

MERCADO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: LA LÓGICA CONTRIBUTIVA PUESTA EN ENTREDICHO

Alejandra Beccaria

María Ignacia Costa

INSTITUTO DEL CONURBANO - UNGS

RESUMEN

¿Quiénes se encuentran en condiciones de acceder a los beneficios de la protección social hoy? ¿Cuál es la proporción de población que no cumple con los requisitos de acceso al sistema de protección social? Con estas preguntas intentamos aproximarnos al problema de la desprotección social que enfrentan y que enfrentarán distintos segmentos de la población en la Argentina en los próximos años, especialmente adultos mayores y niños, niñas y adolescentes, como consecuencia de un mercado de trabajo informalizado y con una proporción no menor de población en edad de trabajar que se encuentra inactiva. Los resultados alcanzados muestran los límites de la lógica contributiva que organizó el sistema de seguridad social desde sus inicios para brindar protección a distintos segmentos poblacionales. La estrategia metodológica comprende el análisis de información documental y estadística.

Palabras clave: informalidad laboral – desprotección social – seguridad social – contributivo – no contributivo

ABSTRACT

Who can access to the benefits of social protection today? What is the proportion of the population that does not meet the requirements for access to the social protection system? With these questions, we try to approach the problem of social deprotection that important segments of Argentinian population, specially older adults, boys, girls and adolescents, face and will face in the coming years as a result of an informalized labour market and with a high proportion of the working-age population that is inactive. The main results show the limits of the contributory logic –that organized social security system since its origins– to provide protection to different social segments. The methodological strategy includes the analysis of documentary and statistical data.

Key words: labour informality – social deprotection – social security – contributory – non contributory

Recibido: 07/01/2020
Aceptado: 09/04/2020

INTRODUCCIÓN

¿Por qué una mirada sobre las condiciones del mercado de trabajo nos permite pensar la protección social? Porque en la Argentina, como en la mayoría de los países del mundo, los sistemas de protección social se encuentran directamente vinculados con el estatus laboral de las personas. Más específicamente, la vía de ingreso a la protección social es, por excelencia, el mercado de trabajo formal. Entre otras cosas, *ser un asalariado en relación de dependencia* durante 30 años asegura el acceso a una jubilación en el período de retiro laboral y también percibir asignaciones familiares correspondientes a los hijos durante el período de actividad.

En este sentido, ¿quiénes se encuentran en condiciones de acceder a los beneficios de la protección social hoy? ¿Cuál es la proporción de población que no cumple con los requisitos de acceso al sistema de protección social? Con estas preguntas intentamos aproximarnos al problema de la desprotección social que enfrentan y que enfrentarán distintos segmentos de la población en los próximos años, especialmente adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, como consecuencia de un mercado de trabajo informalizado y con elevadas tasas de inactividad entre la población en edad de trabajar.

Hacia finales de la década de 1990, el problema de la desprotección de los trabajadores informales fue abordado en el país con la creación del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes - Monotributo. En la primera larga década del siglo XXI, este régimen sufrió dos modificaciones dirigidas a formalizar a dos segmentos del mercado de trabajo de elevada informalidad: los trabajadores domésticos y los trabajadores en condiciones de vulnerabilidad social. Así se creó el Régimen para trabajadores domésticos y el Monotributo social (Bertranou y Casanova, 2013).

En esa década, el reconocimiento del fenómeno de la informalidad como un problema social de larga data y de difícil solución a corto plazo se materializó en la extensión de derechos a los trabajadores informales y a los hijos de estos a cargo. En un escenario

de informalidad laboral y desprotección social, el recurso de las políticas no contributivas fue la vía escogida para ampliar la protección. Esta no fue una vía novedosa, sino que, como bien señalan Rofman, Apella y Vezza (2013), sí fue inédita por su intensidad y por la velocidad con la que se expandió.

El ciclo que inauguró en diciembre de 2015 el gobierno de la Alianza Cambiemos, una coalición político partidaria entre la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica –ARI–, Propuesta Republicana –PRO– y otras fuerzas políticas, criticó la estrategia de expansión de la protección social del gobierno que lo había antecedido e impulsó un proceso de reformas que concretó tan solo parcialmente. Esta crítica se cimentó en la creación de desiguales condiciones y beneficios para quienes acceden a la protección por la vía contributiva y la no contributiva. De ahí que, en un trabajo previo,¹ nos refiriéramos a este giro como “la celebración de un contributivismo excluyente (anti solidario y pseudo piadoso)”.

A los efectos de analizar las dificultades de acceso a los beneficios de la seguridad social, colocamos la mirada principalmente en el período iniciado en diciembre de 2015. Cabe aclarar que nuestro objetivo no es presentar un análisis comparativo; sin embargo, cuando el caso lo requiere, se realizan contrapuntos con períodos previos ya que el problema que nos ocupa no es exclusivo de esta etapa; por el contrario, da cuenta de un problema histórico del sistema, que recientemente asumió particularidades tanto en el plano institucional como político cultural. Concretamente, el artículo realiza el siguiente recorrido: en primer lugar, plantea la cuestión de la lógica contributiva como estructuradora del sistema de seguridad social en tiempos de un mercado de trabajo pujante y en expansión. En segundo lugar, describe las transformaciones de las principales políticas dirigidas a ampliar la protección social de distintos segmentos de la población, con especial referencia a adultos mayores, niños, niñas y adolescentes. Finalmente, analiza los problemas de acceso a los beneficios de la seguridad social de estos segmentos poblacionales.

