**Una aproximación a los Indicadores de desempeño para el Sistema Previsional Argentino**

Vanesa D’Elia y Manuel Gavernet [[1]](#footnote-1)\*

Palabras clave: sistema previsional, Argentina, indicadores de desempeño

Códigos JEL: H55, H0

**Lineamientos del Trabajo a presentar**

1. **Introducción**

En los últimos tiempos, el Sistema de Seguridad Social en general, y el sistema previsional en particular, ha sido objeto de intenso debate tanto en los ámbitos políticos como académicos. Muestra de ello son las constantes reformas que el sistema previsional ha venido sufriendo, principalmente a partir del año 2003. Sin embargo, uno de los puntos que ha generado (y aún genera) mayor controversia es que muchas de estas reformas se realizaron sin disponer de información pública y ordenada que permita evaluar los potenciales impactos de tales cambios. En este sentido, contar con un sistema de indicadores de seguridad social resulta de vital importancia, sobre todo teniendo en cuenta que en el año 2019, la Ley 27.260 de 2016 dispone la creación de un Consejo de Sustentabilidad Previsional, para la elaboración de un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto.

A pesar de esto, Argentina cuenta con escasa e incompleta información sistematizada del sistema previsional. El objetivo del trabajo es presentar una serie de indicadores de desempeño del sistema previsional argentino que sea de utilidad fundamentalmente a los hacedores de política para el diagnóstico y evaluación del sistema. Si bien existen algunos trabajos donde se exponen ciertos indicadores para el caso argentino (ver por ejemplo, ANSES 2016 y 2011; Calabria y Rottenschweiler, 2015; Bertranou et al., 2011; Rofman y Oliveri, 2011; Rofman y Lucchetti, 2006, entre los más recientes) en ninguno de ellos el objetivo primordial es presentar un esquema analítico completo focalizado exclusivamente en la construcción de indicadores de evaluación previsional que englobe conjuntamente las principales dimensiones que caracterizan un sistema de jubilaciones y pensiones. En efecto ANSES (2016 y 2011), Bertranou et al. (2011) y Rofman y Lucchetti (2006) se concentran en la cobertura previsional y si bien presentan gráficos con la evolución de las series, no se muestran las series completas con los datos de los indicadores. Por su parte, el resto de los trabajos, sin bien estudian otras dimensiones del sistema además de la cobertura, en Calabria y Rottenschweiler (2015) no se presentan las estadísticas completas y en Rofman y Oliveri (2011) sólo se presentan los datos para un momento en el tiempo (no una serie temporal).

De ahí que, siguiendo la tendencia internacional de indicadores de performance de seguridad social desarrolladas fundamentalmente por el Banco Mundial (2012), Organización internacional del Trabajo-OIT- (2007) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE- (2018), el principal aporte de este estudio es que, para cada uno de los aspectos fundamentales que caracterizan al sistema previsional argentino (como cobertura, generosidad de los beneficios y sosteniblilidad financiera) se analizan desde las potenciales fuentes de información disponibles, siguiendo por la definición de los principales indicaciones, las fórmulas de cálculo hasta culminar con el dato cuantitativo.

El trabajo se estructurará de la siguiente manera. La siguiente Sección II describirá brevemente el sistema previsional argentino. En la Sección III se presentarán las tendencias demográficas y las características del mercado laboral argentino y su relación con el sistema previsional. En la sección IV se definirán los indicadores de desempeño, se analizarán las fuentes de información disponibles y se presentarán los resultados. Finalmente, la Sección V concluirá.

1. **Diseño del sistema previsional argentino y parámetros que definen su estructura**

En esta Sección se expondrá una breve descripción del sistema previsional argentino, presentando hechos estilizados a partir del comportamiento de los parámetros primordiales del sistema.

1. **Tendencias demográficas, comportamiento del mercado de trabajo y su relación con el sistema de jubilaciones en Argentina**

En esta Sección se realizará un breve análisis de las cuestiones demográficas y del mercado de trabajo y su vínculo con el sistema previsional.

