso argentino, donde –como se vio– se ha operado la universalización del beneficio jubilatorio, al margen de las específicas trayectorias contributivas, a través de un sistema de moratorias previsionales iniciado en 2005.

Esta temática amerita un tratamiento, esencialmente por dos razones.

Por un lado, porque suele juzgarse como *inequitativo* el que se iguale el beneficio jubilatorio de quienes realizaron aportes y de quienes no lo hicieron (o que se establezca una diferencia poco significativa entre ambos casos). Más aún: las moratorias en general no logran desentrañar cabalmente las trayectorias laborales, y en consecuencia asignan beneficios a quienes no realizaron actividades productivas o las realizaron marginalmente.

La segunda razón por la que se ha cuestionado el otorgamiento de beneficios en forma independiente de las trayectorias laborales es su alegado *impacto fiscal diferencial*, al quedar cubierta la totalidad de la población mayor y no solo la que realizó aportes previamente en cantidad suficiente.

Trataremos entonces temas referidos a la informalidad y la universalización del beneficio jubilatorio, desde la óptica de la equidad y de las cuentas públicas; ello constituirá el segundo bloque de este trabajo.

Se tratarán entonces tópicos puntuales que distan de abarcar la totalidad de la cuestión previsional, pero se espera que lo analizado sea de interés para una mejor comprensión del desempeño y sostenibilidad del sistema previsional en Argentina.

Dependencia en Argentina: demografía, educación y costo de supervivencia

Consideraciones iniciales

La literatura ha reconocido que la temática de la cobertura de la población no económicamente activa no debe limitarse a los adultos mayores, sino que debe incorporar los estratos de edades previas a la laboral. Esto se materializa en el indicador de *dependencia demográfica* (Arenas de Mesa, 2019, p. 41), que se define como la razón entre la población en edad no activa (joven y mayor) y la población en edad activa. Este indicador refleja esencialmente tendencias demográficas, referidas a la esperanza de vida y a los niveles de fecundidad (Arenas de Mesa, 2019, p. 41).

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

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

- *El efectivo ingreso de la población al trabajo*, cuando el estudio es una opción. Esto cobra importancia a la luz de la creciente escolarización de la población joven: la generalización en el mundo del ciclo secundario (y aun terciario) es un fenómeno importante, además de relativamente reciente. Este factor genera un mayor nivel de dependencia de la población joven, por cuanto retarda el ingreso al trabajo.
- *La efectiva incorporación y permanencia en el trabajo*. Esta dimensión se desdobra en por lo menos dos planos:
 - Como ya mencionáramos, no toda la población en edad activa integra la población económicamente activa, orientada al trabajo remunerado. La prevaeciente pertenencia al grupo de activos en el caso de la población masculina es algo generalizado desde hace mucho tiempo. Pero en el caso de la población feme-

nina esto ocurre en menor grado, por la ocupación de los quehaceres domésticos y la crianza de hijos; sin embargo, la menor fecundidad y la externalización de ciertas tareas domésticas son factores que han contribuido a la incorporación creciente de mano de obra femenina.

- La persistencia en la actividad laboral de población de edad mayor a la considerada habitualmente (entre 60 y 65 años), en el caso de actividades que no requieran un esfuerzo físico considerable.
- *El diferencial de costos medios para sostener población en edad activa y población joven o anciana fuera de ella.* Esto se refiere a una cantidad de aspectos, entre los que sobresalen los requerimientos de alimentación, salud y educación. Típicamente, la población anciana demanda más servicios de salud, mientras que la población joven requiere prestaciones educativas.

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

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

Dependencia demográfica, población activa y educación

La *dependencia demográfica* es definida como la relación entre la población en edad activa y la población fuera de ese conjunto. A continuación se presentan estos guarismos (**cuadro 1** y **gráfico 1**), discriminando según franja etaria e indicando su relación con la población total, y por ende con la población en edad activa (15 a 59 años).

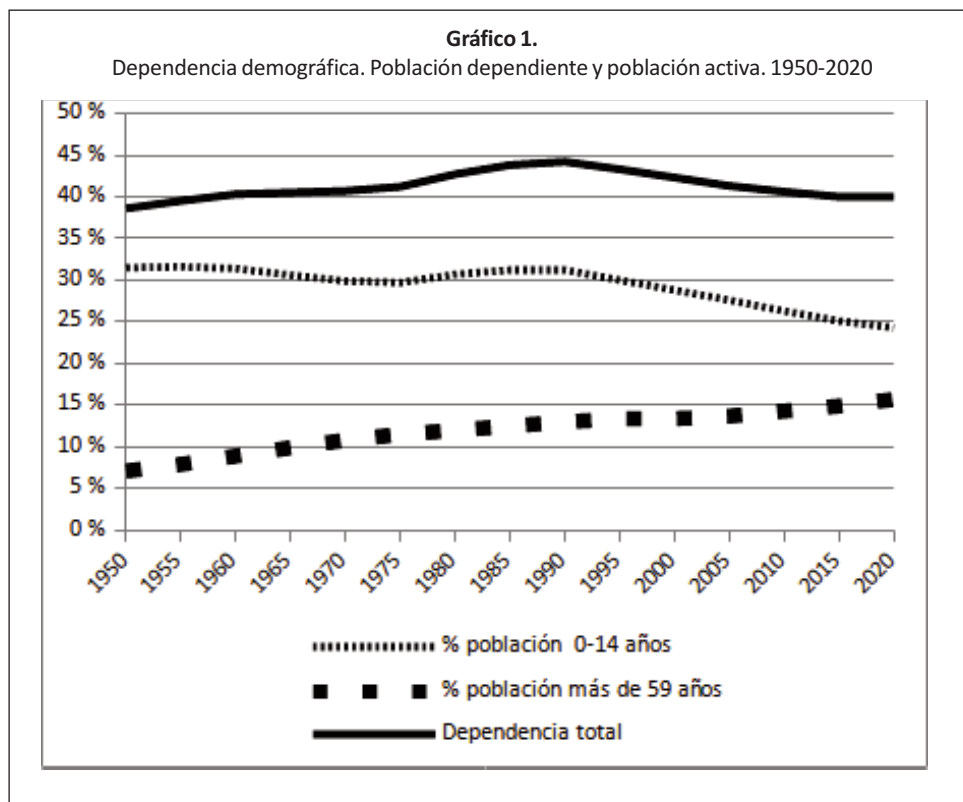
Cuadro 1.
Dependencia demográfica. Población dependiente y población activa. 1950-2020
(% sobre población total)