LA LÓGICA CONTRIBUTIVA COMO ESTRUCTURADORA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. LOS LÍMITES EN TORNO A LA EXPANSIÓN DE LA COBERTURA

El arreglo institucional mediante el cual el sistema de protección social argentino ofrece cobertura de ingresos a los adultos mayores y a los niños, niñas y adolescentes

¹ Véase: Beccaria, Alejandra; Costa, María I.; Danani, Claudia; Hintze, Susana y Rottenschweiler, Sergio (2019): “La (des)protección de la seguridad social”, *Cash*, *Página 12*, 17.11.

se asentó desde un comienzo en esquemas contributivos (Lo Vuolo, 2007). La introducción de esta lógica estuvo inspirada en el modelo de seguro social “bismarckiano” de fines del siglo XIX, que rigió para gran parte de los sistemas de protección de los países de Europa continental. Esto significa que el acceso a los beneficios de los sistemas que se ocupan de estas poblaciones (el previsional y el de asignaciones familiares, respectivamente) se restringe a los trabajadores asalariados formales y está ligado al hecho de haber realizado los aportes y/o contribuciones patronales correspondientes a estos.

Rofman, Grushka y Chébez (2001) señalan las diferencias entre el esquema contributivo que rige para el sistema previsional y el caso del sistema de asignaciones familiares. Mientras que el primero se financia con aportes y contribuciones a un fondo común más allá de las necesidades específicas de los trabajadores, el segundo se basa en un esquema en el que son los empleadores quienes realizan contribuciones mensuales proporcionales a la masa salarial que abonan al tiempo que pagan las asignaciones familiares a sus empleados. Cuando los pagos efectivamente realizados exceden o no alcanzan al monto comprometido, se recurre a un fondo compensador, del cual participan todos los empleadores.

De esta modalidad de organización y financiamiento de los sistemas se deriva que solo los que contribuyen (es decir, los trabajadores asalariados formales) tienen derecho a sus prestaciones. En la reconstrucción del proceso de expansión de la cobertura horizontal de estos sistemas, se observa claramente la modalidad de incorporación por grupos de trabajadores asalariados al ámbito de la protección.

En lo que respecta a los beneficios previsionales, las primeras instituciones en la materia datan de 1904, cuando se crea el fondo público de jubilaciones para empleados públicos. Como puede verse en el cuadro 1, la expansión de estos beneficios a otras categorías de trabajadores fue lenta (se desplegó a lo largo de casi cincuenta años) y se dio de manera *fragmentada, particularista y basada en el estatus laboral*. Es decir, estuvo atada a la lógica corporativa de organización de la representación sindical (Lo Vuolo, 2007).

Cuadro 1: Distribución del acceso a beneficios de previsión social

Legislación	año	Grupo ocupacional	N° de trabajadores cubiertos
Ley 4349	1904	Empleados públicos	24000
Ley 9653	1915	Ferrovianos	200513 (a)
Ley 11110	1921	Servicios públicos	234593
Ley 11575	1930	Empleados bancarios y de seguros	254866 (b)
Ley 12581	1939	Periodistas y trabajadores de imprenta	420835
Ley 12612		Marina mercante	
Decreto Ley 31665	1944	Comercio	1205783 (c)
Decreto Ley 6395	1946	Aeronáuticos	2229874
Decreto Ley 13937		Industria	
Ley 14399	1955	Rurales	4892802
Decreto 326/55		Empleadas domésticas	
Ley 14397		Cuenta propia, profesionales, empresarios	

Fuente: Arza 2004, chapter 3, table 3.1.

- (a) Corresponde a 1919, e incluye solo a los grupos cubiertos en 1915
- (b) Corresponde a 1939, e incluye solo a los grupos cubiertos en 1930
- (c) Corresponde a 1945

Por su parte, la expansión del sistema de asignaciones familiares también fue lenta (Rofman *et al.*, 2001). Como puede verse en el cuadro 2, en 1957 se creó la primera caja de asignaciones familiares para empleados de comercio y puede decirse que el régimen se consolidó casi veinte años después.

Cuadro 2: Acceso a asignaciones familiares

Legislación	año	Grupo ocupacional
Decreto-Ley 16.811/57	1957	Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio (Casfec)
Ley 15.223/59	1959	Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria (Casfpi)
Decreto 8590	1965	Caja para el Personal de la Estiba (CAFPyMAR)
	1967	Trabajadores del sector público
Ley 18.017/69, reglamentada por Decreto 651	1973	Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de Empresas Estatales
Ley 20.586	1973	Jubilados y pensionados

Fuente: elaboración propia con base en Rofman *et al.*, 2001.

