



**Asociación Internacional de la Seguridad Social  
Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Reunión Conjunta**

**Seminario Técnico Regional de la AISS:  
*La regulación del derecho de la seguridad social en la agenda social de los Estados***

**Bogotá, Colombia, 26 - 30 de noviembre de 2007**

---

## **Ante una nueva generación de reformas de los sistemas de pensiones en América: El caso argentino**

**Alfredo H. Conte-Grand**  
Secretario de Seguridad Social  
Secretaría de Seguridad Social  
Argentina

---

**ISSA-CISS/AMER/RC/BOGOTA/07**

# **Ante una nueva generación de reformas de los sistemas de pensiones en América – El cambio de paradigmas frente al impacto de las reformas de la década de los noventa: El caso argentino**

**Alfredo H. Conte-Grand<sup>1</sup>**  
**Secretario de Seguridad Social**  
**Secretaría de Seguridad Social**  
**Argentina**

## **Introducción y propósito**

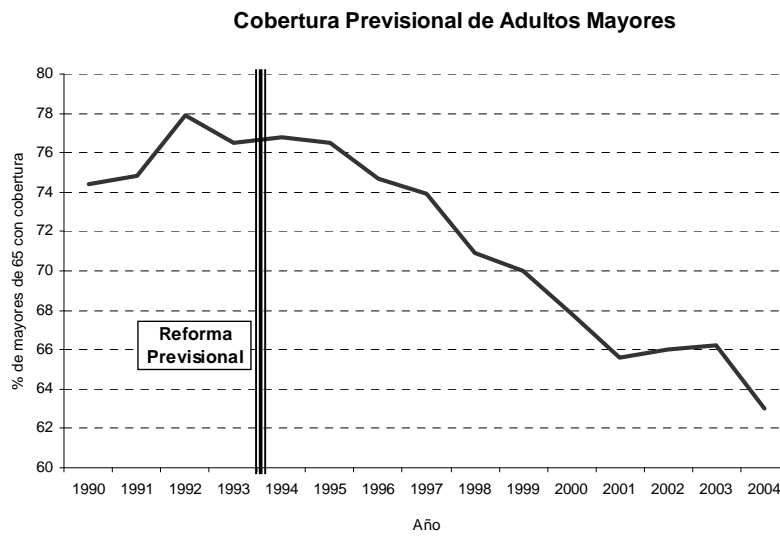
El régimen de protección social de la vejez, invalidez y muerte tiene una larga tradición en la República Argentina. La primera Ley, con características similares a los modernos sistemas de pensiones, fue sancionada hace más de 100 años, siendo la reforma de 1993-94 la que adoptó un modelo en el que coexisten un régimen estatal de reparto con un componente de capitalización individual de gestión privada, con opción de los afiliados que en esos momentos se consideraba el paradigma imposible de desestimar, a riesgo de ser considerado fuera de la modernidad.

El diagnóstico realizado con posterioridad a la crisis que afectó al país en 2001-02 puede resumirse en los siguientes puntos principales:

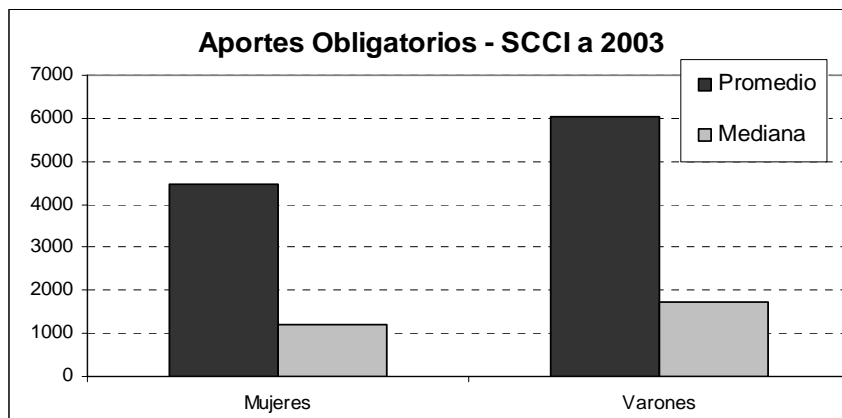
- Se constató una baja en la cobertura con el agravante que las proyecciones muestran que es una tendencia que se profundiza en el futuro a mediano plazo en niveles alarmantes.

---

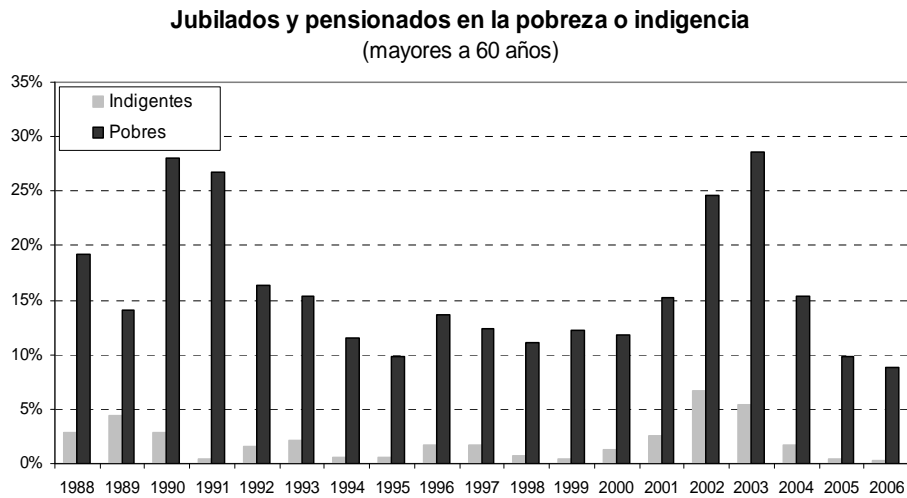
<sup>1</sup> Secretario de Estado de Seguridad Social de la República Argentina, en colaboración con el doctor Mario Paganini.

**Gráfico 1. Cobertura previsional de adultos mayores**

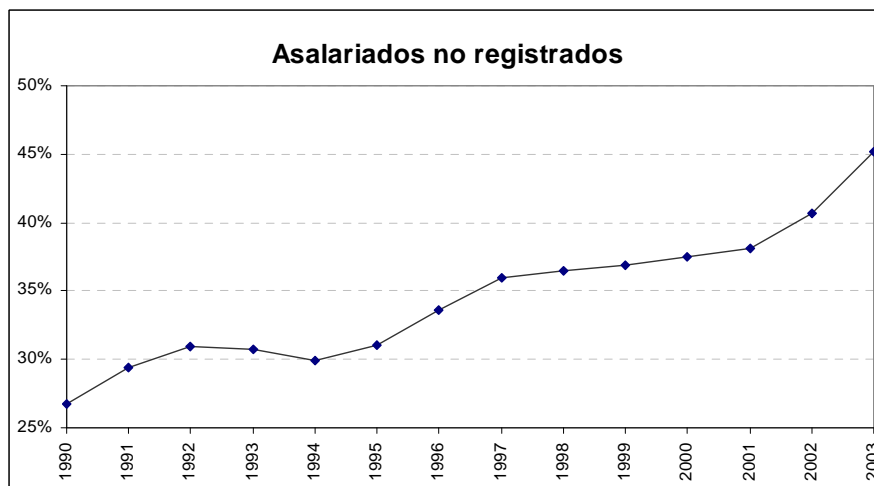
- Las prestaciones se verán afectadas en su nivel por fenómenos económicos generales, pero en particular por las dificultades de los trabajadores en lograr una adecuada acumulación de capital en sus cuentas individuales.