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

Fuente: Elaboración propia a partir de World Population Prospects 2019, United Nations.

Este cuadro permite constatar el conocido fenómeno de envejecimiento relativo de la población. La franja etaria de más de 59 años, en 70 años más que duplica su participación (de 7,1% a 15,7%). Pero esto ocurre en desmedro casi únicamente de la población de hasta 14 años, cuya incidencia decrece siete puntos porcentuales. Por esta razón, la *dependencia demográfica total* para estas franjas etarias no sufre variaciones entre puntas; muestra sí un aumento apreciable, que alcanza un valor pico en 1990 para luego decrecer a un nivel algo superior al de 1950. Según Balasini (2019, p. 73) la tasa de dependencia continuará decreciendo hasta el año 2030 aproximadamente. Esto indicaría la existencia de un “bono demográfico”.

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



En cuanto a lo primero, debería contarse con información referida al nivel de actividad de la población en edad activa¹³, y calcular una relación de dependencia que incluya, además de la incidencia de las poblaciones de hasta 14 años y de más de 60 años, la población de la franja etaria intermedia que no desarrolla actividades productivas; esto implicaría un incremento en la tasa de dependencia¹⁴.

¹³ El indicador correspondiente es la Tasa Refinada de Actividad, que establece un cociente entre la Población Económicamente Activa y la población en edad activa.

¹⁴ Formalmente, la tasa de dependencia así redefinida se determinará en los términos siguientes: .

$$\text{Tasa de Dependencia redefinida} = \frac{\text{Pobl}_{0-14} + \text{Pobl no activa}_{15-59} + \text{Pobl}_{+60}}{\text{Pobl total}}$$

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

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

Por último, como ya se destacó, existe un factor que opera en el sentido inverso, que es la prolongación de la escolarización. Ello abarca especialmente a la población entre 12 y 24 años, tanto por la generalización del ciclo secundario como por el mayor ingreso a la educación terciaria (universitaria y no universitaria).

Sería muy importante contar con indicaciones precisas acerca de estos fenómenos para verificar en qué medida aceleran o compensan los factores demográficos. Pero si en lo referido a educación puede avanzarse en base a los registros censales, no podemos decir lo mismo con relación al empleo. Esto ocurre por la dificultad de captar los empleos poco asimilables a empleos formales o trabajo con dedicación plena, dado que las preguntas censales destinadas a este efecto han variado de un censo a otro, lo que dificulta la comparabilidad (Novick, 2000; Giusti y Wainerman, 1994)¹⁵.

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

Cabe una observación que morigera en algún grado el impacto de esta omisión. Nos referimos a la población afectada a tareas domésticas y de cuidado. Como es sabido, la actividad de esta población no es contabilizada como productiva en las convencionales mediciones de las cuentas nacionales. Pero, de hecho, se trata de

¹⁵ Para mayores detalles sobre este punto se remite a Müller (2021).

actividad productiva (Eisner, 1988). En consecuencia, desde un ángulo de la generación de recursos para la sobrevivencia, la omisión de la medición de la dependencia no tendría la importancia que sugiere la sola consideración de la Población Económicamente Activa y su eventual variación a lo largo del tiempo.

Con relación a la participación en el proceso de escolarización, se trata de un dato más fácilmente releuable, a partir de los registros censales. Realizamos un recálculo de la tasa de dependencia para contemplar la incidencia de la escolaridad. Adoptamos al efecto las definiciones siguientes:

$$\text{Tasa de dependencia dem. hasta 13 años} = \frac{\text{Población de hasta 13 años}}{\text{Población total}}$$

$$\text{Tasa de dependencia dem. más de 59 años} = \frac{\text{Población de más de 59 años}}{\text{Población total}}$$

$$\text{Tasa de dep. dem. corr. por escolaridad} = \frac{\text{Población de hasta 13 años} + \text{Población de 14 hasta 18 años escolarizada}}{\text{Población total}}$$

$$\text{Tasa de dep. dem. total} = \text{Tasa de dep. dem. hasta 13 años} + \text{Tasa de dep. dem. de más de 59 años}$$

$$\text{Tasa de dep. dem. total corr. por escolaridad} = \text{Tasa de dep. dem. corregida por escolaridad} + \text{Tasa de dep. dem. de más de 59 años}$$

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

El **cuadro 2** sintetiza los valores obtenidos, para los censos demográficos de 1947, 1960, 1980 y 2010¹⁶. El **gráfico 2** ilustra las tendencias subyacentes a estas cifras, a partir de la interpolación.

¹⁶ Se obvian los censos de 1970 y 2001, respectivamente por no haber sido procesado íntegramente el primero y por las importantes falencias que se produjeron en el operativo del censo mencionado en segundo término.

Cuadro 2.