1. **Indicadores: Metodología, definiciones y fuentes de datos**

La metodología de trabajo que se utilizará a lo largo de este estudio será una combinación de recopilación de datos estadísticos y construcción de indicadores cuantitativos de utilidad para el diagnóstico y el estudio del impacto de las políticas existentes y futuras. Este método de análisis sigue la tendencia internacional en cuanto ya existen varias publicaciones que se encuentran desarrollando indicadores de performance de seguridad social (Banco Mundial 2012; OIT 2007; OCDE 2018). Si bien es posible encontrar ciertos datos oficiales sobre algunos aspectos de la seguridad social en Argentina, no se ha desarrollado todavía ningún sistema de indicadores cuantitativos que permita evaluar la performance del sistema de seguridad social en general, ni del sistema previsional en particular de manera integrada, salvo algunos estudios aislados que contemplan ciertos indicadores para algunas dimensiones específicas.

De ahí que el principal aporte de este trabajo radica en que será el primer documento dedicado exclusivamente a definir medidas cuantitativas relevantes para el diagnóstico y seguimiento del sistema de jubilaciones argentino, comenzando con el análisis de las fuentes de información disponibles, sus ventajas y desventajas, hasta llegar a la construcción de los indicadores.

Siguiendo la literatura existente, los indicadores se organizan en general de acuerdo a tres grandes dimensiones: Cobertura, Intensidad y Sostenibilidad Financiera.[[2]](#footnote-2) Estos aspectos son de gran utilidad para diagnosticar el sistema jubilaciones y pensiones, monitorear su comportamiento, como así también analizar las consecuencias de cambios en la política. Sin embargo, existen grandes limitaciones en la construcción de los mismos para el caso argentino, ya sea por cuestiones relativas a las definiciones o porque no hay datos disponibles. A continuación, bajo las restricciones mencionadas, la siguiente Sección detallará las definiciones, fuentes de información y metodología de cálculo de los indicadores para caracterizar al sistema previsional argentino.

***IV.1. Indicadores de Cobertura***

Se incluirá la definición de los indicadores de cobertura, fuentes de información (como Censos, Encuestas (EPH, ENAPROSS) , y Registros administrativos (como los disponibles en la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y Ministerio de Hacienda), limitaciones, fórmulas de cálculo y serie con datos.

***IV.2. Indicadores de Intensidad***

Estos indicadores, tienen como objetivo analizar la cuantía o generosidad de los beneficios. Se incluirá la definición de los indicadores de intensidad, fuentes de información (como Censos, Encuestas (EPH, ENAPROSS) , y Registros administrativos (como los disponibles en la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y Ministerio de Hacienda), limitaciones, fórmulas de cálculo y serie de datos.

***IV.3. Indicadores de Sostenibilidad Financiera***

Otro de los aspectos relevantes para el sistema previsional es la sostenibilidad financiera. Los compromisos financieros son a largo plazo, por lo que la capacidad del sistema para poder hacer frente a los mismos es vital al momento de diseñar reformas. En el caso de las prestaciones contributivas, el sistema puro de reparto será sustentable siempre que los ingresos que se generen vía aportes y contribuciones de los trabajadores y empleadores sean suficientes para cubrir las jubilaciones y pensiones actuales mirando un horizonte de largo plazo. En el caso argentino, al coexistir prestaciones contributivas, con moratorias previsionales y beneficios no contributivos, cuyo financiamiento no proviene de fuentes diferenciadas (salvo en el caso de la PUAM que se financia con recursos provenientes del Sinceramiento Fiscal), no es posible realizar dicha relación con la información disponible. Se analizará entonces la relación entre el gasto total previsional con medidas como el PIB, y la relación entre la cantidad de aportantes con la cantidad de prestaciones previsionales para tener una visión general del costo y financiamiento del sistema.