**Gráfico 2. Aportes obligatorios – SCCI a 2003**

- Las últimas dos crisis macroeconómicas, 1990-91 y 2001-02, provocaron efectos similares sobre la clase pasiva, provocando un ingreso masivo de jubilados y pensionados a la pobreza o indigencia.

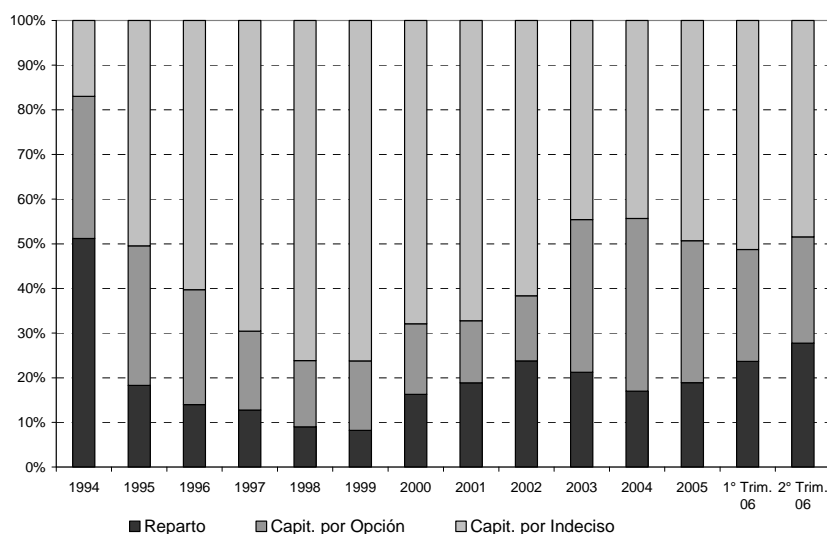
**Gráfico 3. Jubilados y pensionados en la pobreza o indigencia**

- Las dificultades del sistema para responder a la actualización de las prestaciones no han podido superarse con la reforma y más aún se cambiaron las normas originales suspendiendo todo tipo de ajuste de las prestaciones.
- La supuesta ventaja, en cuanto a evitar la evasión, que se estimó debía lograrse con la reforma a partir de la idea que los afiliados serían propietarios de sus capitales, no se obtuvo y los índices crecieron hasta llegar, acompañando a la crisis a niveles alarmantes de más del 45 por ciento de los trabajadores asalariados.

**Gráfico 4. Asalariados no registrados**

- La transparencia y confiabilidad del sistema, baja en el momento de la reforma, no ha mejorado en la forma esperada por cuanto los afiliados no confían ni en el Estado ni en los administradores privados. Ello está demostrado por el porcentaje de indecisos (80 por ciento) que no realizan opción alguna.

Gráfico 5.



Esta situación, descrita en términos generales, impuso la necesidad de realizar importantes cambios, por cuanto se concluyó que los lineamientos de la reforma de los noventa tenían consecuencias y características negativas.

## El contexto social y económico

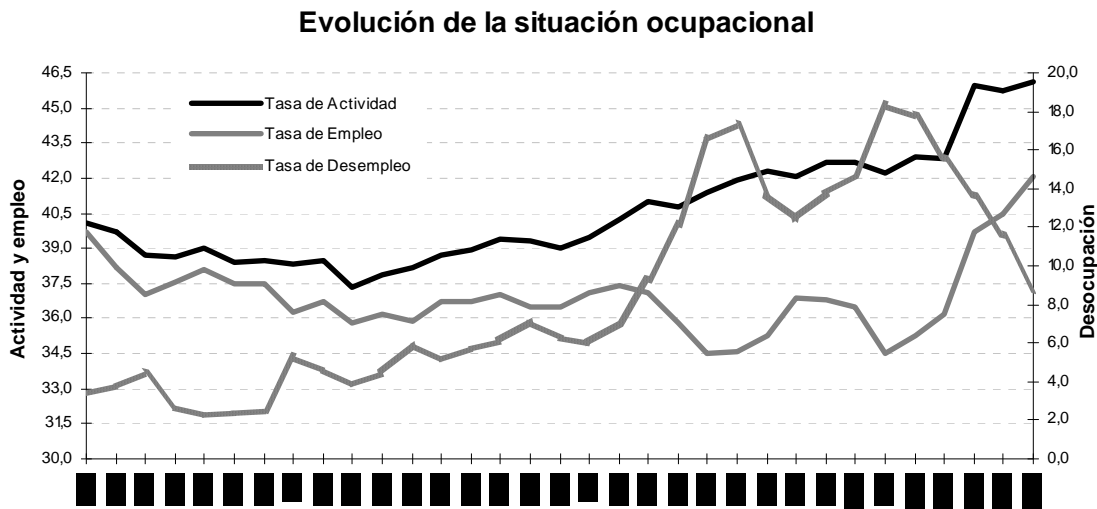
En la Cumbre del Milenio del año 2000 se adoptó un compromiso global con objetivos claros que ratifican y reiteran resoluciones adoptadas en las conferencias mundiales de la década de los noventa, en especial el derecho a la protección social que está consagrado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta las prácticamente constantes declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus Normas Internacionales.

Pero, además, el presente siglo se inicia teniendo en cuenta un fenómeno complejo que ha tenido un gran alcance: La globalización<sup>2</sup>, que ha adquirido muchas connotaciones emotivas y se ha convertido en una cuestión muy controvertida en el discurso político actual. Por un lado, la globalización se ve como una fuerza benigna e irresistible que puede ofrecer prosperidad económica a las personas en todo el mundo y, por el otro, se la culpa de ser la fuente de todos los males contemporáneos.

En lo que respecta al mercado de trabajo argentino, se observa una creciente tasa de actividad. Parte de su explicación se encuentra en la mayor incorporación de la mujer al trabajo y en la elevación de la edad de retiro. La creciente tasa de actividad desde 1980 junto con la disminución en la generación de empleo provocó un sostenido ascenso de la proporción de trabajadores activos desocupados. La tasa de desempleo, que hasta 1992 se había mantenido por debajo del 7 por ciento, comenzó a crecer aceleradamente hasta alcanzar valores superiores al 18 por ciento. En el gráfico puede observarse el resultado de las medidas adoptadas después de la crisis a favor del empleo, que posibilitaron la disminución de la tasa de desempleo a menos del 9 por ciento.

<sup>2</sup> Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. 2004. Por una Globalización Justa: Crear Oportunidades para todos, OIT, Ginebra, Suiza

Gráfico 6. Evolución de la situación ocupacional



Esta influencia puede caracterizarse como un incremento del “empleo” en el llamado mercado no estructurado, informal o no comprendido por las normas legales que regulan las relaciones laborales, acompañado por un aumento del desempleo, con evidente impacto en los programas de seguridad social en vigencia.