Dependencia demográfica. Incidencia de la escolarización. 1947, 1960, 1980, 2010
(% sobre población total)

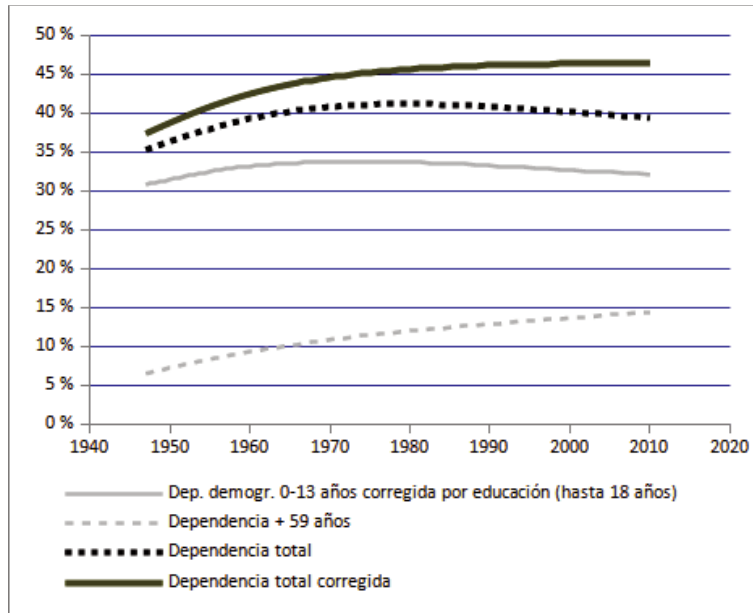
Tasas	1947	1960	1980	2010
Dependencia demográfica 0-13 años (a)	28,8%	30,1%	29,2%	25,0%
Dependencia demográfica 0-13 años corregida por escolaridad (hasta 18 años) (b)	30,8%	33,2%	33,7%	32,1%
Dependencia + 59 años (c)	6,5%	9,3%	12,0%	14,4%
Dependencia total (a) + (c)	35,3%	39,3%	41,2%	39,4%
Dependencia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

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

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

Gráfico 2.

Dependencia demográfica. Incidencia de la escolarización. 1947, 1960, 1980, 2010



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

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

Dependencia demográfica y costo de supervivencia

Hasta aquí, el análisis ha asumido implícitamente que el costo de supervivencia de un habitante no activo es igual, cualquiera sea su franja etaria de pertenencia; esto es, se ha supuesto que el costo de un niño o adolescente, en términos de supervivencia, es similar al de un adulto mayor. Para completar el análisis, y a fin de mejorar el cálculo desde la óptica de la sobrevivencia, conviene aproximar una valorización comparativa.

Este es un cálculo que demandaría un estudio extenso de canastas de consumo, a la vez que requiere hipótesis en cuanto a las condiciones efectivas de vida, en términos de ocupación de vivienda, grupo familiar, etc. No encaramos aquí la tarea de medir integralmente las necesidades comparativas de supervivencia y su monetización. Nuestra estimación se ceñirá a considerar los rubros siguientes, que muestran claros diferenciales según el estrato etario, a la vez que resultan de cómputo sencillo:

- Alimentación
- Salud
- Educación

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

Indicamos a continuación los procedimientos a aplicar en cada caso y remitimos a Müller (2021) para un mayor detalle. Luego, presentamos los resultados obtenidos, en términos de redefinición de los valores de los índices de dependencia.

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

Se asumirá un total de población de 44.640.000 habitantes.

Alimentación

Se parte del consumo privado en alimentos, estimado en función de la composición de los cuadros de oferta y utilización de las cuentas nacionales base 2004, aplicada al valor del consumo para los años 2018-2019 (INDEC, 2019).

Para obtener el consumo promedio de alimentos para cada franja etaria, se consideran las mediciones de adulto-equivalente elaboradas por el INDEC (2020, p.11)¹⁷.

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

¹⁷ Para cada franja etaria, se adopta el promedio del índice de adulto-equivalente para hombres y mujeres.

Salud

El punto de partida será el gasto en salud, calculado a partir del valor bruto de producción de los sectores de salud pública y salud privada (INDEC, s.f.). A ello se adiciona una estimación del consumo de especialidades medicinales por parte de las familias. Dado que no se dispone de información desagregada al nivel de la industria farmacéutica en las cuentas nacionales para los años 2018-2019, este valor se estima en función del valor bruto de producción del sector de industria química. A este efecto se aplica una proporción de participación del sector productor de medicamentos sobre el total de la industria química, y a su vez un porcentaje de las ventas al consumo privado sobre el total producido por la industria farmacéutica, porcentajes obtenidos de la matriz insumo-producto de 1997 (Ministerio de Economía, 1997).

En cuanto al consumo específico de salud para cada franja etaria, y a falta de indicaciones más precisas, se adoptó muy crudamente la hipótesis de que es un 150% mayor para la franja de más de 60 años con relación a la población restante¹⁸.

Educación

En el caso del sector educación, se adopta como valor del consumo el valor bruto de producción de los sectores de educación pública y educación privada.

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

Dado que se carece de indicaciones suficientes (en particular en lo referido al sector privado, que comprende cerca de 20% del total), se opta por el procedimiento siguiente: prorratar el gasto en función de la matrícula de alumnos de cada nivel

¹⁸ Como aproximación, esta diferencia del costo de atención de salud está basada en los cálculos de costos de empresas de medicina prepaga, según consultas realizadas en Internet.

Cuadro 3. Costos medios unitarios estimados para alimentos, salud y educación, por franja etaria. 2018-2019 (en dólares)			
	Franja etaria		
	0-17	18-59	60 y más
Alimentos	1.342	1.753	1.421
Salud	774	774	1.934
Educación	2.191	0	0
Total	4.307	2.526	3.355

Fuente: Elaboración propia.

educativo, y asumir que el costo por alumno del nivel terciario/universitario es 20% menor al de los niveles restantes.

