

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Cobertura y escala previsional: la política de seguridad social como estrategia redistributiva.

Nicolás Dvoskin

Becario Doctoral CEIL-PITTE (CONICET), Docente FCE-UBA y FCS-UBA, Maestrando en Historia Económica FCE-UBA, Doctorando en Ciencias Sociales FCS-UBA

ndvoskin@gmail.com

Propósito del trabajo e investigación de la que surge

El presente trabajo se inscribe en el proyecto de investigación doctoral que el autor realiza en el marco del Programa Interdisciplinario de Trabajo y Empleo Urbanos, del CEIL – PIETTE (CONICET), bajo el título “Sistemas previsionales en América Latina: perspectivas teóricas, transformaciones recientes y propuestas de reforma para el caso argentino”, bajo dirección de los Dres. Demian Panigo y Julio César Neffa. El desarrollo de esta investigación comenzó en el mes de abril de 2011, en particular con la pretensión de comenzar realizando una descripción exhaustiva del sistema previsional – y de seguridad social en general- de la Argentina.

A su vez, parte de los resultados expuestos aquí son fruto de investigaciones realizadas en el marco de un convenio tripartito de cooperación institucional académica entre el CEIL – PIETTE (CONICET), el Observatorio Metropolitano de Economía y Trabajo de la Universidad Nacional de Moreno y la Administración Nacional de la Seguridad Social, a través del cual se desarrollan una serie de investigaciones colectivas sobre la situación actual del sistema argentino de seguridad social.

Se pretende que de esta investigación surjan resultados de distintos tipos. En particular, se espera que los resultados de carácter histórico se incorporen en una tesis de Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas en la Universidad de Buenos Aires, y que los resultados de carácter conceptual pasen a comprender parte de una tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, también en la Universidad de Buenos Aires.

En el presente trabajo se pretenden exponer resultados muy preliminares de la investigación, que refieren principalmente a un análisis escueto de la relación entre distintas variables del sistema previsional argentino y otras que refieren principalmente

al mercado de trabajo. El período analizado en este trabajo comprende los años 1995 a 2010. Es decir, abarca toda la etapa de funcionamiento del sistema mixto de jubilaciones y pensiones (reparto y capitalización) y el retorno al sistema público único. Las pretensiones de este trabajo en particular, entonces, refieren a la exposición del comienzo de una investigación, en el que se pretenderá poner en juego determinados datos cuantitativos con interpretaciones conceptuales acerca del rol redistributivo de la seguridad social –y de la previsión social en particular-.

Se espera que en el futuro puedan exponerse resultados más firmes y con mayor alcance, tanto en el tiempo como en el espacio, y también conceptual.

Introducción: la dimensión distributiva de la seguridad social

A grandes rasgos, el objetivo de este trabajo es introducirnos y aproximarnos a la dimensión redistributiva de la seguridad social, es decir, de qué modo los sistemas públicos o privados de previsión y protección configuran un proceso de redistribución del ingreso. En particular, en el caso del sistema de jubilaciones y pensiones (o, de forma más abarcativa, de pensiones por vejez), refiere a dos dimensiones posibles: el efecto sobre el mismo grupo etéreo comparativamente entre su fase activa y su fase pasiva, y el efecto en un mismo momento del tiempo para dos grupos etéreos distintos: el activo y el pasivo.

En cualquiera de las dos dimensiones mencionadas, podemos pensar tres escenarios distintos: el primero, el más simple, según el cual el sistema previsional reproduce en la población pasiva la estructura de ingresos y nivel de vida de la población activa; el segundo, el menos deseable, según el cual el sistema genera un empeoramiento de la distribución del ingreso (lo que, en general, se asocia a bajas tasas de cobertura, donde en la población activa se verifica un alto grado de informalidad –mas no desempleo- que al momento del retiro implica una ausencia total de ingresos); y el tercero, el más deseable, según el cual la política previsional supone una redistribución progresiva del ingreso (donde el extremo sería una política de ingreso universal a la vejez).

Desarrollos similares se han realizado para distintos momentos del sistema previsional argentino, en general con una abundante construcción descriptiva, pero con

explicaciones económicas que no han salido de las consecuencias inmediatas de la descripción. Ejemplos de estos casos son el famoso trabajo de Héctor Diéguez y Alberto Petrecolla (1974) que analiza la relación entre sistema previsional y distribución del ingreso entre los años 1950 y 1972, y algunos trabajos publicados desde el CIEPP, como Lo Vuolo y Goldberg (2002) o Barbeito y Lo Vuolo (2003), que analizan particularmente la reforma del sistema previsional de la década del '90 y sus consecuencias a la luz de la crisis del año 2001.

Sin embargo, entendemos que en términos teóricos la complejidad de la dimensión redistributiva de la seguridad social nos lleva a discusiones más profundas que las que surgen del simple análisis de la trayectoria de variables económicas (algo que, de cualquier modo, es sumamente útil a la hora de analizar los efectos de las reformas de los sistemas). Nos referimos, ante todo, a que la dimensión redistributiva del sistema se vincula estrechamente con las categorías que legitiman y sostienen al sistema. Expresado de otro modo, un sistema de seguridad social no surge por mero designio de los encargados de las políticas públicas, sino que se relaciona con modelos de desarrollo económico y social vigentes y con ideas y perspectivas en pugna. Es decir, lo cuantitativo no agota las capacidades analíticas de una investigación que pretenda analizar la dimensión (no ya solamente los efectos) redistributiva de la seguridad social. De aquí se desprende, a su vez, la necesidad de un comentario. En términos metodológicos, en un nivel muy estrecho estudiar los efectos de la seguridad social sobre la distribución implica comparar la situación de la distribución del ingreso respecto de la que existiría si no hubiera un sistema de seguridad social. Por supuesto, los contrafácticos en ciencias sociales son per se complicados de analizar. Sin embargo, aquí encontramos una dificultad ulterior, en la medida en que la no existencia de un sistema de seguridad social no parece posible en términos ideológicos, políticos y económicos (con lo que va más allá de los designios de los responsables de las políticas públicas). La no existencia de un régimen de previsión social implicaría que los ancianos sólo puedan sobrevivir en base a rentas de la propiedad, ahorros individuales o donaciones de sus familiares.