La situación es aun más compleja por cuanto también se han visto crecer las desigualdades en la distribución de ingresos, con efecto en los niveles de pobreza que, aunque existe una intensa discusión sobre el origen de estos fenómenos, aparecen con más fuerza con la globalización.

La necesaria reconversión de las economías, más en los países en desarrollo, fue acompañada por sugerencias de creación de redes de seguridad que escasamente cumplieron con su objetivo de aliviar los impactos de estos cambios y a la vez, lograr apoyos al proceso que, por otra parte, se le suelen atribuir todos los males.

Así las cosas, teniendo como causa principal el desempleo pero también una ideología que propugna la flexibilidad, se produce un aumento en la creación de “empleos” en el sector informal con un evidente impacto en los niveles de protección social y de salarios. Es decir, aparecen niveles alarmantes de precariedad, con incidencia más marcada en las mujeres, lo que hace revertir la tendencia al logro de la igualdad de género.

El empleo no registrado es un aspecto del mercado de trabajo que afecta directamente a la seguridad social, tanto en lo que respecta a sus ingresos como a su nivel de cobertura. Medido de esta manera, el empleo no registrado alcanzaba, en el país, a principios de los noventa al 26,8 por ciento de los trabajadores por cuenta ajena obligados a contribuir a la seguridad social. La fuerte tendencia creciente evidenciada a lo largo de la década pasada y su acentuación, producto de la crisis de fines de 2001, incrementaron el nivel de empleo no registrado hasta un 48 por ciento en mayo de 2004. El combate a este fenómeno está en el centro de las políticas en curso y ya puede afirmarse que existe una tendencia a la baja. Es decir, la globalización y los cambios en las economías han transformado las maneras de “trabajar”<sup>3</sup> y ello obliga a encontrar fórmulas innovadoras que posibiliten que el Estado

<sup>3</sup> El cambio de paradigma en el mundo del trabajo es importante: se enfrenta una mayor inestabilidad y rotación laboral que requiere mayor adaptabilidad del trabajador, polivalencia y aptitudes para aprender

organice la protección necesaria, mirando la diferente realidad del trabajo y no que se vea en la obligación de dividir entre quienes tienen empleo formal y quienes tienen que ser sujetos de medidas asistenciales.

Esta realidad no solamente provoca consecuencias en el desamparo social frente a los problemas de salud y demás contingencias sino que tiene efectos económicos concretos por cuanto quienes están fuera de la “normalidad”, no acceden ni participan en las mismas oportunidades de desarrollo que se presentan, ya sea en relación con la financiación u otros aspectos como la posición en el mercado donde, en muchos casos, por esa circunstancia son explotados por quienes usan sus servicios o productos en el mercado formal.

Por lo tanto, el desafío es evidente, se deben encontrar fórmulas para lograr que estos trabajos se conviertan en “trabajo decente” en el entendimiento que el trabajo en condiciones decentes, seguras, con ingresos también decentes contribuye a la eficiencia económica, a la calidad y su consecuencia la competitividad.

Mucho se ha dicho sobre la importancia del trabajo, particularmente, el Director General de OIT<sup>4</sup> lo define diciendo que: “La experiencia diaria nos recuerda que, para todos, el trabajo es un aspecto definitorio de la existencia humana, es un medio para sustentar la vida y satisfacer las necesidades básicas pero es también la actividad mediante la cual las personas afirman su propia identidad, tanto ante sí mismas como ante quienes les rodean”. Aclara que utilizar el término “trabajo” porque es más amplio que el término “empleo” o “puesto de trabajo”. El trabajo incluye el empleo asalariado, el empleo independiente y el trabajo a domicilio. También incluye la gama de actividades de la economía informal y de la economía del cuidado. Se trata por lo tanto, de una noción de gran amplitud que corresponde a la idea de que el trabajo decente es una aspiración universal.

## Los principios que sustentan la política

Son muy sólidos y coherentes los documentos regionales e internacionales que consagran el derecho a la protección social y suficientemente difundidos como para evocarlos a todos en este trabajo, pero conviene recordar la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 (OIT) Relativa a la Seguridad Social, que, entre otros temas:

- destaca como objetivo central la extensión de la cobertura de sus programas;
- recuerda que es un derecho humano y apto para mejorar la integración social;
- califica a la seguridad social como herramienta apta para enfrentar los efectos de la globalización, el cambio tecnológico y la productividad;
- destaca la necesidad de cubrir a los trabajadores del sector informal;
- reafirma las ideas del “Trabajo Decente” y aboga por seguros de desempleo;
- pone gran énfasis en la igualdad de género;
- trata el envejecimiento adecuadamente, no como crisis;
- propicia políticas de cobertura de los riesgos de acuerdo con la economía dentro de estrategias de desarrollo de la seguridad social que incluya a los excluidos.

---

haciendo las tareas. Se pasó del cumplimiento de tareas encomendadas al cumplimiento de estándares de calidad y competencia generales de alta exigencia. ¿Cómo se puede pensar en un trabajador desprotegido?

<sup>4</sup> Conferencia Internacional del Trabajo. 2001. Reducir el Déficit de Trabajo Decente, un desafío global: memoria del Director General, OIT, 89° Reunión, Ginebra, Suiza.

Por su parte, la CEPAL afirma en su reciente trabajo<sup>5</sup> que parte del principio que la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas y plantea orientar el desarrollo conforme el marco normativo que consagra todos los derechos y propone un pacto social que debe materializarse políticamente.

Cuando se requieren soluciones políticas aparece la necesidad de determinar la función del Estado, tema que ha sido muy discutido recientemente con motivo de las soluciones y propuestas orientadas por concepciones llámense liberales o neo-liberales.

La posición central del Estado en materia de protección social puede cuestionarse, pero eso no significa que se descarte el papel esencial que sigue desempeñando en la organización y funcionamiento concreto de la seguridad social en la gran mayoría de los países. Su función jurídico-político es incuestionable, por cuanto instituye las grandes líneas en la relación entre todos los actores y más precisamente la distribución de responsabilidades financieras entre los actores sociales y los fondos fiscales.

Su importancia se acrecienta si se tiene en cuenta el papel que debe desempeñar en la coordinación de los diferentes programas nacionales e internacionales que cubren a los trabajadores en su territorio y a los que se desplazan de un país a otro con el objeto de que mantengan sus derechos.

Los derechos a la protección social exigen una actuación positiva del Estado y su dificultad se relaciona con lo cambiante de las necesidades sociales, que, además, quiérase o no, su cobertura depende directamente de la situación económica y política del país.

El llamado riesgo político<sup>6</sup> y la función de los hombres políticos ha sido objeto de un importante debate, por cuanto en especial en la región se argumentó que las privatizaciones se debían a la necesidad de evitar las interferencias políticas. Ahora bien, cualquiera sea el sistema que se adopte no hay duda de que la protección social tiene relación directa con la política, por su implicancia para los ciudadanos y por su peso financiero en las economías.