Dependencia ponderada por gasto

El **cuadro 3** detalla los costos unitarios obtenidos para los tres rubros de gasto considerados.

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

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

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

Cuadro 4.

Dependencia corregida por educación, ponderada por gasto en alimentos, salud y educación

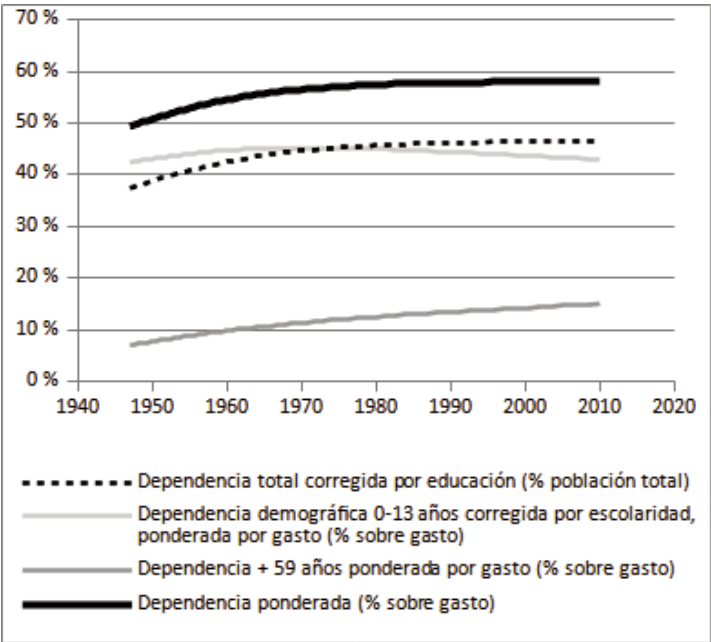
	1947	1960	1980	2010
Dependencia total corregida por educación (% población total)	37,4%	42,5%	45,7%	46,5%
Dependencia demográfica 0-13 años corregida por educación, ponderada por gasto (% sobre gasto)	40,46%	43,02%	43,46%	41,60%
Dependencia + 59 años ponderada por gasto (% sobre gasto)	6,17%	8,70%	11,17%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

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

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3.

Dependencia corregida por educación, ponderada por gasto en alimentos, salud y educación



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

Dependencia demográfica: conclusiones

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

- a) El cálculo de dependencia demográfica muestra una creciente importancia de la población mayor, en desmedro de la población de hasta 14 años (**cuadro 1**).
- b) La dependencia total muestra un crecimiento moderado hasta 1985 para luego decrecer y arribar en años recientes a valores similares a los de la inmediata posguerra (**cuadro 1**).
- c) La introducción de la escolarización, de creciente incidencia en la población de 14 a 18 años, conlleva un aumento de la tasa de dependencia de 37 a 46%, entre 1947 y 2010. Factor decisivo, entonces, en el comportamiento de la dependencia de la población no activa (**cuadro 2**); de hecho, se pone en duda la existencia del “bono demográfico”, sugerida por la tasa de dependencia total.
- d) La introducción de costos diferenciados por supervivencia –centrados en alimentación, salud y educación– no altera en lo sustancial las conclusiones alcanzadas, en términos relativos. Sin embargo, queda en evidencia que, visto desde este ángulo, el nivel de dependencia es mayor al de la dependencia corregida por escolaridad (**cuadro 4**).
- e) Dados los niveles relativamente altos alcanzados por la escolarización en años recientes, no es esperable un efecto diferencial a futuro por variaciones en esta variable. Esto es, la dependencia total –aun corregida por escolaridad– básicamente dependerá en su evolución del componente demográfico.

Desde el ángulo institucional, el aumento de la escolarización –que comporta derivar recursos adicionales para sostener población no activa y también para suministrar el servicio educativo– y su consiguiente aumento en el nivel de dependencia no parece haber sido objeto de igual preocupación en términos de sostenibilidad, como sí ocurre con el envejecimiento poblacional. Hay evidentemente una

diferencia de enfoque que no se vincula con la masa de recursos demandados. Esta diferencia se funda en una específica axiología, que justifica brindar educación como forma de lograr una mejor inserción laboral y por ende de ingresos, vía habilitada por la existencia de opciones educativas sin costo para la familia del alumno. La mayor carga requerida para soportar la educación de personas jóvenes no es considerada ni tratada de igual manera que la mayor carga resultante de la mayor supervivencia de la población mayor.

Quizá se argumente que la mayor educación resulta en definitiva en un “mayor capital humano” que luego beneficia al proceso productivo, lo que de alguna manera financia este costo adicional; este argumento sería de aplicación en el plano de la sobrevivencia, pero tendría inmediatas connotaciones valorativas. Pero tal argumento demanda un sustento que la verificación empírica parece poner en duda; no faltan estudios que han cuestionado la relación entre escolarización y crecimiento económico (Pritchett, 2006).

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

Formalidad, equidad y fiscalidad en la cuestión previsional

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

El **cuadro 5** detalla la cobertura del sistema previsional gestionado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS).

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

Cuadro 5.
Cobertura del sistema previsional nacional. 2018

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

(*) Beneficiarios correspondientes a marzo 2018.

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

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

- a) Inequidad: ella se manifiesta en el hecho de que personas que no tuvieron vinculación (total o parcial) con el sistema previsional durante su edad activa reciben ahora un beneficio del mismo, lo que implica un tratamiento desigual con relación a quiénes realizaron aportes.
- b) Fiscalidad: la universalización del beneficio significa una ampliación de la base de personas beneficiarias, y en consecuencia comporta un gran esfuerzo fiscal, que compromete el logro de metas de equilibrio en este ámbito.