Entendemos que preguntarnos de este modo por los efectos de la seguridad social reproduce en menor escala la entelequia de la pregunta acerca del rol redistributivo del

Estado. Así como esa pregunta en términos estrechos es imposible de responder (porque el contrafáctico va en contra de las condiciones de posibilidad de sí mismo –no puede haber capitalismo sin Estado-), lo mismo sucede con la seguridad social. ¿Es posible una sociedad en la que nos despreocupemos de nuestros adultos mayores? Podríamos pensar en una sociedad como la que describe Aldous Huxley en su novela *Un mundo feliz*, en la que cuando una persona deja de ser económicamente activa es virtualmente asesinada, dado que mantenerla con vida sería costoso e ineficiente para el sistema en su conjunto. En la novela, el protagonista “natural” se siente indignado por el trato que los “civilizados” dan a sus adultos mayores, los cuales, a su vez, no pueden comprender la tristeza del primero ante la muerte de su madre. Claramente, lo que Huxley pone en juego aquí –y en el resto de la novela- es el criterio de eficiencia como único a la hora de analizar las conductas sociales. Entendemos que, evidentemente, somos mucho más “naturales” que “civilizados”, con lo que no es posible pensar, en el siglo XXI, una sociedad que no tenga un sistema de protección a la vejez.

Esta aclaración nos permite, entonces, distinguir los alcances de un trabajo que analice los efectos de uno que se ocupe de las dimensiones. En este trabajo, de forma muy sucinta e introductoria, pretendemos abordar la cuestión desde la segunda de las formas expuestas.

La redistribución previsional en la historia argentina

La historia previsional argentina nace con las cajas privadas de previsión desde principios del siglo XX, y se generaliza a partir del peronismo, construyéndose un régimen público unificado en el año 1967, y luego creándose un esquema mixto privado – público a partir de la incorporación del régimen de capitalización en 1994.

La dimensión distributiva del régimen antes del peronismo es difícil de evaluar, en la medida en que eran pocas las ramas de actividad en las que las luchas obreras habían conseguido beneficios previsionales. En este sentido, unos pocos trabajadores gozaban de los privilegios de percibir una jubilación. Para quienes pertenecían a ramas que no tenían ese derecho, el pase a retiro era el inmediato pase a la desprotección total. De este modo, suponiendo que las clases propietarias aun en edad pasiva perciben sus rentas de

la propiedad –ya sea de empresas o de propiedades-, más no sea por una dimensión de cobertura –y no de escala- el sistema previsional era regresivo, ya que sólo estaba cubierta una franja de la población, la de los empleados más beneficiados –que a su vez eran los que percibían mayores salarios-, quedando los demás empleados en una situación de completa desprotección una vez finalizada su vida activa.

A partir del peronismo se instituyen cajas particulares de los gremios. Es decir, con un reparto intra-sectorial. De haber pleno empleo formal, este mecanismo instituye un esquema de protección con efectos neutros en términos redistributivos, ya que cada gremio –respetando a su interior jerarquías salariales- administra su propia caja de jubilaciones y pensiones. Este efecto neutro no tiene por qué ser positivo: en una estructura salarial altamente desigual, naturalmente se reproducen en la población pasiva las desigualdades de la población activa. Por supuesto, si no hay pleno empleo, o si hay una fracción del empleo en condiciones de informalidad (o dedicado al cuentapropismo o demás formas de organización laboral no identificadas con la figura del asalariado registrado), este esquema se vuelve regresivo.

El esquema anterior, en términos teóricos, es lo que se conoce como el esquema contributivo tradicional de la seguridad social, identificado como el modelo de Bismarck (Nugent, 1997:611). De hecho, la administración mediante cajas propias de los gremios hace imposible cualquier extensión a una dinámica no contributiva, en la medida en que no existen fuentes de ingreso alternativas que permitan sostener económicamente una protección adicional.

Aquí, por ejemplo, cabe introducir en términos teóricos la actual discusión acerca de la movilidad jubilatoria, ejemplo claro de un esquema que pretende ser neutral en términos distributivos. Básicamente, esta discusión refiere a si los haberes jubilatorios diferenciales deberán basar su diferencia en los distintos aportes realizados durante la vida activa –que son proporcionales, en general, a los distintos salarios percibidos durante esta etapa- o en las distintas remuneraciones presentes en las ramas en las que se hubieren desempeñado los ahora jubilados y pensionados.

Ambas definiciones acarrearán problemas para su implementación, y esto es algo que se ha verificado en el caso argentino, en el que ambos esquemas han existido e incluso convivido, y en los que la coexistencia ha llevado a innumerables demandas judiciales.

En el primer caso, la dinámica inflacionaria de las economías obliga a una actualización permanente de los haberes (y de allí que surjan las normativas respecto al reparto como proporcional a la recaudación nominal de las cajas), mas no reconoce variaciones posibles en el valor real de los haberes (por ejemplo, trayectorias diferenciales de precios entre sectores que conlleven una nueva distribución de los salarios en función de una pretendida paridad en términos reales, que no se expresa en los haberes). En el segundo, más allá del problema de identificar labores pasadas con labores presentes – donde el caso más evidente es el de las nuevas ocupaciones o el de las ocupaciones que ya no se realizan más, y por ende no hay pauta salarial que pueda tomarse como referencia- permanece el problema de construcción de una escala jerárquica, mas no diferenciada por los aportes y contribuciones (“esfuerzos” en la jerga de los defensores del modelo contributivo de seguridad social), sino por los aportes y contribuciones de los trabajadores actuales, cuya relación salarial con otros sectores puede ser inversa a la del pasado.

La historia previsional argentina se construyó sobre la pretensión de un esquema contributivo –en línea con la mayoría de los países de Europa-, en el cual el principio rector del derecho a la percepción de las prestaciones previsionales es justamente la contribución, aunque no necesariamente individual, sino también en términos de colectivos como el gremio, tal como desarrolla Gosta Esping Andersen en *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, de 1990.