En ambos casos, las posibilidades de alcanzar la cobertura universal estuvieron limitadas por el aumento de la informalidad laboral, entendida como “el no registro de la relación laboral asalariada en la seguridad social y la no inscripción de los trabajadores independientes en la administración fiscal” (Bertranou y Casanova, 2013: 19-20). Se trata de un fenómeno de bajo alcance en tiempos del desarrollo de los sistemas bajo estudio que en las últimas décadas se ha tornado un problema de gran envergadura, sobre todo teniendo en cuenta que afecta al 34,5% de los trabajadores

asalariados² y aproximadamente al 60% de los trabajadores independientes.³ Como advierten Casalí, Jiménez, Lépre, Ortega y Álvarez (2018), “la evidencia empírica pone de manifiesto la estrecha relación entre la informalidad y el empleo independiente, pues una proporción importante de este fenómeno se concentra especialmente entre los cuentapropistas” (5).⁴

En términos protectorios, los efectos de la crisis del empleo (que no se restringe solo al aumento de la informalidad, sino que incluye el incremento del desempleo y del subempleo) ya eran advertidos por los especialistas a fines de los años 80. En un trabajo que se convirtió en un clásico de la historia de la seguridad social en la Argentina, Feldman, Golbert e Isuani (1988) planteaban la inequidad que generaba la exclusión de un importante sector de la población de los mecanismos de protección debido a la “baja capacidad contributiva de un sector de los trabajadores autónomos, el trabajo en ‘negro’ y la poca capacidad del Estado para controlar la evasión” (1988: 8).⁵

Las condiciones macroeconómicas de la década siguiente complejizaron aún más la inserción laboral de la población. A ello se sumó el movimiento generado por la sucesión de normas dirigidas a aumentar la flexibilización laboral, que profundizaron las condiciones de desprotección del sector asalariado (Lindenboim, 2007). El resultado es conocido: 15,6% de desocupación (con un pico de 21,5% en mayo de 2002), 44,8% de trabajo no registrado en mayo de 2003 y 40% de adultos mayores sin cobertura de ingresos. Recuperación económica mediante,⁶ los niveles de informalidad tendieron a reducirse, principalmente por la creación de empleo formal y, en menor medida, por la destrucción de empleo no registrado (Bertranou, Casanova y Sarabia, 2013; Álvarez, Fernández y Pereyra, 2018). No obstante esto, no solo hacia 2015 no se había logrado perforar el piso del 32,2% de trabajo no registrado, sino que el mismo

² Fuente: EPH, II Trimestre 2019.

³ El trabajo independiente comprende una diversidad de formas de inserción laboral que van desde patrones en grandes y pequeñas empresas hasta cuentapropistas tales como pequeños comerciantes, albañiles y vendedores ambulantes (Casalí *et al.*, 2018).

⁴ “La participación del trabajo independiente en la estructura de ocupados en Argentina representa alrededor de un cuarto en las áreas urbanas durante los últimos años. Los cuentapropistas de oficio conforman alrededor del 60% del total de trabajadores independientes” (Casalí *et al.*, 2018: 5).

⁵ La cuestión del mercado de trabajo y la evasión también fue desarrollada por Goldberg y Lo Vuolo (2006) en su análisis del sistema de previsión social y del régimen de acumulación.

⁶ Entre los años 2002 y 2007, la Argentina registró un fuerte crecimiento económico que se tradujo en el aumento de la actividad a una tasa promedio del 8,2% (Kosacoff, 2007). Vale destacar que este crecimiento estuvo liderado por la industria manufacturera y la construcción.

siguió en ascenso hasta alcanzar el 35,0% en 2019, evidenciando importantes desafíos en materia de protección social.

En el apartado que sigue nos ocupamos de las estrategias y políticas implementadas desde finales de la década de 1990 dirigidas a la formalización laboral y/o a ampliar el acceso efectivo de los trabajadores y sus familias a la protección aun cuando estas desarrollen sus actividades laborales en condiciones de informalidad, haciendo particular hincapié en los dos segmentos de la población a los que nos referimos inicialmente: los adultos mayores y los niños, niñas y adolescentes.

LA EXPANSIÓN DE LA COBERTURA HORIZONTAL VÍA POLÍTICAS NO CONTRIBUTIVAS O SEMICONTRIBUTIVAS

En este apartado resaltamos dos vías a través de las cuales se ha buscado expandir la seguridad social en la Argentina: políticas de formalización del empleo y políticas no contributivas o semicontributivas.

Entre las múltiples estrategias de formalización del empleo (fiscalización, reducción de contribuciones a la seguridad social para nuevas contrataciones de personal, etc.) que se desplegaron a partir de 2003, nos interesa destacar una de más larga data: el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o Monotributo, por referir esta a un segmento de los trabajadores (independientes) que atraviesa mayores niveles de vulnerabilidad social.

El Monotributo (Ley 24.977) fue creado en 1998 y considera como pequeños contribuyentes a las personas físicas que realicen la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria; los integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas que continúen la actividad de las personas físicas. También incluye a las sociedades de hecho y comerciales irregulares que tengan un máximo de hasta tres socios. En los hechos, el régimen alcanza a un universo más heterogéneo y es duramente criticado porque bajo su figura tienden a ocultarse relaciones laborales de dependencia.

Las prestaciones de la seguridad social a las que tienen derecho los aportantes a este régimen son: la Prestación Básica Universal,⁷ el retiro por invalidez o pensión por fallecimiento, la prestación por edad avanzada,⁸ cobertura médico-asistencial (a través

⁷ La Prestación Básica Universal refiere al componente prioritario de la Jubilación Ordinaria.

⁸ La Prestación por edad avanzada corresponde a personas de 70 años o más que tengan al menos 10 años de aportes.

de obras sociales o del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –INSSJP–) y asignaciones familiares para las categorías A a H.