La participación de todos los políticos y copartícipes sociales en el marco de las ideas centrales de la democracia es fundamental para lograr la transparencia necesaria y así ganar la confianza del público, indispensable para demostrar la ventaja entre el costo y el beneficio de los sistemas.

El fondo de la cuestión se relaciona con la definición de la sociedad que se aspira a desarrollar y la porción de los recursos que se dedican a la cobertura de las contingencias sociales. Las técnicas a utilizar pueden determinar la magnitud de las transferencias entre generaciones o en los programas o entre ellos y los recursos de origen fiscal, pero el tema de fondo es la sociedad pretendida. La utilización de más o menos reservas, de sistemas financieros de reparto o capitalización son cuestiones que deben determinarse de acuerdo con las posibilidades de cada economía, y siempre, cualquiera de los sistemas, origina un riesgo económico y demográfico a superar.

Los objetivos a lograr son los de siempre y pueden resumirse en los tres siguientes:

---

<sup>5</sup> CEPAL. 2006. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, 31° período de sesiones, 20-24 de marzo, Montevideo, Uruguay.

<sup>6</sup> Estas ideas se discutieron intensamente en la Conferencia de Estocolmo, convocada por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y el Gobierno Sueco, *El Porvenir de la Protección Social*, junio/julio de 1998.

- conservar la capacidad de los sistemas de cubrir las contingencias sociales para lo que fueron diseñados;
- mantener la viabilidad económico-financiera sin originar impactos negativos en la economía;
- responder a la evolución de las necesidades de la sociedad.

Las contingencias se relacionan con dos temas centrales, la pérdida de la salud o la pérdida de ingresos. Para cubrir esas contingencias, los programas tradicionales basados en el empleo formal se han visto afectados, por cuanto las relaciones laborales han sufrido cambios hacia modalidades atípicas, que desde luego requieren también cambios en las estrategias de cobertura.

Las alternativas para enfocar la protección al momento de las contingencias en materia de salud son más claras en el sentido de que debiera brindarse el mismo nivel y calidad a todos los ciudadanos, tema que no se desarrollará. En lo que se refiere a la sustitución de ingresos, hay dos alternativas a definir:

- se trata de reducir los niveles de pobreza de los afectados; o
- de mantener un nivel de ingreso o de vida similar al que se gozaba al momento de la contingencia, sea invalidez, desempleo o vejez.

La seguridad social no es la única herramienta para la reducción de la pobreza, por ello hay que tener muy claro que puede ser una importante contribución, pero no es “la lucha contra la pobreza el centro de sus objetivos”, como últimamente se ha tratado de definir.

Para analizar la cobertura de estos riesgos hay que partir primero de la idea que tienen un alto costo y que la distribución del mismo, con bases solidarias no es una tarea simple ni presenta situaciones estáticas sino más bien es compleja y muy dinámica.

El concepto de seguridad social<sup>7</sup>, y más recientemente el de protección social, ha estado sujeto a una permanente evolución que puede llevar a diversas interpretaciones. Tradicionalmente, el concepto de seguridad social considera a todo régimen o programa establecido por ley, o por cualquier otra disposición obligatoria, que garantiza una protección, sea a través de prestaciones en dinero o en especie, en caso de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, desempleo, maternidad, enfermedad común, invalidez, vejez, jubilación, sobrevivencia o muerte, e incluye, entre otros, prestaciones por hijos y por otros miembros de la familia, prestaciones de salud, prevención, rehabilitación y cuidados de larga duración. El término puede incluir al seguro social, a la asistencia social, a los regímenes de prestaciones mutuales, a los fondos de previsión, y a otros regímenes especiales.

El concepto de protección social busca una noción más comprensiva, al interpretarse como el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades. Esta definición involucra, por lo tanto, la visión moderna de la protección social fundada en la integración de tres pilares:

- El acceso a bienes y servicios básicos esenciales.
- La protección y prevención.

---

<sup>7</sup> OIT. Bertranou F. *Bienestar y Política Social*. “Restricciones, Problemas y Dilemas de la Protección Social en América Latina: Enfrentando los Desafíos del Envejecimiento y la Seguridad de los Ingresos”, vol 1, núm. 1, págs. 35-58.

- La promoción de oportunidades. Esta definición como la del Sistema Europeo de Estadística: incluye la noción de “necesidades”, pero no exclusivamente la de los “pobres críticos”, como lo hace el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales.

Desde que en el pasado siglo la Seguridad Social ingresara en las Constituciones de la mayoría de los países, no sólo se estableció como derecho positivo exigible, como había sucedido con las leyes que en su momento la establecían, sino que adquirió el nivel de garantía de los derechos del hombre, integrando los derechos humanos fundamentales. Esto es de suma importancia, porque además de otorgar a los ciudadanos facultades de ejercicio y exigencia de tales derechos, también instituyeron obligaciones para el Estado, de manera que éste tiene la exigencia jurídica, *so pena* de cometer omisión en el cumplimiento de sus deberes, de organizar el modo y la eficacia de las prestaciones.

Por su parte, la protección social<sup>8</sup>, entendida en la manera predicha, si bien está logrando cierta precisión terminológica o semántica, todavía no ha obtenido un desarrollo jurídico similar a la seguridad social, expresándose más como programa que deberá realizarse sujeto a la decisión de los poderes públicos.

Por ello, tal vez sea preferible desarrollar todo el contenido potencial de la seguridad social porque tendría la ventaja de estar garantizado por las normas jurídicas que, además, por serlo, implican una protección social determinada políticamente.

Por más que durante la década pasada se atacaron duramente los principios del sistema de protección estructurado con las herramientas de la seguridad social, se puede afirmar que en los países industrializados, en general, se ha ratificado la necesidad de efectuar cambios paramétricos sin variar la estructura de los sistemas vigentes desde la posguerra. En los países de la región se realizaron cambios que, actualmente, se están revisando, por cuanto sus resultados estuvieron lejos de alcanzar las expectativas y promesas realizadas.

La decisión central consiste en revisar alternativas para “incluir”, lo que implica elevar la tasa de empleo y más que eso de cotizantes, adaptando los sistemas a metodologías de captación que posibiliten la afiliación o inserción teniendo en cuenta las características de las relaciones laborales actuales, permitiendo, además, una mayor participación de los mayores en el mercado de trabajo, suprimiendo o dándole carácter transitorio a los incentivos para el retiro anticipado que anteriormente se consideró positivo para la creación de empleos pero que no se verificó en los resultados.

La preocupación por reducir la carga fiscal de los regímenes de protección social es razonable y se ha partido de la idea que ello se logra mediante la transferencia de la responsabilidad a los trabajadores que en forma individual acumulen capitales para su jubilación o para cubrir períodos de desempleo aunque también se está aprovechando el crecimiento de las economías para acumular reservas, con enfoque colectivo<sup>9</sup>, que sirvan de respaldo para el financiamiento en ciclos adversos.

---

<sup>8</sup> También aparecen compromisos en instrumentos internacionales, como la Carta de la OEA, que como propósitos esenciales en Art.2º Inc. g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio y los Estados americanos reafirman los siguientes principios en el Art. 3º Inc. j) La justicia y la seguridad sociales son base de una paz duradera.