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

Equidad

El argumento referido a la inequidad que comporta la universalización del beneficio previsional expresa que ella conlleva asignar beneficios a personas que no registran aportes al sistema en cantidad suficiente, y por ende están recibiendo

prestaciones sin contrapartida. Esto requiere especificar inicialmente qué entenderemos por “equidad”.

Por lo pronto, esta carencia de reciprocidad en la relación entre aportes y beneficios no debe ser entendida en términos de que el beneficio previsional es el resultado de la acumulación de un aporte previo, porque no hay tal acumulación en bienes materiales, sino solamente un derecho contingente a consumo futuro. Esto significa que no hay una apropiación de una producción acumulada por parte de quien no contribuyó a tal acumulación (Eisner, 1994). No es entonces aquí donde debemos investigar la cuestión de la inequidad.

En general, la equidad alude ante todo a la igualdad de tratamiento a dos o más individuos que presenten situaciones similares o comparables¹⁹. Podemos proponer en principio tres nociones para el tema que nos ocupa:

- (i) *El derecho a percibir una prestación previsional del Estado que permita un mínimo estándar de vida, más allá de la contraprestación pasada o corriente que el individuo haya brindado o brinde.* Esta noción fundamenta la propuesta del “salario de ciudadanía”, esto es, una remuneración que se origina en la mera pertenencia a un colectivo social determinado, y se asienta en la idea de igual tratamiento a todos los miembros de tal colectivo. De aplicarse este principio no habría inequidad alguna en la universalización del beneficio previsional, aun cuando este principio demanda definir cuál sería la prestación que asegure el estándar mencionado. Por otro lado, este concepto de equidad no abre juicio sobre aspectos distributivos.
- (ii) *El derecho a percibir una prestación previsional del Estado en contraprestación a una actividad laboral pasada* (por un período de tiempo mínimo a definir). Este derecho se ejerce independientemente de si se realizaron contribuciones al sistema previsional –o contribuciones de orden fiscal en general– durante el período de vida activa. En este caso, la universalización del beneficio se encontrará justificada para todos aquellos que hayan desempeñado alguna acti-

¹⁹ En particular, ésta es la definición de equidad “horizontal”, de uso corriente en economía (Pearce, 1999, p. 149).

vidad útil, sea en el marco de un convencional mercado de trabajo formalizado, sea en actividad por cuenta propia, sea en actividades de cuidado dentro del hogar. Este principio, al igual que el anterior, no brinda indicaciones acerca del monto de la prestación, como así tampoco abre juicio en términos distributivos.

(iii) *El derecho a percibir una prestación previsional del Estado relacionada con las contribuciones realizadas al sistema previsional durante la vida activa.* En este caso, el principio de equidad establece una proporcionalidad entre lo recibido como remuneración en la vida activa y el monto de la prestación.

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

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

- i Personas que cumplieron actividades productivas durante un período relevante, pero que no realizaron aportes en proporción a lo recibido como beneficio, en razón de la informalidad o inserción precaria en el trabajo²⁰.
- ii Personas que realizaron actividades productivas que no generaron ingreso (por ejemplo, actividades de cuidado dentro del hogar).
- iii Personas que no realizaron actividades productivas en grado relevante.

- iv Personas que evitaron *ex profeso* la condición de empleo registrado, para luego hacerse del aporte o la contribución previsional, y que luego sean beneficiadas igualmente; o sea, el caso en que la informalidad sea una decisión explícita.

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

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

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

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

Conviene ahora profundizar el análisis acerca de la contraposición entre individuos que acreditan o no acreditan aportes. La verdadera inequidad se da en realidad durante el período activo, y correspondería a una situación de presión fiscal desigual, puesto que las contribuciones o aportes son, bajo nuestra óptica, meros impuestos. Pero esto es así solo en la medida en que los aportes sean efectivamente

²⁰ Este caso podría incluir el de personas en relación de dependencia a las que se les realizaron deducciones, pero que luego no fueron debidamente aportadas.

deducidos del ingreso percibido por el trabajador. En otras palabras, si se diera el caso de que lo que el trabajador recibe como ingreso no guarda relación con lo aportado en su nombre, entonces no podría hablarse de inequidad, porque se trataría de una imposición que recae sobre el empleador (y en definitiva sobre los consumidores, en cuanto impuesto indirecto).

Este es un punto arduo, y de hecho da lugar a decisiones que no parecen consistentes. Por ejemplo, la Argentina protagonizó dos ejemplos contrapuestos. Por un lado, entre 1995 y 1999 se redujeron las contribuciones patronales (obligaciones a cargo del empleador) con el objetivo de mejorar la posición competitiva de las empresas (Cruces, Galiani y Kydiba, 2010), bajo la expectativa de que la reducción de la contribución significaría una reducción del gasto total en concepto de fuerza de trabajo, y por consiguiente no cabría esperar como efecto un mayor ingreso para el trabajador. De ser así, no habría inequidad entre trabajadores registrados y no registrados. Por otra parte, en 2001 se redujeron los aportes personales obligatorios a los fondos de jubilación gestionados por las AFJP, con el propósito de incrementar el salario percibido sin alterar la ecuación económica de los empleadores. Si esto se logró, entonces el ingreso del trabajador registrado sí se ve afectado por la normativa previsional, y diríamos que las contribuciones conllevan inequidad entre trabajadores registrados y no registrados, a paridad de salario bruto.