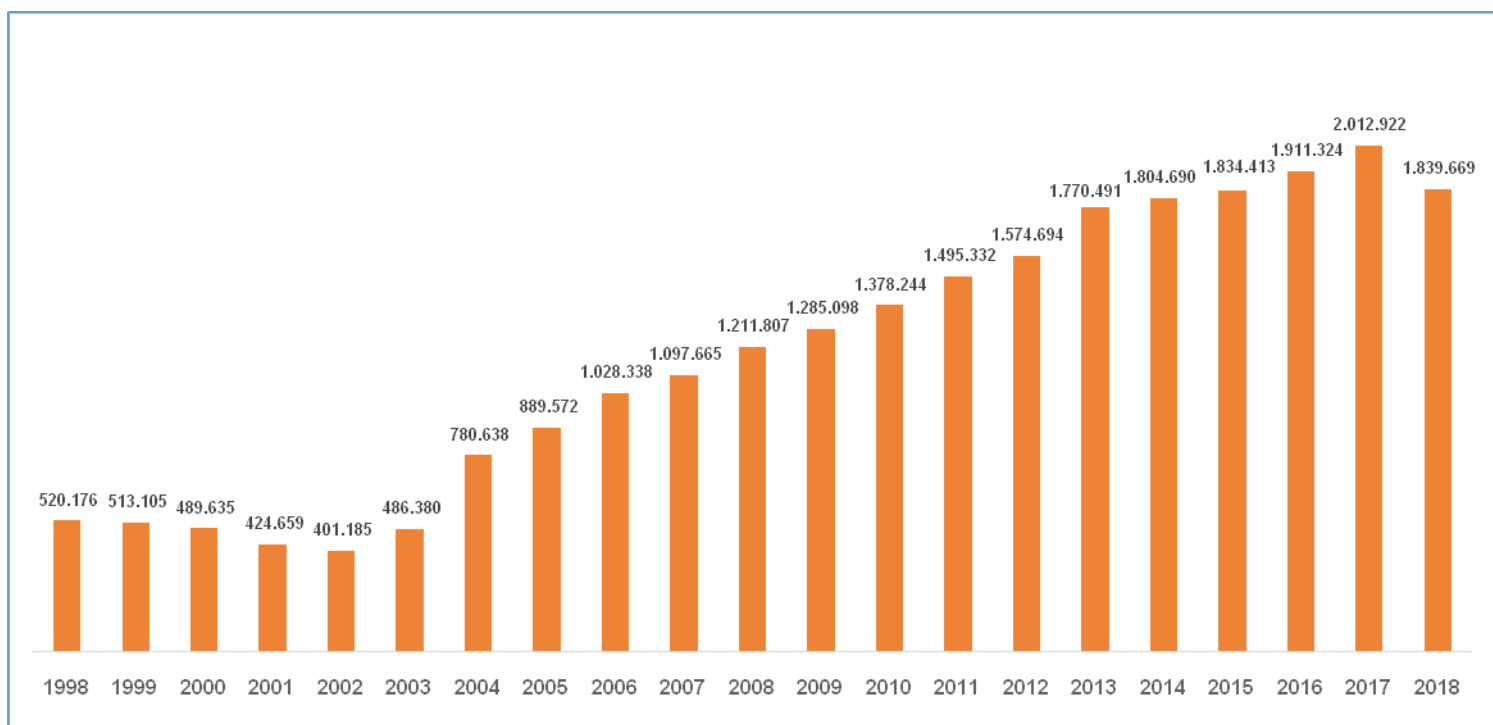
En 2004 se creó el monotributo social (MS) para trabajadores asociados a cooperativas de trabajo inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social cuyos ingresos brutos anuales no superen la suma de \$138127,99. Los adherentes a este régimen están exentos de ingresar el impuesto integrado y el aporte previsional mensual e ingresan el componente de obra social con una disminución del cincuenta por ciento (50%). El efector social está habilitado para emitir factura oficial; acceder a una obra social de libre elección; a los efectos del sistema jubilatorio, se le computará como período aportado el tiempo de permanencia en el Registro y podrá ser proveedor del Estado a través de la modalidad de contratación directa. Además, el MS es compatible con la Asignación Universal por Hijo y Asignación por Embarazo para Protección Social, Jubilaciones y pensiones que no superen el haber mínimo y Programas de inclusión social del Ministerio de Desarrollo Social.

Cabe resaltar que el Monotributo es una herramienta simplificada porque unifica el componente impositivo –IVA y Ganancias– y el componente previsional –aportes jubilatorios y obra social– en una única cuota mensual, que protege a una cantidad cada vez mayor de la población (véase gráfico 1). Los montos de la cuota mensual que aportan los trabajadores monotributistas son *fijos* y dependen de la categoría⁹ en la que se encuentre encuadrado. Sin embargo, la forma de financiamiento (sustentada en estos aportes fijos que no están directamente relacionados con los ingresos percibidos¹⁰) es muy endeble, ya que termina operando como un mecanismo semicontributivo en tanto y en cuanto hay una parte de las prestaciones (previsionales) que terminará siendo financiada por el Estado en su rol de garante del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esa debilidad también se evidencia en el plano de la cobertura de salud teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, las obras sociales segmentan la atención según la capacidad contributiva del afiliado.

⁹ Existen 11 categorías (Desde la “A” a la “K”) que dependen de los montos de facturación anual.

¹⁰ A modo de ejemplo, el aporte mensual al SIPA de la categoría más baja del régimen del monotributo es de \$493,31 (con ingresos brutos promedio de \$11.511), mientras que en el caso de la más alta es de \$1.279,52 (con ingresos brutos promedio de \$ 143.883).