<sup>9</sup> El caso más notorio es el de España, que constituyó una reserva del orden de los €20.000 millones y la propuesta del Presupuesto Nacional para el año 2007 sigue, parcialmente, esa idea.

Esta lógica es la que se utilizara para las reformas en la región que introdujeron componentes de capitalización individual, medianamente viables en países con cobertura baja. En aquellos que han alcanzado niveles de cobertura cercana a la universalidad se origina un serio problema de costo de la transición, en especial en regímenes previsionales, para pasar de sistemas de reparto a capitalización y de posibilidades de inversión de los grandes capitales que se acumulan.

Las propuestas de principios de los años noventa también trataron de asumir el doble desafío de lograr, por un lado, una transformación productiva llamada a implantar un estilo de crecimiento económico capaz de reducir la pobreza y, por otro, establecer políticas sociales que permitan crear una red de seguridad social que garantice un bienestar mínimo, lo que implica sencillamente no seguir la misma línea de otros acuerdos y tendencia internacional que reafirmaron a la seguridad social como respuesta protectora a las contingencias sociales y derecho inalienable del ser humano.

El momento es propicio para reflexionar en torno a la necesidad de plantear una seguridad social que proteja a todos los ciudadanos o a la mayoría de los que trabajan, sea en el llamado mercado formal con relaciones tradicionales o atípicas o en el autónomo o informal.

La cobertura de los trabajadores que tienen una carrera laboral en términos tradicionales sigue estando garantizada con las herramientas de la seguridad social basada en aportes sobre la nómina salarial, pero no cabe duda de que se requieren cambios de fondo para captar a los trabajadores atípicos, también llamados “nuevos independientes”, que no son asalariados pero prestan servicios a una sola empresa o también “pseudos-independientes” que más bien se refiere a quienes tratan de eludir las obligaciones sociales.

El problema pendiente además es la de remediar las situaciones de exclusión mediante la protección que posibilite otorgar ingresos a los grupos que encuentran grandes dificultades para encontrar trabajo y requieren esfuerzos para su reintegración social, utilizando estrategias que superen los planteamientos tradicionales de la asistencia social.

La CEPAL tomó como base el enfoque de la heterogeneidad estructural para explicar la dinámica de los comportamientos de las economías latinoamericanas y la OIT revisó a comienzo de los años setenta el tema de la informalidad desde el enfoque económico, definiéndolas como: “la suma de actividades caracterizadas por una lógica de producción propia distinta a la vigente en la parte visible de la economía”. También fueron definidas como “actividades ilegales” y en “El Otro Sendero”(1987) se las atribuye a “...la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones de los pobres”, denunciando el “muro de papel” que se crearía con la burocracia y los trámites.

Las corrientes que vincularon la informalidad con economías de menor desarrollo y con condiciones de pobreza fueron discutidas por la llamada corriente “estructuralista”, que planteó que el fenómeno no significa la incapacidad del sistema de integrar a la población económicamente excedente, sino que representa una forma de vinculación entre el capital y el trabajo que tiene que ver con la reestructuración del sistema capitalista.

Recientemente, en la serie Estudios/4<sup>10</sup> del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se realizó un repaso de las diferentes interpretaciones que en el país se han

---

<sup>10</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Serie Estudios/4 Trabajo, ocupación y empleo, Especialización productiva, tramitas y negociación colectiva, Buenos Aires, abril 2006. Lepore Eduardo y Schleser Diego. La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual, una propuesta de análisis y clasificación.

intentado del cuentapropismo y se propone una “tipología” relacionada a la productividad de la actividad laboral desarrollada, medida en términos de ingresos<sup>11</sup>. Los clasifica en tres categorías:

- **Cuenta propia profesionales:** incluye a trabajadores que se desempeñan en posiciones altamente calificadas insertos en actividades económicas formales.
- **Cuenta propia oficios:** comprende el amplio espectro de pequeños productores independientes y trabajadores especializados autónomos insertos en actividades económicas informales.
- **Cuenta propias de subsistencia:** trabajadores en posiciones ocupacionales no calificadas con niveles de productividad bajos que solamente les permiten obtener ingresos de subsistencia.

Entre las causas sobre el origen de las actividades informales, se ha analizado el impacto del desempleo, de las migraciones del campo a la ciudad y las económicas entre países sobre lo que no hay acuerdo en los diferentes autores, sin embargo, parece haber acuerdo en que en muchos casos las empresas “formales” organizadas y productoras de bienes de consumo masivo se encargan de fomentar el crecimiento de ciertas informalidades, que suelen ser eficientes proveedores de insumos o comercializadores de sus productos. A pesar de todas las diferencias conceptuales, que no es del caso analizar a fondo, siempre se reconoce que existen situaciones sociales de alta vulnerabilidad asociada a la informalidad.

En el análisis del sector, se ha comprobado también que existen grupos que cuentan con ingresos razonables y permanentes y, en una buena proporción, no desean pasar a la “formalidad”, sino que prefieren seguir desconectados de las normas, obtener las licencias indispensables para funcionar y mantener una independencia que les es propia y muy apreciada. En cuanto a otros grupos, de ingresos inestables y limitada capacidad de generar excedentes, puede ocurrir que de ser forzados a cumplir con el costo de la normativa de protección social correrían el riesgo de su propia existencia.

Con posterioridad a estas discusiones, se fueron encontrando fórmulas más parecidas a lo legal, en la tercerización, la subcontratación, pasantías, entre otros “diseños”, muchos dirigidos a eludir responsabilidades en materia de protección social como también se aceptaron en nombre de la flexibilidad, condiciones precarias que le otorgan, a estos grupos, una protección de ciudadanos de segundo nivel. La precariedad no es un fenómeno exclusivo del sector informal, sino que también existe en el ámbito privado formal y en el sector público.

La conclusión a que llega Feldman (*op.cit*) es que, frente a la visión del mundo de la informalidad como un mundo de sujetos desafiados, desregulados o pasivamente regulados desde arriba, vale la pena explorar una visión en que por lo menos parte de ese conjunto se mueve construyendo o negociando regulaciones colectivamente y tratando de otorgar dignidad a sus actividades. Las reglas y pautas de funcionamiento que construyen redes de trabajadores informales son desarrolladas, con bastante frecuencia, en interacción con el aparato estatal y con articulaciones diversas con los marcos legales.

---

<sup>11</sup> Debe reconocerse que han existido diferentes intentos para mostrar y sistematizar la diversidad de experiencias organizativas del sector informal. Al respecto, ver Feldman Silvio y Murmis Miguel, “Diversidad y organización de trabajadores en actividades informales: análisis de algunas experiencias pertinentes”, en: *Informalidad y Exclusión Social*, Fondo de Cultura Económica, Siempre y OIT, Buenos Aires, Santiago, 2000.

Las fórmulas que es necesario diseñar tienen que ser incluyentes, viables e innovadoras para enfrentar los desafíos mencionados, y el centro de esta fórmula debiera orientarse al reconocimiento del derecho a la protección de las contingencias sociales con base en esquemas colectivos y, contributivos en el nivel de las posibilidades, para obtener prestaciones en el nivel de las necesidades, con complementos no contributivos, cuando ello sea necesario. La asistencia social tiene que ser exclusivamente transitoria o complementaria<sup>12</sup> y mantenerse mientras los ciudadanos por diferentes circunstancias no puedan acceder a los derechos indiscutibles a la protección a partir de su trabajo.