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

Ahora bien, desde la óptica neoclásica la cuestión se dirime, al igual que en el caso de la imposición indirecta, en función de las respectivas elasticidades de

oferta y demanda. En la medida en que la elasticidad de oferta de la fuerza de trabajo sea más baja que la de la demanda, las cargas sociales tenderán a recaer sobre el trabajador. En definitiva, será la productividad marginal del trabajo la que determinará el costo laboral, y la legislación referida a las cargas sociales y deducciones redistribuirá el ingreso correspondiente entre el bolsillo del trabajador y el Estado y/o los fondos de pensión, según cuál sea el ordenamiento vigente.

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

Nuestra postura se inclina por este último abordaje, entre otras cosas porque la noción de productividad marginal del trabajo, que representa la demanda de trabajo en el abordaje neoclásico, no tiene asidero técnico alguno²¹.

Existe una abundante literatura empírica, apuntando a establecer cuál es la real incidencia de la imposición sobre el trabajo. No ingresaremos aquí en una consideración detallada de esta cuestión, sino que extractaremos conclusiones de interés a partir de la consideración de algunos trabajos (González-Páramo y Melguizo, 2013; Saez, Schoefer y Seim, 2017; Cruces, Galiani y Kidyba, 2010; Deslauriers, Dostie, Gagné y Paré, 2018; Kugler y Kugler, 2001; Gavrilova, Zoutman, Hopland y Møen, 2015; Beach y Balfour, 1983).

- Una conclusión que emerge de varios trabajos es que el grueso de las cargas sociales recae sobre el trabajador; se menciona una proporción del orden de 2/3, aun cuando debe destacarse que existe una diversidad importante de resultados, por lo que esta conclusión no es muy robusta (González-Páramo y Melguizo, 2013). Este resultado es interpretable dentro de los convencionales parámetros de elasticidades de oferta y demanda.

²¹ Esto se funda en el hecho de que no se verifica la sustitución entre factores de producción asumida por la teoría económica convencional. Véase Grieve (2012).

- Algunos trabajos mencionan como aspectos diferenciadores tanto el nivel salarial como la escala de la empresa. Señalan que el trabajador tiende a hacerse cargo de una porción creciente a medida que crece el salario y la escala de la empresa.
- Se señalan también efectos desiguales en el caso de incrementos y de disminuciones. En particular, las disminuciones de cargas sociales tienden a favorecer a los trabajadores, a la vez que los incrementos tienden a recaer sobre los empleadores. Esto es obra de la rigidez a la baja del salario nominal. La existencia de salarios mínimos legales contribuye a esta rigidez.

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

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

En conclusión, el argumento que apunta a la inequidad entre trabajadores formales y no formales por efecto de las cargas sociales no parece ser sostenible sin

más aditamentos, no parece haber espacio para afirmaciones tajantes en uno u otro sentido.

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

Por último, debe señalarse que el beneficio percibido por los individuos que no lograron acumular treinta años de aportes es inferior al de los que sí lograron la formalidad requerida. De acuerdo al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018, p. 39), la virtual totalidad de los beneficiarios de moratorias cobraba el haber mínimo, mientras que entre quienes lograron mostrar los aportes suficientes para lograr un beneficio regular, cerca de 2/3 cobraban haberes superiores. Si bien estos valores pueden depender de las específicas trayectorias laborales, parece claro que el beneficio originado en moratorias es más bajo, lo que morigerara en alguna medida el argumento referido a la inequidad.

Fiscalidad

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

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

El gasto público se mantuvo en una relación relativamente estable con el PIB desde 1980-1989 hasta 2000-2009; en ese lapso, el gasto previsional tuvo un aumento de 1,5 puntos porcentuales del PIB, menor al que mostraron en conjunto los sectores de salud y educación (2,3 puntos). En estos dos últimos sectores, el aumento del gasto parece responder tanto al propio envejecimiento de la población

Cuadro 6.					
Gasto público consolidado, por principales finalidades/funciones (% PIB-promedios por período, precios corrientes)					
		1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2017
Gasto total		28,3%	27,9%	29,1%	40,6%
Gasto previsional		5,3%	7,6%	6,8%	10,2%
Otros gastos	Educación, cultura y ciencia y técnica	3,1%	3,9%	4,7%	6,2%
	Salud	1,8%	2,5%	2,5%	3,5%
	Energía y combustible	2,7%	0,8%	0,8%	2,7%
	Transporte	1,9%	1,0%	1,3%	2,4%
	Servicios de la deuda	3,4%	2,2%	2,6%	2,4%
	Resto	10,1%	10,0%	10,5%	13,3%
Nota: Se excluye el gasto referido a obras sociales, incluido en la fuente consultada dentro del concepto de gasto público, por considerarse que no reviste tal carácter. Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.					

como a la mayor escolarización, aspectos que hemos destacado anteriormente en este trabajo²².

El fuerte incremento de más de 10 puntos porcentuales que se registra entre 2000-2009 y 2010-2017 es en parte atribuible al sistema previsional, lo que refleja seguramente la universalización del beneficio jubilatorio (y en grado menor la propia estatización del sistema previsional); el incremento representa 3,4 puntos, pero dista de explicar el grueso del salto observado en la incidencia total del gasto público, al comprender menos del 30% del mismo. Salud y educación, por su parte, crecen en participación en 2,5 puntos porcentuales; es seguro que incide fuertemente la importante recuperación salarial que se produjo en el período. Energía y

²² Con relación al gasto en salud, la fuente consultada indica que la incidencia del gasto del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados se duplicó entre 1980 y 2017. Pero debe señalarse que el gasto en salud pública mostró una variación similar.

transporte, en tanto, aportan 3 puntos (por obra del creciente peso de los subsidios a los usuarios).