Gráfico N° 1: Evolución de los aportantes al régimen de monotributo. Diciembre 1998 – septiembre 2018



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social – III 2018.

En lo concerniente a las políticas no contributivas, vale recordar que desde mediados de siglo XX en nuestro país existen las pensiones no contributivas asistenciales (pensiones a la vejez, por invalidez y de madres con 7 o más hijos), sin embargo, desde sus orígenes, el alcance de las mismas fue bajo y los requisitos de acceso restrictivos,¹¹ pudiéndose identificar variaciones a lo largo del tiempo en los criterios estatalmente definidos para la percepción de dichos beneficios (Mallardi y Fernández, 2019).

Durante la primera larga década del siglo XXI, comenzaron a expandirse estrategias de protección social no contributiva y semicontributiva que incorporaron explícitamente el problema de la informalidad laboral al tiempo que dejaron al descubierto los límites que esta presenta para acceder a los beneficios de la seguridad social.

¹¹ La población objetivo de las pensiones no contributivas asistenciales es: la población mayor de 70 años sin cobertura previsional de ningún sistema, la población con problemas de invalidez (76% o más de discapacidad) y las madres con 7 hijos y más (biológicos o adoptivos), todas ellas en condiciones de vulnerabilidad.

En lo que respecta a los adultos mayores, a lo largo del ciclo 2003-2015 se establecieron dos moratorias previsionales.¹² Estos regímenes de regularización voluntaria de deudas para trabajadores autónomos tuvieron características disímiles. La primera, de carácter permanente y dispuesta por medio del Decreto 1454 de 2005 – modificadorio de la Ley 24.476–, estableció la posibilidad de regularizar la situación respecto de los aportes adeudados hasta el 31 de septiembre de 1993, lo que permitía el acceso a beneficios previsionales o a la pensión por fallecimiento por parte de los derechohabientes. El plan de regularización consistía en un plan de pagos de la *deuda previsional* a través de cuotas fijas que no podrían exceder el 30% del haber previsional y que se extendería como máximo por cinco años. La segunda moratoria, dispuesta por la Ley 26.970 de 2014, amplía el plazo hasta el 31 de diciembre de 2003 e incluye a los aportantes al régimen de monotributo. Además, establece como requisito para el acceso a los beneficios antes mencionados una evaluación patrimonial o socioeconómica. El régimen de regularización establece planes de 60 cuotas, con una tasa de financiamiento del 1,35% mensual, cuyo monto no puede exceder el 30% del haber previsional, ajustables según el índice de movilidad vigente. Para acceder a las prestaciones deberá haberse cancelado una cuota del régimen de regularización de deuda. Cabe aclarar que esta última moratoria, que originalmente vencía el 18 de septiembre de 2016, fue prorrogada hasta 2022 para las mujeres.

En el marco de la Ley 27.260 de Reparación Histórica, en 2016, se dispuso la creación, por fuera del SIPA, de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Se trata de una prestación vitalicia y no contributiva, a la que se puede acceder a partir de los 65 años de edad, que no da derecho a pensión por fallecimiento y que representa el 80% del haber mínimo. Desde 2019 el acceso también está sujeto a una evaluación socioeconómica y patrimonial previa.

En cuanto a la protección de los niños, niñas y adolescentes, el problema de la informalidad fue reconocido con la puesta en vigencia de la AUH en 2009 y de la AUE

¹² Previo a la puesta en marcha de la primera moratoria previsional que incorporó masivamente beneficiarios al SIPA, la política no contributiva orientada a la protección de adultos mayores era la Pensión no Contributiva a la Vejez. Sin embargo, el alcance de la cobertura de esta pensión siempre fue bajo comparativamente con la proporción del universo a proteger. En el momento de mayor alcance, se registraron 92652 beneficiarios (ESS 1° Trim. 2019, año 2007), hecho que contrasta fuertemente con el 1,5 millón de beneficiarios de la moratoria que se registraron en sus dos primeros años de vigencia. Asimismo, cabe destacar que entre 2007 y 2019 el peso de esta política fue cayendo de manera sistemática, primero por la relevancia que adquirieron las moratorias previsionales y luego, como se verá más adelante, por efecto de la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor. De hecho en 2019, se registran 2111 beneficiarios (ESS 1° Trim. 2019, año 2019).

en 2011. Esto es la extensión del beneficio por hijo a trabajadores desocupados, trabajadores no registrados, trabajadores del servicio doméstico, monotributistas sociales e hijos de personas inscriptas en una serie de programas de trabajo, entre ellos el Programa Hacemos Futuro y Manos a la Obra, hasta 5 hijos menores de 18 años. Uno de los reclamos que distintos sectores académicos y políticos hicieron desde que se crearon estas prestaciones estuvo vinculado al pedido de incorporación de sectores de la población excluidos (a partir del 6° hijo, trabajadores autónomos, monotributistas de categorías bajas, trabajadores informales que perciben un ingreso mayor al SMVM y receptores de un plan social). En esta línea, en 2013 se habilitó el acceso a destinatarios de planes o programas de empleo y, en 2016, se extendió el beneficio de las asignaciones familiares (formales) a los hijos de los aportantes del Régimen Simplificado (Monotributo) de las categorías más bajas (A-H), lo que redundó en una importante ampliación de la cobertura de este subsistema.