Cetrángolo y Grushka (2004:12) lo explican de la siguiente manera:

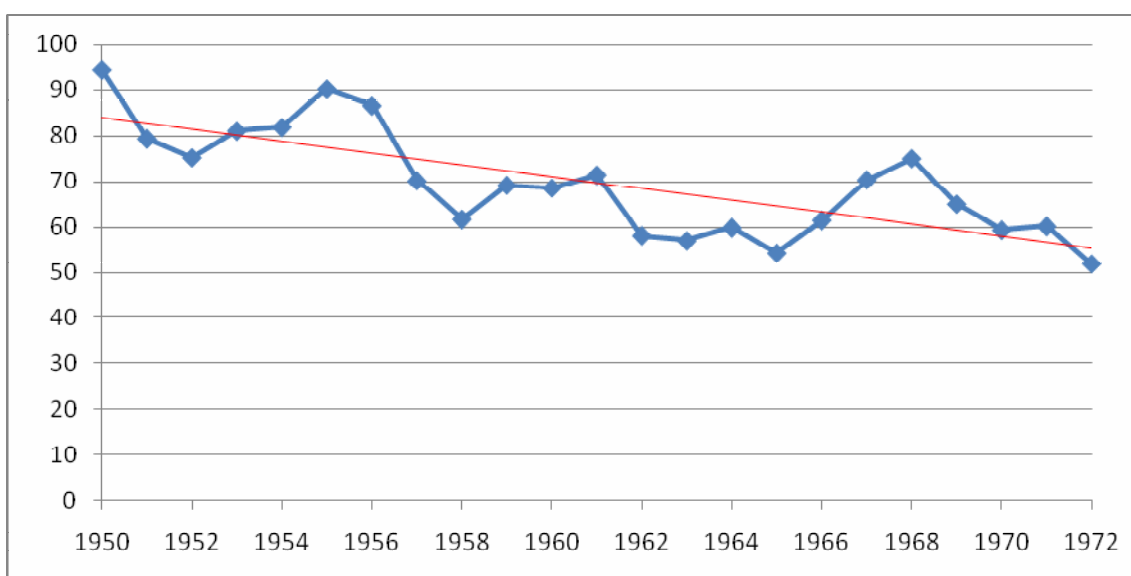
Como parte de las reformas que sufrió el sistema previsional durante los años cuarenta, se incorporó un criterio de reparto implícito en la idea de que la población activa debe sostener a la pasiva mediante un "contrato intergeneracional" y, simultáneamente, se dispuso que los beneficios mantuvieran cierta relación con los ingresos que la persona obtuvo durante su vida activa.

En otras palabras, y siguiendo en análisis que Diéguez y Petrecolla (1974) hacen de este período, podemos encontrar que la neutralidad del sistema previsional se ve más claramente cuando analizamos la distribución funcional del ingreso en lugar de la

distribución personal. En esta última, la incorporación de quienes no están participando en el mercado de trabajo formal hace, nuevamente, que la propia estructura contributiva derive en un esquema regresivo.

Estos mismos autores desarrollan a su vez la relación de ingresos entre jubilados y pensionados y asalariados activos (lo que comúnmente se conoce como “tasa de sustitución del salario”), en la que encuentran una relación tendencial decreciente del cociente (Diéguez y Petrecolla, 1974:432).

Gráfico 1: Ingreso medio de los jubilados y pensionados como porcentaje del ingreso medio de los asalariados (1950-1972).



En azul, valores empíricos; en rojo, tendencia lineal.

Fuente: Elaboración propia en base a Diéguez y Petrecolla (1974:432)

Vemos cómo los haberes equivalen a un noventa por ciento de los salarios en 1950 y veinte años después habían descendido al sesenta. Es decir, al comenzar el período de la universalización de las prestaciones a todos los trabajadores registrados la redistribución intergeneracional mostraba un signo relativamente neutro. Por supuesto, esto era posible debido a que el sistema era excedentario, ya que la cantidad de beneficiarios era muy inferior a la de aportantes, dada la novedad del sistema, tal como muestra el trabajo de

Schultess y Demarco (1993). Sin embargo, no es el balance del sistema el asunto del que nos ocuparemos en este trabajo.

Hacia principios de la década del setenta esta situación había cambiado, y claramente la redistribución del sistema en términos intergeneracionales mostraba un importante sesgo regresivo.

A su vez, en términos de cobertura naturalmente se verifican guarismos muy reducidos, que van desde cerca del 13 por ciento de la población en edad avanzada (para este período, hombres mayores de sesenta años y mujeres mayores de cincuenta y cinco) en el año 1950 hasta el 44 por ciento en 1970 (Usami, 2004:220).

La propia dinámica del neoliberalismo en Argentina, más allá de que durante la dictadura militar la única política previsional fue el congelamiento de los haberes y prestaciones, volvió al sistema cada vez más regresivo. Los incrementos del desempleo y la informalidad hicieron que cada vez más gente quedara afuera de los potenciales beneficiarios a partir de los años setenta, situación que manifestó su crisis en los noventa, cuando esa masa poblacional llegó a la edad de jubilarse y no pudo hacerlo.

Al mismo tiempo, la reducción de la población aportante puso de manifiesto un agravamiento del tradicional déficit estructural del sistema. De hecho, por ejemplo, Cetrángolo y Grushka plantean que la tasa de sustitución del salario que podía soportar el sistema previsional antes de la reforma a duras penas podía rozar el 34 por ciento (Cetrángolo y Grushka, 2004:12).

La reforma de los noventa, por supuesto, no tuvo en vistas una reducción del déficit estructural en el corto plazo, dado que el Estado siguió haciéndose cargo de los costos, mas las nuevas empresas privadas (administradoras de fondos) recibiendo los ingresos. Demás políticas de corte neoliberal, como la reducción de aportes y contribuciones en el año 1993, agravaron esta situación.

En términos distributivos, se configura un sistema claramente regresivo, en la medida en que la población desempleada o empleada en condiciones de precariedad no sólo no accede a la cobertura previsional, sino que el Estado legaliza y legitima formas de contratación de la mano de obra que dan lugar a relaciones laborales precarias, principalmente a través de las distintas normas de flexibilización laboral. Entre ellas, cabe resaltar las pasantías y períodos de prueba como formas de contratación precaria, y

el crecimiento de las sumas no remunerativas como parte de los salarios –entre ellas, los vales de alimentación-, que hicieron mermar fuertemente la cobertura (tanto a nivel personal, como para cada persona).