En definitiva, el sistema previsional es un factor relevante en el incremento observado en el período 2010-2017, pero no puede ser considerado el único o principal responsable. Sí es evidente una clara tendencia en el largo plazo al incremento de la incidencia de esta categoría de gasto, tendencia que de alguna forma culmina con la universalización. Puede aceptarse la hipótesis –que de todas formas merecería una verificación en profundidad– de que la universalización de alguna manera ha situado el gasto previsional en una suerte de punto máximo, en el sentido de que no habría razones para esperar nuevos saltos incrementales, al menos en términos de cobertura.

Ahora bien, más allá de su importancia relativa, la incidencia creciente que ha tenido el sistema previsional ha sido señalada como un elemento de presión sobre las finanzas públicas, y se ha enfatizado el impacto de la mencionada universalización como un elemento destacado en este proceso. La ampliación del beneficio a la totalidad de la población en los estratos de edad mencionados habría producido una suerte de “explosión” en el gasto previsional²³.

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

Esta pregunta cobra sentido porque pueden identificarse dos factores que juegan en sentidos contrarios cuando comparamos la situación actual con una situación de formalización plena. Por un lado, la ampliación de los beneficiarios –cubriendo incluso personas sin trayectoria laboral– comportaría un mayor gasto; en la situación de plena formalización solo percibirán beneficios quienes se hayan

²³ Véase, por ejemplo, la frase siguiente, extraída de un documento de la Asociación Argentina de Presupuesto: “Sin embargo, la verdadera explosión en el número de altas otorgadas por imperio de la presente normativa se da a partir de agosto de 2006” (La Ruffa, s.f.).

desempeñado en el mercado de trabajo. Por otro lado, como hemos visto en el apartado referido a equidad, la situación de formalización plena implica abonar beneficios más elevados (en la medida en que la remuneración de los trabajadores no formales sea superior a valores mínimos), aunque limitados a la población con trayectoria laboral.

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

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

Esta cuestión es tratada aquí mediante un planteo simple, que no pretende dar una respuesta precisa a la pregunta planteada, solamente brinda un cálculo aproximado que pretende ser razonable. Se caracteriza en forma estilizada la situación actual –a partir de la información sobre masa de beneficios y formalización–, en un escenario de estado estacionario, que replica en el tiempo las condiciones imperantes en la actividad laboral y en la masa de beneficiarios previsionales. Sobre este escenario, calibrado a la situación de 2018, se plantea uno alternativo de formalización plena del empleo que otorga beneficios únicamente a aquellos individuos con una trayectoria laboral, en las condiciones de la normativa actual en cuanto al monto de beneficios. No nos extenderemos más aquí en el desarrollo de los modelos utilizados para comparar la erogación previsional resultante de ambos escenarios. Pueden consultarse en Müller (2021) los detalles del cálculo realizado.

El **cuadro 7** sintetiza los supuestos de cada escenario. El escenario actual pretende replicar, en forma simplificada, los valores reales, en cuanto a masa de empleo y valor de beneficios.

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

Cuadro 7. Cálculo de erogación previsional del sistema previsional. Escenarios “Situación actual” y “Formalización plena”. Supuestos		
	Escenario actual	Formalización plena
Masa de beneficiarios-> 59 años	Total	Población económicamente activa
Beneficio empleo no formal	Jubilación mínima	n/a
Conformación del mercado de trabajo (% formales-informales)	Coincidente	
Relación activos-pasivos	Coincidente	
Beneficio empleo formal	52% del RITPE franja 50-60 años	
Remuneración unitaria de autónomos	Igual a remuneración de asalariados	
Remuneración trabajo no formal	54% remuneración trabajador formal	
Relación jubilados/pensionados	Coincidente (77%-23%)	
Alícuota de aportes	Coincidente-Calibrada para ajustar a 2018 (17,9%)	

Puede constatar que el escenario de formalización plena, lejos de representar una erogación previsional menor a la de la situación actual, conlleva un valor casi 9% más alto. La naturaleza del cálculo realizado no permite afirmar que dicho valor sea preciso, el ejercicio descansa en la hipótesis de que toda la población económicamente activa logrará la antigüedad necesaria para obtener el beneficio previsional, lo que quizá sea la hipótesis más fuerte²⁴.

Puede sin embargo aceptarse la conclusión importante de que la universalización no ha representado en sí misma una erogación sustancialmente mayor a la que implicaría un mercado de trabajo totalmente formalizado. Pero sí podrá argumentarse que un escenario de formalización plena permitirá obtener más recursos fiscales, al incrementarse los aportes. El **cuadro 9** detalla el cálculo correspondiente, cálculo que, como dijimos, asume una alícuota de aporte igual en ambos escenarios.

Cuadro 8.

Cálculo de erogación previsional del sistema previsional. Escenarios “Situación actual” y “Formalización plena”. 2018. Resultados (valores monetarios corrientes)

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

²⁴ Una reducción del 9% en la población beneficiaria en el escenario “Formalización plena” (atribuible eventualmente a la población que no realiza aportes durante el período mínimo de treinta años) arrojaría un gasto previsional igual al del escenario “Situación actual”.

Cuadro 9.		
Erogación previsional y aportes. Escenarios “Situación actual” y “Formalización plena”. 2018. Cobertura de beneficios (valores monetarios corrientes)		
Concepto	Escenario	
	Situación actual	Formalización plena
Valor de beneficios (miles \$/año)	1.392.494	1.513.182
Valor de beneficios/PIB	9,5%	10,4%
Total de aportes (miles \$/año)	864.895	1.089.561
Total de aportes/PIB	5,9%	7,5%
Déficit previsional/PIB	3,6%	2,9%
Cobertura de beneficios por aportes	62,1%	72,0%
Fuente: Elaboración propia.		