Robert Castel<sup>13</sup> plantea “¿es posible asociar nuevas protecciones a esas situaciones laborales caracterizadas por su hipermovilidad? Me parece que la vía regia a explorar es la de la búsqueda de nuevos derechos capaces de dar seguridad en esas situaciones aleatorias y asegurar las trayectorias marcadas por la discontinuidad. En la sociedad salarial, las garantías con las que se beneficia el trabajador están vinculadas a las características y a la permanencia del empleo. Había un estatuto del empleo que escapaba ampliamente a las fluctuaciones del mercado y a los cambios tecnológicos, y que constituía la base estable de la condición salarial. En la actualidad asistimos cada vez más a una fragmentación de los empleos, no sólo a nivel de los contratos laborales propiamente dichos, sino también a través de la flexibilización de las tareas de trabajo. De ello resulta una multiplicación de situaciones de fuera-de-derecho, o de situaciones débilmente cubiertas por el derecho, lo que Alan Supior llama "las zonas grises del empleo": trabajo a tiempo parcial, intermitente, trabajo "independiente" pero estrechamente subordinado a un contratista o demandante. Al mismo tiempo, el desempleo aumentó y las alternancias de períodos de actividad e inactividad se han multiplicado. Parece entonces que la estructura del empleo, en una cantidad creciente de casos, no es ya un soporte suficientemente estable para asociarle derechos y protecciones realmente permanentes. Una respuesta a esta situación consistiría en transferir los derechos del estatuto del empleo a la persona del trabajador al estado profesional de las personas, que no se defina por el ejercicio de una profesión o de un empleo determinado, sino que engloba las diversas formas de trabajo que toda persona es capaz de cumplir durante su existencia. Se restablecería una continuidad de los derechos a través de la discontinuidad de las trayectorias profesionales, lo que incluiría también los períodos de interrupción del trabajo.”

Coincidente con estas ideas es el Informe para la Comunidad Europea "Trabajo y Empleo" – Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo – en el que se afirma que “una noción amplia de trabajo, ha de atender a las transformaciones de estatuto jurídico y a los períodos de transición entre actividad e inactividad que se suceden en un mundo en el que la inestabilidad choca con las exigencias de continuidad del empleo en que se basa el disfrute de los derechos laborales y la obtención de los derechos de Seguridad Social”.

En este orden de ideas hay que recurrir a la herramienta más adecuada que es la seguridad social transformando los programas hasta que sean capaces de dar una primera respuesta otorgando flexibilidad al ingreso a la cobertura al reconocer las características de las actividades desarrolladas por quienes trabajan, cualquiera sea la actividad. Se hace necesario encontrar un nuevo equilibrio entre seguridad y flexibilidad.

---

<sup>12</sup> Se utiliza la palabra “complementaria” por cuanto el complemento previsional puede consistir en un agregado a las prestaciones ordinarias, con base en el ahorro o un complemento para completar las contribuciones que tienen posibilidades de realizar ciertos grupos de menores ingresos a los fines que los mismos lleguen a obtener un beneficio equivalente al que acceden todos los ciudadanos.

<sup>13</sup> Robert Castel. 2004. *La inseguridad social*, editorial Manantial, Buenos Aires, Argentina.

La seguridad social no se relaciona solamente con el acceso del trabajador formal y su familia sino que tiene que tener vigente fórmulas incluyentes para todos los que trabajan, como una forma potente de eliminar la informalidad y exclusión, que es lo mismo que decir en la ilegalidad. Si se acepta la división entre quienes tienen capacidad contributiva y los que tienen solo ingresos de subsistencia, como condición para estar protegidos se desintegra el mercado de trabajo, mientras que la dependencia de medidas asistenciales será un incentivo para mantenerse informales.

La necesidad de estas medidas de asistencia complementaria para acceder a derechos laborales y sociales comunes a todos los trabajadores, responden a una falta de inclusión o de justicia para el grupo comprendido por ella, siendo conveniente que dichas medidas operen integradas con los regímenes contributivos para que los beneficiados puedan acceder a los mismos, aunque lo hagan por períodos determinados. Asimismo, hay que cuidar que estas medidas no se conviertan en una especie de indemnización por exclusión sino que formen parte de estrategias de integración y cohesión social para evitar indeseables dualismos.

Al reconocer que los trabajadores actualmente tienen carreras discontinuas con períodos de desempleo, de informalidad, de empleos atípicos y por momentos formales-tradicionales se hace necesario captar esta realidad para dar acceso al derecho a la seguridad. Se requiere un diseño que considere las “carreras laborales individuales” que la realidad le está imponiendo con orientación a las personas y no a los puestos de trabajo o empleo. Personas que, además, debido al proceso de envejecimiento que se producirá en alguno de nuestros países tendrán nuevas necesidades de asistencia en las edades avanzadas.

Al respecto, el llamado riesgo de dependencia<sup>14</sup> aparece como un nuevo desafío junto con serias dificultades para conciliar las necesidades de asistencia con los costos y a la vez con la posibilidad de utilizar estos programas de servicios sociales para la creación de nuevos empleos, si se logra un diseño adecuado de las políticas.

Esta idea de inclusión general de todos quienes trabajan trae consigo la necesidad de considerar la capacidad contributiva en forma más precisa o en otras palabras, lograr diseños más apegados a la realidad de las actividades que realiza cada uno, con el consiguiente correlato en la definición de las prestaciones que tendrán que considerar lo realizado durante la actividad para definir aquello que se reconoce al momento de perder ingreso por desempleo, invalidez, vejez o muerte.

## **Comentarios sobre el proceso de reforma en el país**

Teniendo en cuenta los aspectos del diagnóstico de la situación y la evolución social, política y económica del país, en el contexto de la globalización se imponía un proceso gradual de reformas. Este proceso tuvo como inicio las reflexiones que, con intervención de expertos nacionales e internacionales, se plasmaron en la publicación del Libro Blanco de la Previsión Social<sup>15</sup>.

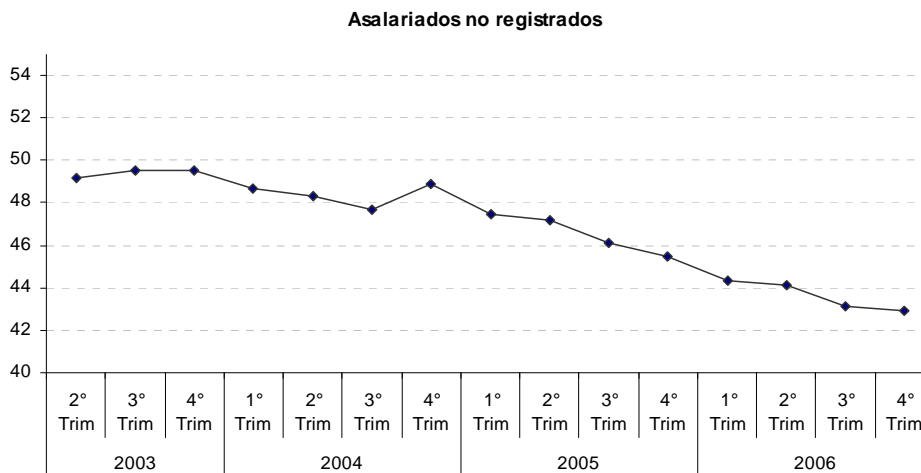
---

<sup>14</sup> El seguro de dependencia cubre las mayores necesidades de beneficiarios que, por razones de edad o discapacidad, necesitan servicios de terceros y en general, mayor apoyos para su vida cotidiana.