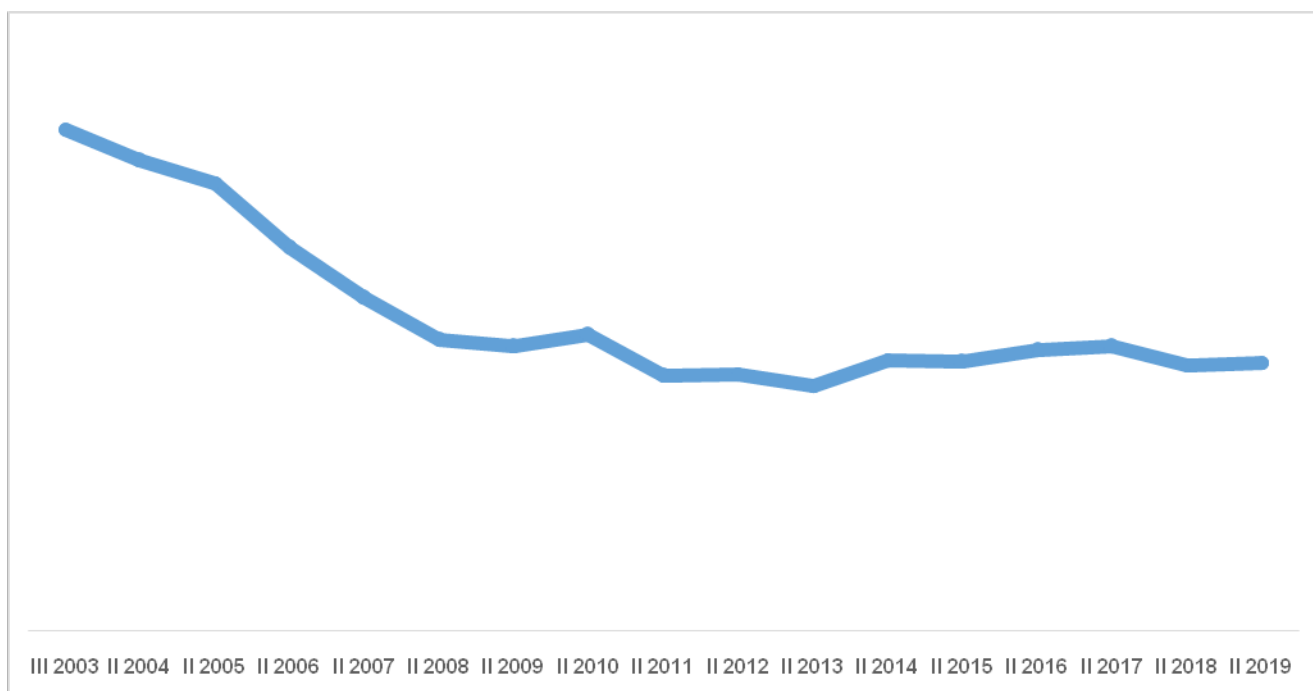
LOS PROBLEMAS DE ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

En este punto se presenta una descripción general de la relación de la población con el mundo del trabajo. Es decir, al indagar por las principales y desiguales características que evidencia el mercado laboral, buscamos mostrar las dificultades de acceso que los distintos grupos de población presentan a los beneficios de la seguridad social, a lo largo de los últimos 20 años.

Como se mencionó al inicio, indagar por las condiciones del mercado de trabajo nos permite pensar la protección social teniendo en cuenta que el acceso a la misma está directamente vinculado con el estatus laboral de las personas. De este modo, una primera aproximación a este punto podemos hacerla a través de la indagación de la situación de la población que se encuentra en edades centrales y de su vínculo con el mundo del trabajo.

A continuación, se presenta la situación –y su evolución de mediano plazo– de la población de 18 a 59 años en relación al mercado de trabajo.

**Gráfico N° 2: Evolución de la población de 18 a 59 años sin aportes a la seguridad social
– Total aglomerados urbanos**