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

Conclusiones

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

Se han distinguido dos planos de análisis. El primero, que hemos denominado de *sobrevivencia*, se refiere al dimensionamiento de los recursos para sostener la población no activa. El segundo plano fue designado como *institucional*, y comprende los arreglos institucionales que habilitan el sostenimiento de esa población no activa.

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

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

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

Seguidamente, se introduce el diferencial de costos de supervivencia por franja etaria, a fin de aquilatar adecuadamente el nivel de gasto necesario para el sostenimiento de la población no activa, diferenciando población joven y población mayor; se consideran los recursos insumidos en alimentación, educación y salud. Esta corrección no altera sustancialmente los resultados alcanzados por la corrección demográfica por escolaridad, aunque el nivel de dependencia resulta ser mayor al que surge de los indicadores demográficos. Más de la mitad del consumo de alimentos, educación y salud se destina actualmente a personas no activas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo acotado del alcance de este trabajo no permite fundamentar recomendaciones a partir de lo analizado, ellas tienen que apoyarse en una consideración más amplia de la cuestión previsional; se espera solamente que lo tratado aquí pueda ser de ayuda en tal sentido. Una cuestión que es probablemente la más difícil que enfrenta la gestión estatal, por el gran volumen de recursos que involucra y también por su complejidad, al lidiar no solo con hechos de períodos corrientes, sino con la integralidad de las trayectorias laborales.

Bibliografía

Arenas de Mesa, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. *Libros de CEPAL*, (159).

- Arza, C. (2010). La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. En S. Torrado (Dir.), *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Balasini, J. (2019). ¿Es necesaria una reforma jubilatoria en la Argentina? *Voces en el Fénix*, (78).
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de Historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Beach, C., y Balfour, F. (1983, febrero). Estimated Payroll Tax Incidence and Aggregate Demand for Labour in the United Kingdom. *Economica, New Series*, 50(197), 35-48.
- Bertranou, F., y Bonari, D. (2005). *Protección Social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño - 1990-2003*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Cetrangolo, O., y Grushka, C. (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, (205).
- Cruces, G., Galiani, S., y Kidyba, S. (2010, agosto). Payroll taxes, wages and employment: identification through policy changes. *Labour Economics*, 17(4).
- Deslauriers, J., Dostie, B., Gagné, R., y Paré J. (2018). Estimating the impacts of payroll taxes: evidence from canadian employer-employee tax data. *IZA Discussion Paper*, (11598).
- Eatwell, J., Milgate, M., y Newman, P. (1998). *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. Nueva York: MacMillan Reference LTD.
- Eisner, R. (1988). Extended Accounts for National Income and Product. *Journal of Economic Literature*, XXVI.
- Eisner, R. (1994). *The misunderstood economy. What counts and how to count it*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Ferrer, A. (2008). *La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gavrilova, E., Zoutman, F., Hopland, A., y Møen, J. (2015). Who Pays for the Payroll Tax? Quasi-Experimental Evidence on the Incidence of the Payroll Tax. *9th Norwegian-*

German Seminar on Public Economics. Oslo: CESifo, Norwegian Center for Taxation at NHH, Oslo Fiscal Studies at UiO.

Goldberg, L., y Lo Vuolo, R. (2006). *Falsas Promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila Editores.

Gough, I. (1998). Welfare State. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (Eds.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. Nueva York: MacMillan Reference LTD.

Grieve, R. (2012). The marginal productivity theory of the price of capital: An historical perspective on the origins of the codswallop. *Real-world Economics Review*, (60).

INDEC. (s.f.). *Agregados macroeconómicos (PIB)*. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47>.

INDEC. (2019). *Cuadros de oferta y utilización (COU)*. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-114>.

INDEC. (2020). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019*. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf.

Kugler, A., y Kugler, M. (2001). Effects of Payroll Taxes on Employment and Wages: Evidence from the Colombian Social Security Reform. Stanford Center for International Development. *Working paper*, (134).

La Ruffa, G. (s.f.). Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina. Recuperado de: <https://docs.asap.org.ar>.

Leijonhufvud, A. (1996). Individuos, mercados y la división industrial del trabajo. *Desarrollo Económico*, 35(140).

Melguizo, Á., y González-Páramo, J. M. (2013). Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach. *SERIEs* 4, 247-271.

Ministerio de Economía. (1997). *Gasto Público Consolidado*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>.

Ministerio de Economía. (2001). *Matriz Insumo-Producto*.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*.
- Müller, A. (2021, julio). Dependencia, equidad, fiscalidad: Notas sobre la temática previsional en la Argentina. *Documento de Trabajo CESPA*, (60).
- Novick, S. (2000). La población económicamente activa en los Censos de Población 1947, 1960, 1970, 1980, 1991. *Documento de Trabajo Instituto Gino Germani-UBA*, (21).
- Pearce, D. (1999). *Diccionario Akal de Economía Moderna*. Madrid: Ediciones Akal.
- Picchio, A. (1998). Poor Laws. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (Eds.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. Nueva York: MacMillan Reference LTD.
- Pritchett, L. (2006). Does learning to add up add up? The Returns to Scholling in Aggregate Data. En E. Hanushek y F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North Holland.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina: Una breve historia*. Buenos Aires: Booket.
- Rofman, R., Fajnzylber, E., y Herrera, G. (2009). Reformando las reformas previsionales. *Documentos de Trabajo sobre Políticas Sectoriales Banco Mundial oficina de Buenos Aires*, (4).
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial Ediciones.
- Saez E., Schoefer, B., y Seim. D. (2019). Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717-1763.
- Wainerman, C., y Giusti, A. (1994, octubre-diciembre). ¿Crecimiento real o aparente? La fuerza de trabajo en la Argentina en la última década. *Desarrollo Económico*, (135).