En términos conceptuales, la situación se agrava aun más en la medida en que se pone en práctica un régimen en el que una parte de los aportantes lo hacen en función de cajas individuales de capitalización. Ahora el ingreso en la vejez deja de estar garantizado por la recaudación colectiva (tanto a nivel gremial como nacional o provincial, según el caso), sino que pasa a depender exclusivamente de la rentabilidad obtenida por los fondos aportados durante la vida activa. De este modo, el sistema se vuelve más regresivo aun.

El mismo discurso de la seguridad social pasa a ser estrictamente otro, no vinculado con un esquema de contribución solidaria, sino de rentabilidad del ahorro individual. El propio esquema no se propone ser redistributivo, e incluso tampoco se propone ser neutral en términos de ingresos corrientes, sino en términos de capacidad empresarial de los inversores (aportantes) y sus agentes de bolsa (las administradoras de fondos).

En términos intergeneracionales, sin embargo, refiriéndonos a la cobertura, ocurrió que la población pasiva estaba en mejor situación que la población activa, dado que las tasas de informalidad del empleo eran crecientes, y no eran pocos los nuevos desempleados o nuevos precarizados. En el próximo acápite veremos gráfica y empíricamente cómo se manifestaron estas situaciones en la Argentina a partir de la reforma del sistema del año 1994.

La dimensión distributiva del sistema previsional actual I: remuneraciones

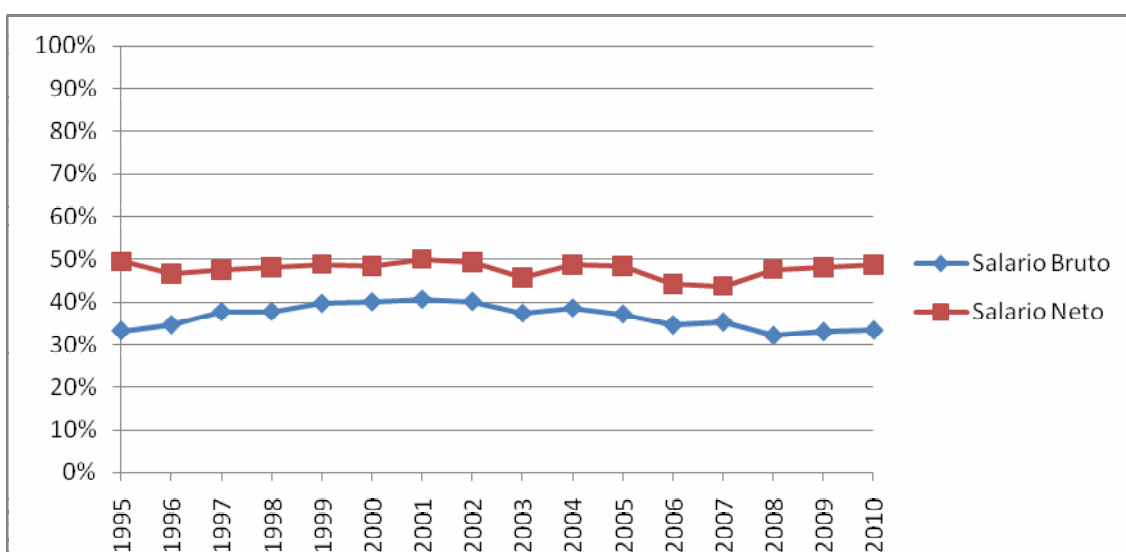
Dos hitos centrales configuran la dimensión estrictamente normativa del sistema previsional argentino en la segunda mitad de la década del 2000: el Plan Nacional de Inclusión Previsional –que comprende dos moratorias que permitieron a personas en edad de jubilarse pero sin la totalidad de los aportes poder empezar a percibir los haberes y pagar sus aportes atrasados al mismo tiempo, en 2005 y 2006- y la reestatización de los fondos de las administradoras privadas, configurando un retorno al

esquema único de reparto público, que había regido en Argentina, con enormes variaciones en su interior, entre 1967 y 1993.

Explicitamos el carácter de normativas, dado que muchas veces –como marcamos para el caso de los años neoliberales antes de la reforma de 1994- el sistema previsional cambia de signo por las contingencias del mercado de trabajo (actual o pasado). En particular el período 2004 – 2010 muestra un fuerte crecimiento del nivel de empleo – que había alcanzado su mayor depresión en el año 2002-, mas una persistencia del empleo no registrado sobre el empleo total, lo que indudablemente repercute en términos previsionales.

En base a los datos provenientes del Boletín Estadístico de la Seguridad Social que publica el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y a los datos extraídos del Boletín de Estadísticas Laborales que publica el mismo Ministerio, podemos elaborar una serie que haga referencia al mismo indicador construido por Diéguez y Petrecolla en 1974. En este caso, nos permitimos desagregar la serie en dos, y comparar el haber promedio con el salario promedio en términos brutos y en términos netos de cargas sociales.

Gráfico 2: Ingreso medio de los jubilados y pensionados como porcentaje del ingreso medio bruto y neto de cargas sociales de los asalariados (1995-2010).



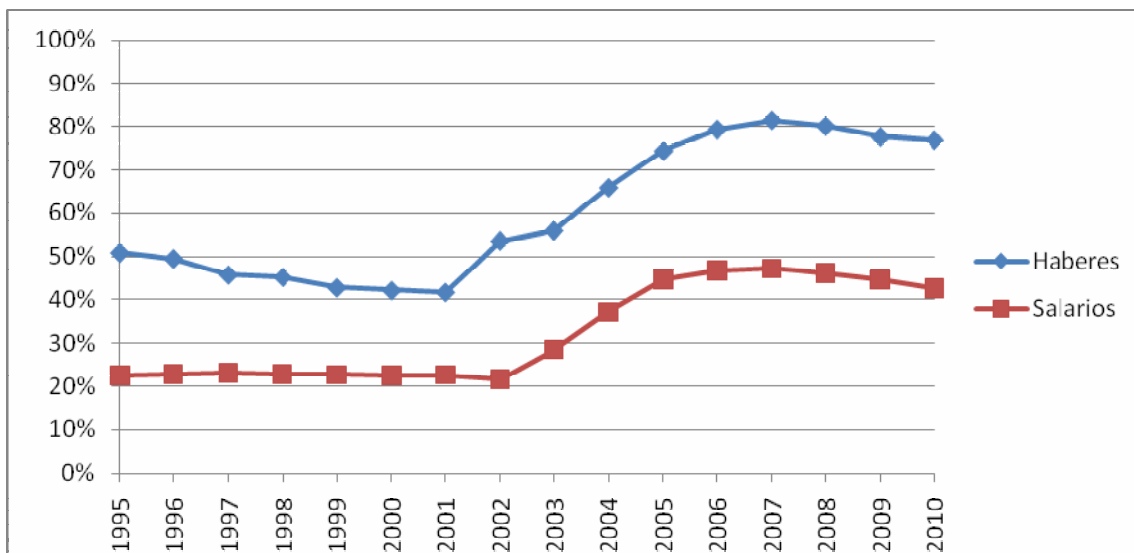
Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social y Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