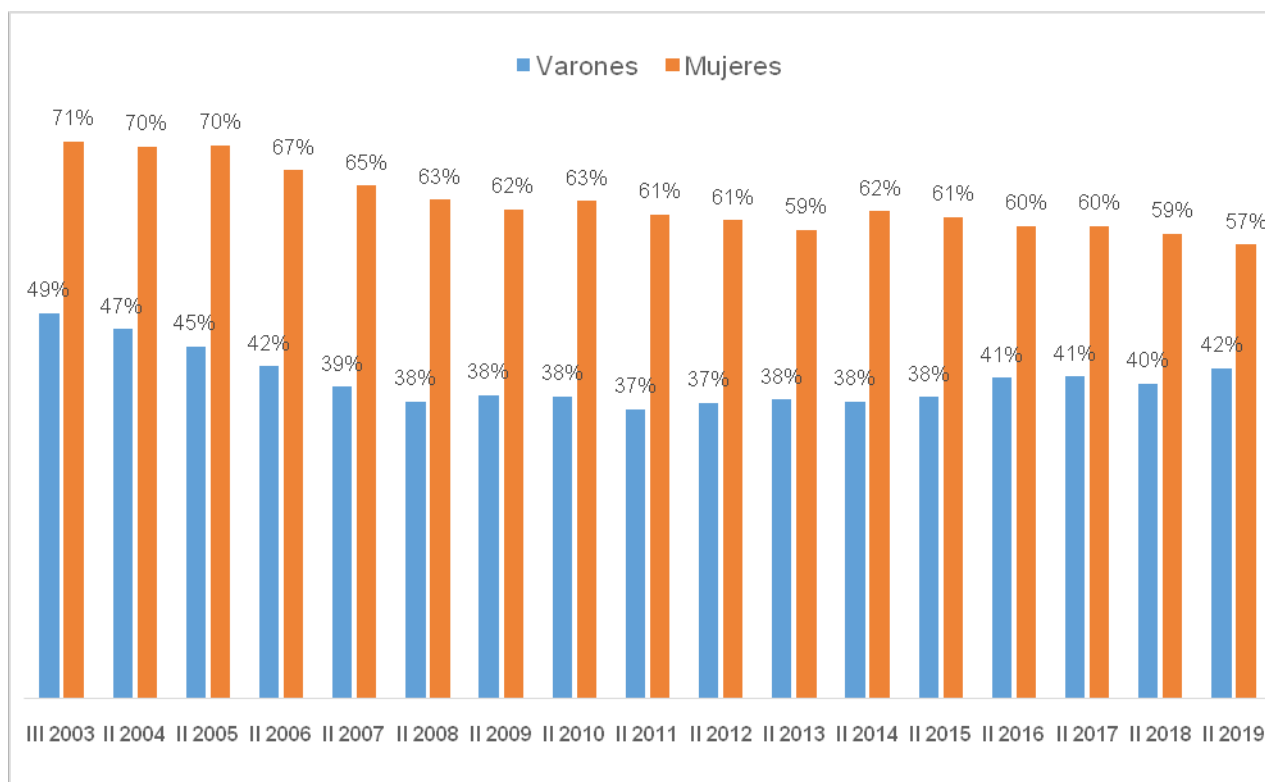
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares - INDEC.

El gráfico precedente muestra que, en 2019, la mitad de las personas de 18 a 59 años no presentaba ningún tipo de aportes a la seguridad social. Esta elevada proporción (50%) de población en edades activas que no *cotiza* en el sistema de seguridad social se encuentra en esta situación debido a una multiplicidad de factores, entre los que se destacan la situación de los asalariados no registrados en la seguridad social (los *informales*), los desocupados y la población inactiva (es decir, aquella que no trabaja y no busca hacerlo).

Debe señalarse que esta situación que muestra la relación de la población con la seguridad social varía significativamente entre los varones y las mujeres: mientras que entre los primeros equivale al 42%, entre las segundas se eleva al 57%.

Asimismo, si observamos el comportamiento de esta situación en el mediano plazo, podemos notar que desde hace poco más de 10 años el escenario es estable, habiéndose registrado una fuerte caída entre los años 2003 y 2008, cuando el peso de la población de 18 a 59 años sin aportes a la seguridad social pasó de 60% a 51%. Sin embargo, desde entonces, no parecen haberse registrado modificaciones.

Gráfico N° 3: Evolución de la población de 18 a 59 años sin aportes a la seguridad social, por sexo – Total aglomerados urbanos



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares - Indec.

Por otro lado, y como emerge del gráfico anterior, la brecha de género estuvo presente a lo largo de todo el período analizado, manteniendo una situación más desventajosa para las mujeres. Sin embargo, también se registra que, entre puntas (2003-2019), la caída fue relativamente menos intensa entre la población masculina, hecho que implicó que la mencionada brecha se redujera levemente.

Retomando lo que se planteaba al inicio de este apartado, este panorama que evidencia la fragilidad del sistema de seguridad social en nuestro país se relaciona directamente con la situación del mercado laboral: elevadas proporciones de población inactiva, de ocupados informales y de desocupados representan, a lo largo de los últimos 15 años, aproximadamente la mitad de la población de 18 a 59 años. Asimismo, y como es esperable, los períodos en los que se registran las principales caídas del peso de la población sin aportes a la seguridad social coinciden con aquellos de recuperación del mercado de trabajo.

Sin embargo, a pesar de haberse registrado estas recuperaciones en el mundo laboral que derivan en una mejora de la situación de la población frente al sistema de

seguridad social, persiste una elevada proporción de hombres y mujeres que, de mantenerse este escenario, no pueden ni podrán acceder a los beneficios del sistema.

Si nos focalizamos en el acceso al sistema previsional, indagando por la situación de quienes se encuentran próximos a jubilarse teniendo en cuenta la edad (población de 50 a 59 años), observamos que el 40% no presenta aportes a la seguridad social y, entre ellos, una amplia mayoría son mujeres (71%).