<sup>15</sup> Libro Blanco de la Previsión Social. 2003. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, mayo.

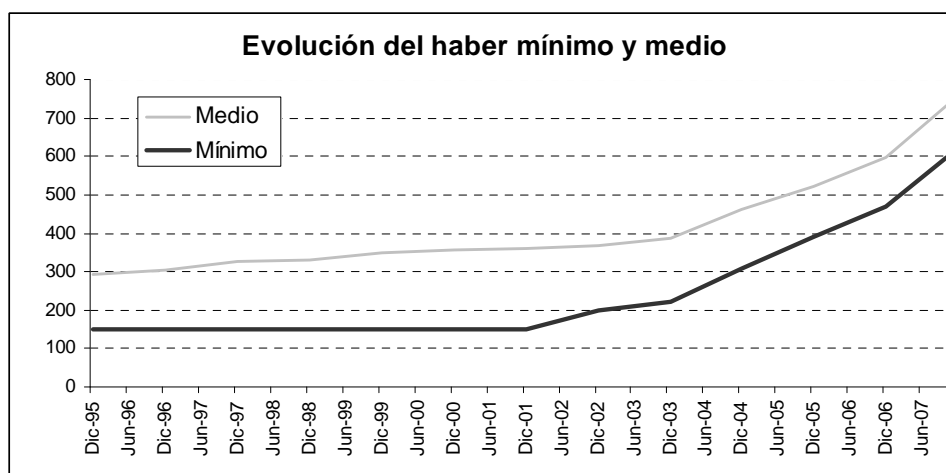
Puede afirmarse que las propuestas de dicho trabajo fueron las de máxima que sirvieron para orientar el proceso de reforma que comienza con fuertes programas de ataque al trabajo no registrado.

**Gráfico 7. Asalariados no registrados**



Y que luego se continuaron con la recomposición de los haberes de las prestaciones que habían perdido poder de compra.

**Gráfico 8. Evolución del haber mínimo y medio**



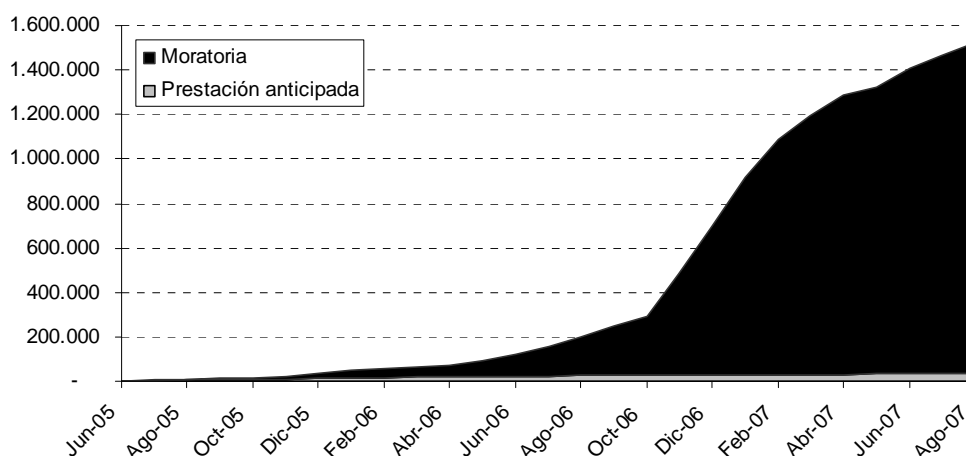
Mediante diferentes normas legales y reglamentarias se propició la inclusión de grupos de trabajadores que por el cambio en los parámetros del sistema que introdujo la reforma de los noventa y por efecto de las privatizaciones y otras modificaciones en la economía, junto con la crisis, se vieron imposibilitados de cumplir los requisitos exigidos para obtener las prestaciones.

Entre estas normas se posibilitó el acceso a prestaciones reducidas a trabajadores que habiendo computado los años de servicios no alcanzaban la edad requerida y se veían imposibilitados de reingresar al mercado laboral.

También se brindaron posibilidades de completar los años de servicios requeridos a quienes habían cumplido la edad legal mediante facilidades de pago en cuota de los aportes que se descontaron de las prestaciones mensuales.

Estas medidas, junto con el mantenimiento de un régimen que puede calificarse de precario, llamado monotributo, por cuanto comprende los impuestos previstos para cualquier actividad económica de baja magnitud y los aportes a la seguridad social permitieron el acceso a prestaciones previsionales a más de 1.000.000 de trabajadores.

**Gráfico 9.**



Con estas medidas de emergencia se atacaron los efectos negativos de situaciones originadas en la rigidez de las normas, junto con situaciones económicas y del desempleo que así lo requerían

Mientras se intentó paliar las emergencias, junto con otros programas sociales de tipo asistencial, se realizaron acciones para fortalecer la capacidad técnica de los órganos gestores, de tal manera que se pudiera contar con análisis de base actuarial para sustentar las propuestas de reformas más estructurales<sup>16</sup>.

A principios de 2007 se realiza la reforma legislativa más importante, que se ha calificado de "re-reforma"<sup>17</sup>. Una de las notas fundamentales del sistema de la Ley núm. 24241, como ya se dijo, es su característica mixta. La Ley núm. 26222 mantiene esta particularidad variando los siguientes aspectos:

Se incrementó el tope de salarios sobre el que se realizan los aportes y contribuciones con el objeto de ampliar la base de la solidaridad, facultando al Poder Ejecutivo a incrementarlo en el futuro lo que ya realizó al otorgar el último aumento de las prestaciones.

<sup>16</sup> Prospectiva de la Previsión Social, Valuación Financiera-Actuarial del SIJP (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) 2005/2050, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Oficina Internacional del trabajo, Buenos Aires, Argentina, junio de 2005.

<sup>17</sup> Ley núm. 26.222, modificatoria de la Ley núm. 24.241, sancionada el 27 de febrero de 2007.

Se cambiaron las condiciones relativas a la opción entre el régimen de reparto y el de capitalización, las que podrán realizarse cada cinco años. Por otra parte los trabajadores que ingresan al sistema, en caso de no manifestarlo, serán afectados al Régimen público de reparto, contrariamente a lo que establecía la legislación. Esta reforma al permitir la opción atendió una reclamada apertura de los afiliados que, una vez derivados a capitalización no podían, en ningún caso, volver a reparto.