Vemos aquí cómo guarismos que descienden entre 1950 y 1970 de un ochenta por ciento a un sesenta por ciento, en el período de vigencia del régimen de capitalización y en la actualidad no llegan a superar el cuarenta por ciento en todo el período comprendido entre 1995 y 2010, que apenas roza el cincuenta por ciento cuando se descuentan del salario las cargas sociales, y se comparan entre sí remuneraciones netas.

Esto nos muestra, entonces, que la desigualdad intergeneracional de todo el período es más acentuada que en el período analizado por Diéguez y Petrecolla, y, a la vez, que en todo este período no se verifican grandes variaciones en las variables estudiadas.

Sin embargo, el análisis redistributivo claramente no termina aquí. Otra forma de analizar el fenómeno de la redistribución en el sistema previsional es a partir del análisis intrageneracional. Es decir, del análisis de la relación entre salarios y entre haberes. Para ello, construimos una serie para el período 1995 – 2010 en la que comparamos los cocientes entre haber mínimo y haber medio, por un lado, y entre salario mínimo vital y móvil y salario medio del sector privado registrado, por el otro. De esta manera, entendemos, un cociente más alto implica una mayor igualdad al interior de cada grupo de actividad. Por supuesto, la propia dimensión del salario mínimo vital y móvil puede prestarse a debate, debido a que es una norma legal que en muchos casos puede entenderse como inactiva –en términos teóricos, un salario mínimo legal inferior al salario mínimo de mercado es una cota inferior inactiva, que no expresa efectivamente una potencialidad de explicar una dimensión del problema de la desigualdad-. En tanto entendemos que no es este el caso en la Argentina del período que analizamos, tomamos al salario mínimo vital y móvil como referencia del piso de salarios.

Gráfico 3: Cociente entre remuneraciones mínimas y remuneraciones medias de beneficiarios previsionales y asalariados registrados (1995-2010).



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social y Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y Leyes de Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Aquí lo que vemos es que tanto para salarios como para haberes se verifica una tendencia a una mayor igualdad intrageneracional. En el caso de los haberes, en cuyas remuneraciones la incidencia de la decisión pública es mucho más directa, se nota claramente cómo ha tendido a crecer proporcionalmente más el haber mínimo que el haber medio.

Otro aspecto que podemos identificar rápidamente es que en todo el período existe una mayor igualdad entre beneficiarios de prestaciones previsionales que entre asalariados. En este sentido, podemos pensar en esquemas no neutros en términos redistributivos.

La dimensión distributiva del sistema previsional actual II: cobertura

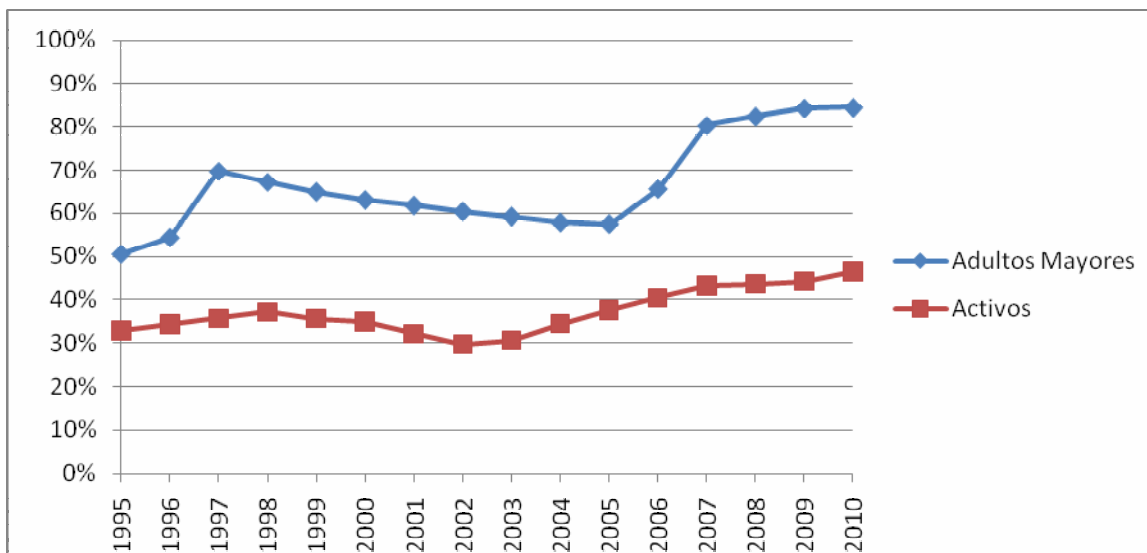
Entendemos que, más allá de la relevancia de los datos del análisis de remuneraciones, para analizar efectivamente si se trata de una tendencia progresivamente redistributiva es necesario analizar la situación de quienes no están incorporados al sistema previsional ni como aportantes ni como beneficiarios. Para el período analizado por Diéguez y Petrecolla, el alto nivel de empleo y la casi nula tasa de empleo no registrado

permitían que la dimensión redistributiva descansa únicamente en las relaciones entre remuneraciones. A partir del devenir del neoliberalismo en la Argentina, la incorporación de las variables referidas a la cobertura previsional se vuelve necesaria si pretendemos analizar la dimensión redistributiva del sistema previsional.