1. **Conclusiones**

Se pretende por un lado, poder realizar afirmaciones en cuanto a las fuentes de información disponibles para la construcción de los indicadores, sus limitaciones, confiabilidad, etc. Por otro lado, en base a los lineamientos metodológicos y las potenciales restricciones según la fuente empleada, se pretende realizar una caracterización del sistema previsional de acuerdo a los indicadores construidos. Finalmente, a la luz de los indicadores, se incluirá una discusión sobre los principales desafíos del sistema previsional argentino y recomendaciones de política que podrían considerarse para la próxima reforma del sistema argentino en el año 2019.

**Referencias bibliográficas**

Administración Federal de Ingresos Públicos (2016), “Boletín Anual de Seguridad Social”. Disponible en <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/>

ANSES (2011), “Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad, *Observatorio de la Seguridad Social*. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>

ANSES (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”, *Observatorio de la Seguridad Social.* Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/DT_1601_Cobertura%20Previsional.pdf>

ANSES (2018), Datos Abiertos. Disponible en <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/>.

Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011). Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12818/Encrucijadas%20en%20la%20seguridad%20social%20Argentina.pdf?sequence=1>

Calabria A. y S. Rottenschweiler (2015), “Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: estudio del aumento de la cobertura”, *Munich Personal RePEc Archive*. Disponible en <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/64017/>

Gragnolati, M., R. Rofman, I. Apella, I. y S. Troiano, (eds) (2014). Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina. Banco Mundial, Montevideo.

INDEC (2018), *Encuestas Permanentes de Hogares*. Disponibles en <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>.

INDEC (2018), *Proyecciones de Población*. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=84>

Ministerio de Hacienda (2018), Cuenta de Inversión, Disponible en <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018), *Encuestas de Protección y Seguridad Social* (años 2011 y 2015). Disponibles en <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/enapross/?id_seccion=69>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social (2016), Boletín Estadístico de la Seguridad Social: Cuarto Trimestre 2015, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/bess_4trim_2015.pdf>

OCDE (2018), “Pensions at a Glance 2017. OCDE and G20 indicators”. Disponible en <https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2017_pension_glance-2017-en#page22>.

OIT (2007), Performance indicators (PIS). Disponible en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.do?ressource.ressourceId=9358>.

OIT (2013), “Decent work indicators”. Disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf>.

Palllares-Miralles M., C. Romero y E. Whitehouse Edward (2012), “International Patterns of Pension Provision II”, *Discussion paper*, Banco Mundial, Washington DC.

Rofman, R. y L. Lucchetti (2006), “Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage”, en World Bank Social Protection Discussion Paper N° 0616, Washington DC. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension_Coverage_in_LAC.pdf>

Rofman, R. y L. Oliveri (2011), “La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores”, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/CoberturaPrevisionalLC.pdf>

1. \* Ambos autores: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Avenida Córdoba 720, C1054AAT, Buenos Aires, Argentina. Email: [vanesadelia@anses.gov.ar](mailto:vanesadelia@anses.gov.ar) y [mgavernet@anses.gov.ar](mailto:mgavernet@anses.gov.ar). Tel: 40157758. Las expresiones presentadas en esta publicación corresponden exclusivamente a los autores y no necesariamente representan las de ANSES. [↑](#footnote-ref-1)
2. Además de estos criterios, el Banco Mundial (2012) incluye indicadores de eficiencia económica y eficiencia administrativa. En cuanto al primero, la falta de disponibilidad de datos oficiales que permitan construir una serie que relacione los aportes y contribuciones con el costo laboral total, dificultan la construcción de dicho indicador por lo que, al igual que el Banco Mundial, no será considerado en esta primera etapa del trabajo. De igual manera, calcular los costos administrativos puros del sistema previsional no es posible en tanto las instituciones que administran las jubilaciones y pensiones también administran otras prestaciones que no son previsionales (como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, en el caso de ANSES), por lo que este indicador tampoco será desarrollado en este trabajo. [↑](#footnote-ref-2)