Los trabajadores pueden elegir entre el componente público de reparto y el privado de capitalización individual tanto en el inicio de la actividad o, ya estando registrados, en los períodos establecidos por la ley. Siendo un mejoramiento se puede observar que se carga al trabajador con la responsabilidad de la elección, lo que supone que todos los trabajadores tienen las capacidades, las facilidades y las informaciones suficientes para valuar las alternativas ofrecidas, lo que no es evidente, no por el hecho que a los trabajadores les falten habilidades sino por lo incierto de las contingencias.

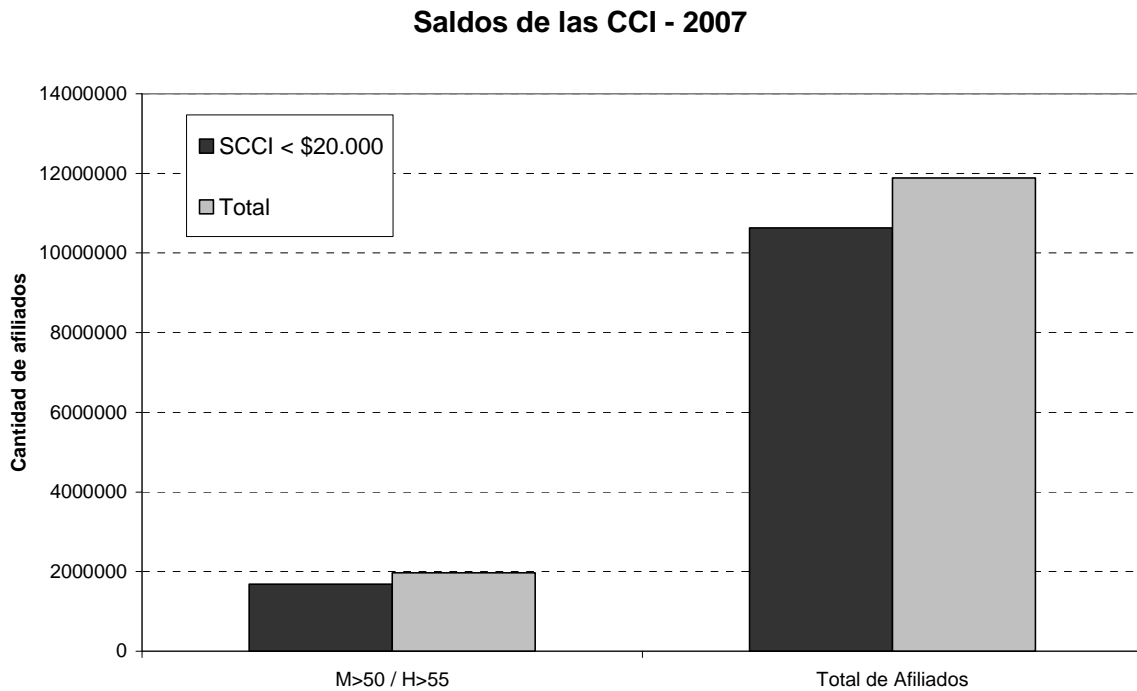
Las coberturas son dispuestas para contingencias sociales que precisamente son contingencias; es decir, circunstancias que ocurren fuera del dominio de los individuos, y sociales porque no son imputables al sujeto que las padece ni a otros particularmente individualizados. No obstante, se reitera que es un progreso de la re-reforma en su carácter de proceso que debe ir avanzando en modificaciones que se adaptan a las actuales características de la sociedad y el mercado de trabajado.

Se establece un tope del uno por ciento de comisión para las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, manteniendo la referencia del salario para la aplicación del mencionado porcentaje. El alto costo del sistema privado lucrativo había generado reclamos que se atendieron con esta medida. Por otra parte el Poder Ejecutivo quedó facultado a rebajar más aun este tope si se demuestra que es posible administrar con menor costo.

Se niveló el porcentaje de aporte sobre los salarios para todos los trabajadores en el once por ciento regularizando rebajas de emergencia que se habían decidido durante la crisis y provocaron diferencias entre los aportantes a reparto y capitalización.

Fue reconocido el 1.5 por ciento de la base de cálculo de los haberes de las prestaciones del régimen de reparto por año computado para los períodos posteriores a la reforma con el objeto de hacer equivalente la respuesta de los dos regímenes y tratarlos en la misma forma que los períodos anteriores.

Se dispuso que los afiliados mayores de edad con opción a capitalización que mantuvieran saldos bajos pasaran a reparto excepto que manifiesten su voluntad de permanecer en aquel régimen. Esta medida le permitirá acceder a la prestación mínima a gran cantidad de trabajadores en estas condiciones.

**Gráfico 10. Saldos de las CCI – 2007**

En el gráfico anterior se observa que del total de afiliados (aproximadamente 12 millones) 10.5 millones tiene saldos menores a \$20.000.- (barra en negro) y de los afiliados mujeres mayores de 50 años de edad y hombres mayores de 55 (aproximadamente 2 millones) el 96 por ciento tienen saldos menores a \$ 20.000.- (barra en negro).

Se incorporaron normas tendentes a incentivar las inversiones de los fondos de pensiones en fideicomisos, activos u otros títulos y valores representativos de deuda cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en el país.

Se realizó un cambio muy importante, que operará desde el año próximo en la operación de la cobertura de la invalidez y fallecimiento, dejando de lado el seguro para crear un Fondo Mutual que debe resultar uniforme para todas las administradoras con el objeto de evitar diferencias de costos por medio de mecanismo de compensaciones que se reglamentará.

Se prevé además, la revisión de todo el régimen de tareas diferenciales e insalubres en vigor que requieren modernización ya que fueron establecidos por ley al principio de los años noventa.

## Comentarios finales

Con el proceso de reforma se han logrado los siguientes objetivos:

- Mejora de la cobertura en términos cualitativos y cuantitativos en cuanto se incluyeron más de un millón de beneficiarios y se incrementó la prestación mínima y el promedio de las mismas.
- Se garantizó la libertad de elección a los ciudadanos que les había sido limitada por la reforma de 1993-94.

- Se revisó el costo de administración de los fondos en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y como consecuencia se limitó la comisión junto con un contralor más estricto de las inversiones.
- Se logró profundizar la función del Estado como responsable de brindar la protección social al fortalecer sus funciones y terminar con las propuestas de reducir el rol de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Sin perjuicio de estos logros es necesario seguir avanzando hasta conseguir un sistema de protección social que tenga las siguientes características:

- Continuar con la tendencia orientada a la inclusión de toda la población que trabaje sin distinción del tipo de relación laboral. Esta inclusión debiera formar parte de políticas estables y programadas evitando las de emergencia a que ha debido recurrirse después de la crisis.
- Adoptar decisiones que se compadezcan con los preceptos constitucionales que estatuyen el derecho a prestaciones relacionadas con las dinámicas necesidades de los beneficiarios.
- Fortalecer aun más la responsabilidad del Estado por medio de la participación de los afiliados con distintas posibilidades de opinión y compromiso en las decisiones administrativas, financieras y de desarrollo de los regímenes con el objetivo de llegar a la democracia integral.
- Con base en un seguimiento riguroso de los resultados de las normas que facilitaron la opción de los afiliados avanzar en medidas que, a partir de esos resultados impliquen ofrecer más opciones o eliminar las mismas.