Una primera aproximación a esta problemática puede hacerse a partir de la comparación de las tasas de cobertura de adultos mayores y trabajadores activos, donde ahora la cobertura refiere a la población en edad avanzada cinco años mayor que en el análisis anterior (por la modificación de la edad de jubilación ordinaria de la década del noventa), y como tasa de cobertura de activos entendemos al cociente entre la cantidad de aportantes al sistema previsional y la población económicamente activa del país.

Aquí cabe plantear una pequeña aclaración, que si bien puede haberse tomado entre líneas en secciones precedentes del trabajo, no está de más realizarla: el análisis de la cobertura previsional y sus dimensiones redistributivas tiene, a diferencia del análisis comparativo de remuneraciones, una dimensión que lo complejiza, que es la dependencia intertemporal. Una alta tasa de cobertura de población pasiva actual puede no implicar una tendencia sistémica hacia una redistribución progresiva en el presente, sino solamente una alta tasa de cobertura de la población activa en el pasado. En general, los modelos contributivos –como el de Bismarck- de protección social tienden a manifestar este problema metodológico, y no así los modelos no contributivos, donde la linealidad entre la cobertura de activos en el pasado y la cobertura de pasivos en el presente desaparece o se diluye.

Gráfico 4: Tasa de cobertura previsional de adultos mayores y trabajadores activos (1995-2010).

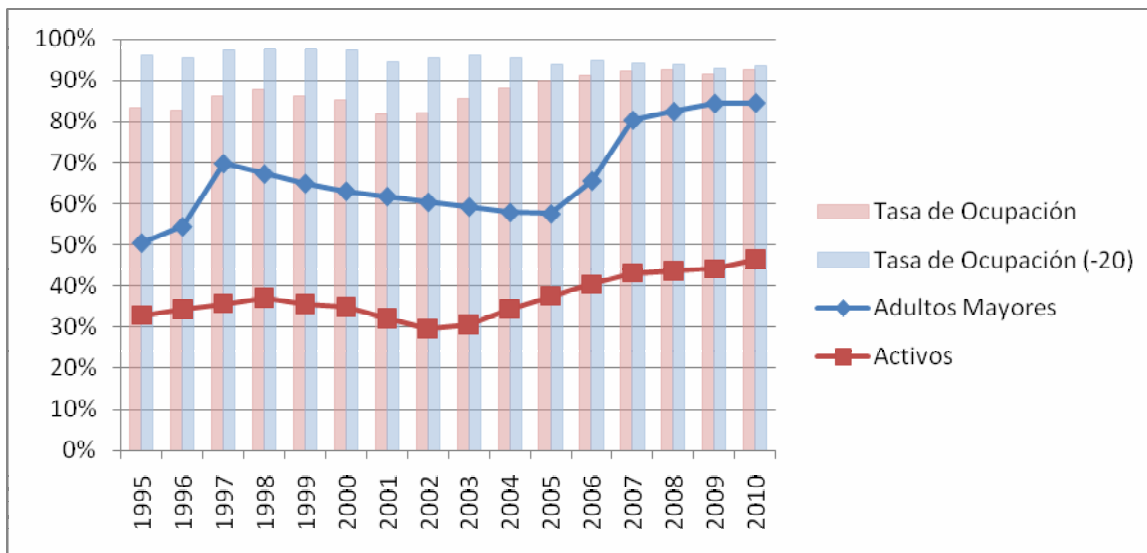


Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) e INDEC.

Según la información expuesta en el gráfico precedente, vemos cómo durante todo el período 1995 – 2010 se verifica una tasa de cobertura mayor en el caso de adultos mayores que en el de trabajadores activos. En el caso de los activos, notamos una muy clara dependencia respecto de la tasa de ocupación (con lo que el piso de la cobertura está en el año 2002, es decir, en el pico de la tasa de desempleo, como veremos más adelante). En el caso de los adultos mayores, lo que notamos claramente es la incidencia de las moratorias de 2005 y 2006, que extienden fuertemente la cobertura llevándola a cerca del noventa por ciento de la población en edad avanzada del país.

Para salvar relativamente el problema planteado anteriormente respecto a la dimensión intertemporal, y así analizar mediante indicadores de cobertura la dimensión redistributiva de las políticas y los regímenes actuales, con más independencia de los niveles de cobertura del pasado, incorporamos al análisis precedente una comparación que incluye las tasas de desempleo abierto de cada año de la serie, y del momento veinte años antes de cada año de la serie (tomando veinte años como un punto de referencia en el que se entiende que la gran mayoría de los ahora jubilados eran trabajadores activos).

Gráfico 5: Tasa de cobertura previsional de adultos mayores y trabajadores activos (1995-2010) y Tasa de ocupación (1975-1990 y 1995-2010).



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) e INDEC.

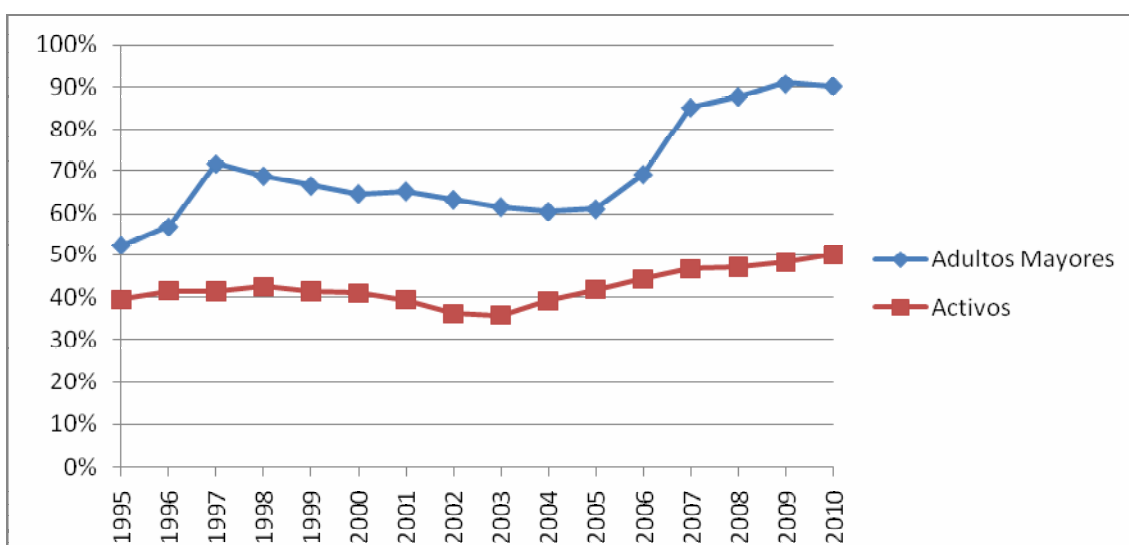
Vemos cómo la tasa de ocupación entre 1975 y 1990 (es decir, veinte años antes de cada año de la serie en el eje horizontal), la tasa de ocupación es bastante estable y elevada, siempre por encima del noventa por ciento, mientras que comprobamos empíricamente lo enunciado hace algunas líneas: que la tasa de cobertura de activos sigue con bastante linealidad a la tasa de ocupación, lo que, claramente, no es a nivel teórico ninguna novedad. Lo que sí podemos ver es cómo el crecimiento de la tasa de cobertura después de 2005 no se relaciona con un crecimiento de la tasa de cobertura de activos veinte años antes, sino que es principalmente por efecto de la moratoria.

Durante la década del noventa, en cambio, sí vemos una correspondencia más clara entre la tasa de ocupación veinte años antes y la tasa de cobertura previsional. Es decir, el nivel de redistribución puesto en práctica –en términos de cobertura- toma carácter políticamente progresivo a partir del año 2005.

En el siguiente gráfico esto puede observarse con mayor claridad, dado que exponemos la cobertura de activos y pasivos como porcentaje de la tasa de ocupación actual (para activos) y hace veinte años (para adultos mayores). Encontramos aquí que respecto a la

serie original, expuesta en el gráfico 5, el rol redistributivo de la moratoria se vuelve mucho más marcado, y a partir de 2005 se vuelve mucho mayor la diferencia en la cobertura entre adultos mayores y activos.

Gráfico 6: Tasa de cobertura previsional de adultos mayores sobre tasa de ocupación de hace veinte años y tasa de cobertura previsional de trabajadores activos sobre tasa de ocupación actual (1995-2010).



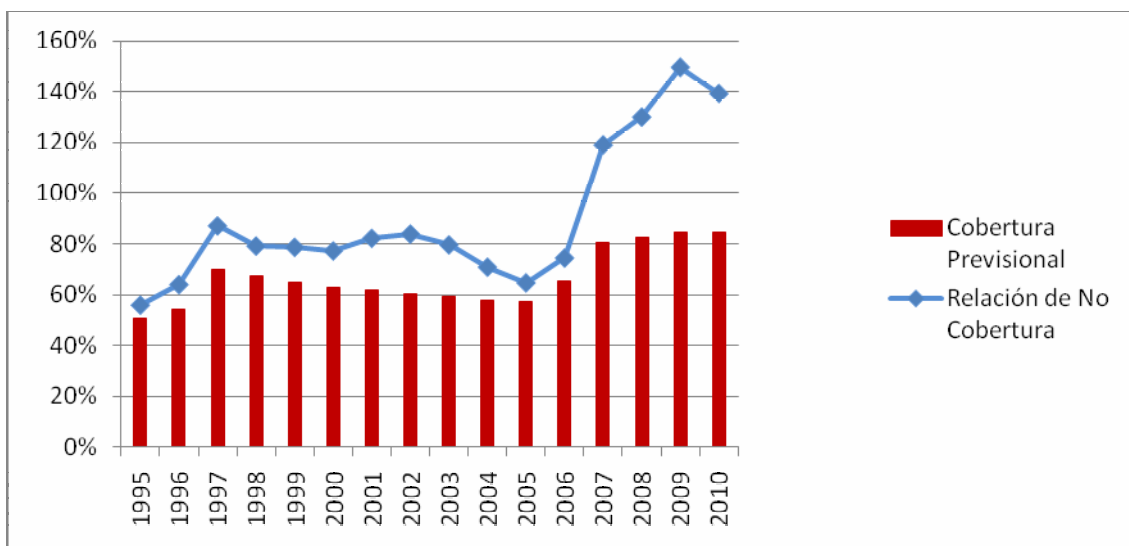
Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) e INDEC.

Mayor precisión respecto a este indicador de cobertura modificado por tasa de ocupación podría encontrarse de suplantar la tasa de ocupación por la tasa de empleo registrado (esto es, incorporando la dimensión del empleo no registrado). Sin embargo, por falta de datos para el período de hace veinte años, no es posible por el momento.

Sin embargo, sí es posible incorporar la dimensión del trabajo no registrado a la hora de pensar en qué grupos poblacionales tienen mayor o menor acceso a la cobertura previsional. Para ello, nos permitimos construir un indicador llamado “Relación de no cobertura”. Establece el cociente entre la población activa no cubierta y la población de adultos mayores no cubierta. Aquí sí, los activos no cubiertos incluyen tanto a los desocupados como a los ocupados no registrados. La tasa de no cobertura de adultos mayores es el complemento de la tasa de cobertura que discutiéramos anteriormente.

A su vez, en pos de una mejor comprensión incorporamos en el mismo gráfico la tasa de cobertura previsional, para mostrar la relación entre ambas variables. Naturalmente, en términos teóricos, una dinámica estable del empleo haría que sea relativamente estable, a su vez, la tasa de no cobertura de los activos, con lo que toda la variación del indicador de no cobertura estará dado por variaciones en la tasa de cobertura de los adultos mayores.

Gráfico 7: Cociente entre tasa de activos no cubiertos (desocupados más ocupados no registrados sobre población económicamente activa) y tasa de adultos mayores no cubiertos (porcentaje de adultos mayores no cubiertos sobre adultos mayores totales) y tasa de cobertura de adultos mayores (1995-2010).



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) e INDEC.

Observamos cómo hasta el año 2006 la tasa de población activa no cubierta era inferior a la tasa de adultos mayores no cubierta, mostrando una trayectoria bastante similar a la de la tasa de cobertura de adultos mayores. La moratoria, justamente, da vuelta esta relación, y entonces los adultos mayores pasan a estar, proporcionalmente, más cubiertos que los activos.

Cabe aclarar una diferencia metodológica conceptual: en los gráficos anteriores la serie de cobertura de los trabajadores activos se construyó considerando a los aportantes,

según datos provistos por ANSES al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En este último, cuando analizamos la no cobertura, tomamos directamente datos de INDEC en lo referido a condición de actividad. Por ejemplo, beneficiarios de programas sociales o de empleo subsidiado no son aportantes a la seguridad social pero figuran como parte de la población económicamente activa no desocupada y no informal, con lo que no forman parte de la población cubierta en los primeros gráficos pero tampoco de la población no cubierta en este último. De allí surgen las diferencias numéricas observables.

Continuando con el eje iniciado al principio del presente capítulo, a partir de esta serie de gráficos, entonces, es que pretendemos aproximarnos a una comprensión más cabal acerca de la dimensión redistributiva de los distintos programas y regímenes en materia de previsión social. En este sentido, la incidencia de las moratorias de 2005 y 2006 resulta trascendental en todos los indicadores analizados.

Conclusiones, problemas metodológicos y perspectivas a futuro

En línea con los criterios metodológicos expuestos, analizar con firmeza las implicaciones distributivas de la política previsional de los noventa requeriría medir, dentro de veinte años, la situación de quienes se quedaron sin trabajo o pasaron a ser empleados no registrados, incorporando la dimensión contrafáctica de lo que les hubiera ocurrido si el régimen previsional se hubiera mantenido. Esto es, a grandes rasgos, lo que hicieron Cetrángolo y Grushka (2004), mas con la pretensión de poner en discusión la sustentabilidad del régimen mixto en el largo plazo. Las reformas de la década pasada impiden cualquier tipo de contrastación empírica de las proyecciones a futuro, justamente por el problema del contrafáctico.

De cualquier modo, en este sucinto trabajo, exploratorio y escueto en sus pretensiones, podemos ver rápidamente cómo la lógica de los noventa expone un régimen de desprotección, o por lo menos una situación que empeora la capacidad redistributiva de un régimen previsional (más allá de tener tasas de cobertura más elevadas para adultos mayores que para trabajadores activos). Por el lado de las remuneraciones, los beneficiarios del régimen de capitalización siempre fueron muy pocos en comparación

con el total de beneficiarios del régimen previsional (a diferencia de los aportantes, que durante la vigencia del régimen mixto fueron más que los del sistema de reparto). Por ello, la dimensión relacional de remuneraciones no llega a ser un dato lo suficientemente relevante.

Por estas razones, entendemos que la base empírica es en general insuficiente para determinar si un régimen previsional es neutro, progresivo o regresivo (según las categorías que desarrollamos en la introducción del trabajo), con lo que debe conjugarse con las dimensiones teóricas y propiamente políticas del régimen previsional en cuestión (en la medida en que la dimensión estrictamente empírica, por las características contrafácticas explicitadas hace algunas líneas, es imposible).

Esta conjugación empírico – teórica es la que nos lleva a afirmar, por supuesto de modo provisorio, que el régimen previsional de los noventa operó como un sistema regresivo, que potenció las desigualdades intrageneracionales para la población en edad avanzada, y sobre todo para la situación potencial en edad avanzada de los activos del momento (dado que cada vez más activos quedaban fuera de la protección por pasar a ser desempleados o empleados no registrados).

Esta conjugación empírico – teórica, a su vez, es la que nos permite reconocer el sesgo progresivo de la reforma de la década pasada. Una mayor igualdad al interior de los haberes y la incorporación como beneficiarios a más de dos millones de personas que no habían completado sus años de aportes (incrementando así enormemente la tasa de cobertura), configurando conjuntamente un esquema mixto contributivo – no contributivo en términos de cobertura, y un esquema solidario o de mediación recaudatoria en términos de remuneraciones configuran la principal hipótesis de este trabajo, que por supuesto no se ha demostrado aquí, mas que pretende abarcarse con mayor profundidad en el futuro: que el sistema de previsión social argentino de la actualidad es un sistema progresivo en términos redistributivos. En otras palabras, que la política previsional implementada en los últimos años es una política que manifiesta una clara estrategia redistributiva en dirección progresiva.

Hacia el futuro, se expresan en este trabajo pretensiones de explorar las dimensiones redistributivas de otros subsistemas dentro del esquema de seguridad social, como por ejemplo las asignaciones familiares, recientemente modificadas a partir de la

implementación de la Asignación Universal por Hijo. Por otro lado, también resta ser analizada la incidencia de la alta informalidad laboral actual sobre las perspectivas futuras del actual régimen previsional.

En cualquier caso, entendemos que el presente trabajo pretende abrir nuevos interrogantes y discusiones que nos permitan entender determinadas políticas públicas y sus resultados en una clave suficientemente amplia.

Bibliografía

ANSES (2011). *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*, Observatorio de la Seguridad Social, Buenos Aires

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2003), “La reforma del sistema previsional argentino, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso” en *Estudios del Trabajo*, No. 6, Buenos Aires

Beccaria, L., Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005), “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina” en *Desarrollo Económico*, No. 178, Vol. 45, IDES, Buenos Aires

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004), “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma” en *Financiamiento del Desarrollo*, No. 151, CEPAL, Santiago de Chile

Diéguez, H. y Petrecolla, A. (1974), “Distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972” en *Desarrollo Económico*, Vol. 14, No. 55, IDES, Buenos Aires

Esping Andersen, Gosta (1990), *The three worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton

Huxley, Aldous (2007 -1932-), *Un mundo feliz*, Ed. Debolsillo, Madrid

Lo Vuolo, R. y Goldberg, L. (2002), “Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional”, *Documentos de Trabajo*, CIEPP, Buenos Aires

MTEySS (2010), *Boletín Estadístico de la Seguridad Social - Segundo Semestre de 2010*, Buenos Aires

Nugent, R. (1997), “La seguridad social: su historia y sus fuentes”, en Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio (coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y la seguridad social*, Academia Iboamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México

Schulthess, W. y Demarco, G. (1993), *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma*, CEPAL y PNUD, Santiago de Chile

Usami, K. (2004), “Transformation and continuity of the Argentine welfare state: evaluating social security reform in the 1990s” en *The Developing Economies*, Vol. 42, No. 2, Wiley – Blackwell, Londres