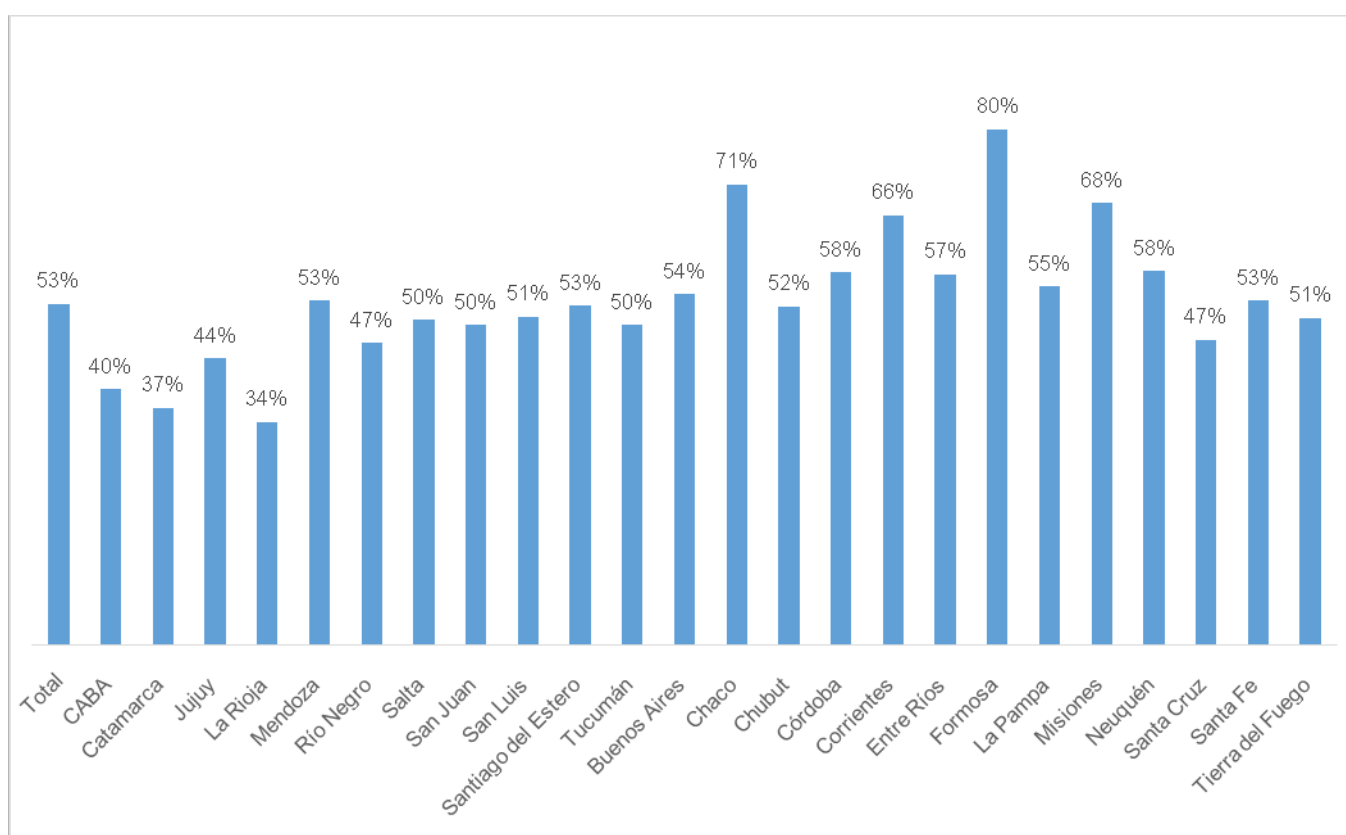
Entre quienes no presentan aportes a la seguridad social y se encuentran próximos a la edad de retiro, una gran mayoría trabajó a lo largo de su vida (93%); la edad promedio de ingreso al mercado laboral fueron los 17,6 años. Sin embargo, a pesar de este escenario que muestra en la trayectoria de la población de 50 a 59 años una elevada participación laboral, hay otro dato al que debe prestarse atención. Concretamente, es que el 35% de ellos no presenta ningún año aportes laborales y otro 30% solamente tiene entre 1 y 10 años, es decir, no podrá llegar a los 30 años requeridos. Una vez más, esto se presenta de manera muy diversa entre los hombres y las mujeres: entre estas últimas, la proporción de quienes no tienen ningún año de aporte a la seguridad social se eleva a 41% y quienes tienen entre 1 y 10 años equivale al 36%; entre los varones, solamente el 21% no tiene aportes y el 18% tiene entre 1 y 10 años.¹³

Hasta acá, presentamos una aproximación a la situación de la población en edades activas que no cotiza en los sistemas de seguridad social y que, de mantenerse en esa condición en el tiempo, indudablemente presentará problemas para acceder al sistema de protección social, tal como se encuentra diseñado en nuestros días. Como también se mostró, este escenario no es nuevo, sino que, a pesar de haberse registrado mejoras, parece existir un *piso* imperforable: desde 2003, como mínimo, siempre se ha registrado que la mitad de la población en edades activas no presenta ningún tipo de aportes a la seguridad social. Y esto significa que, a medida que estas personas cumplan con el requisito etario de ingresar al sistema previsional –60 años las mujeres y 65 años los varones–, no podrán hacerlo debido a que no reúnen los 30 años de aportes requeridos por ley.

¹³ Estos datos provienen de la Encuesta de Protección y Seguridad Social (Enapross), relevada en el año 2015. Si bien los datos se encuentran desactualizados, representan la última información disponible sobre esta temática. Asimismo, y teniendo en cuenta la información analizada en este apartado, no parecen haberse registrado modificaciones significativas en este sentido. Por lo tanto, y teniendo en cuenta su riqueza, consideramos pertinente su mención.

En este sentido, como ya se describió en el apartado anterior, se crearon mecanismos no contributivos con el fin de permitir el acceso al sistema previsional de estas franjas poblacionales sin aportes. Durante la primera y la segunda década del siglo XXI, las moratorias previsionales fueron las vías de acceso diseñadas para que mujeres y hombres que no cumplieran con los requisitos de 30 años de aportes en la seguridad social pudieran acceder a los beneficios de la seguridad social.

Gráfico N° 4: Peso de los jubilados / pensionados por moratoria en el total de los jubilados, por provincia (2019)



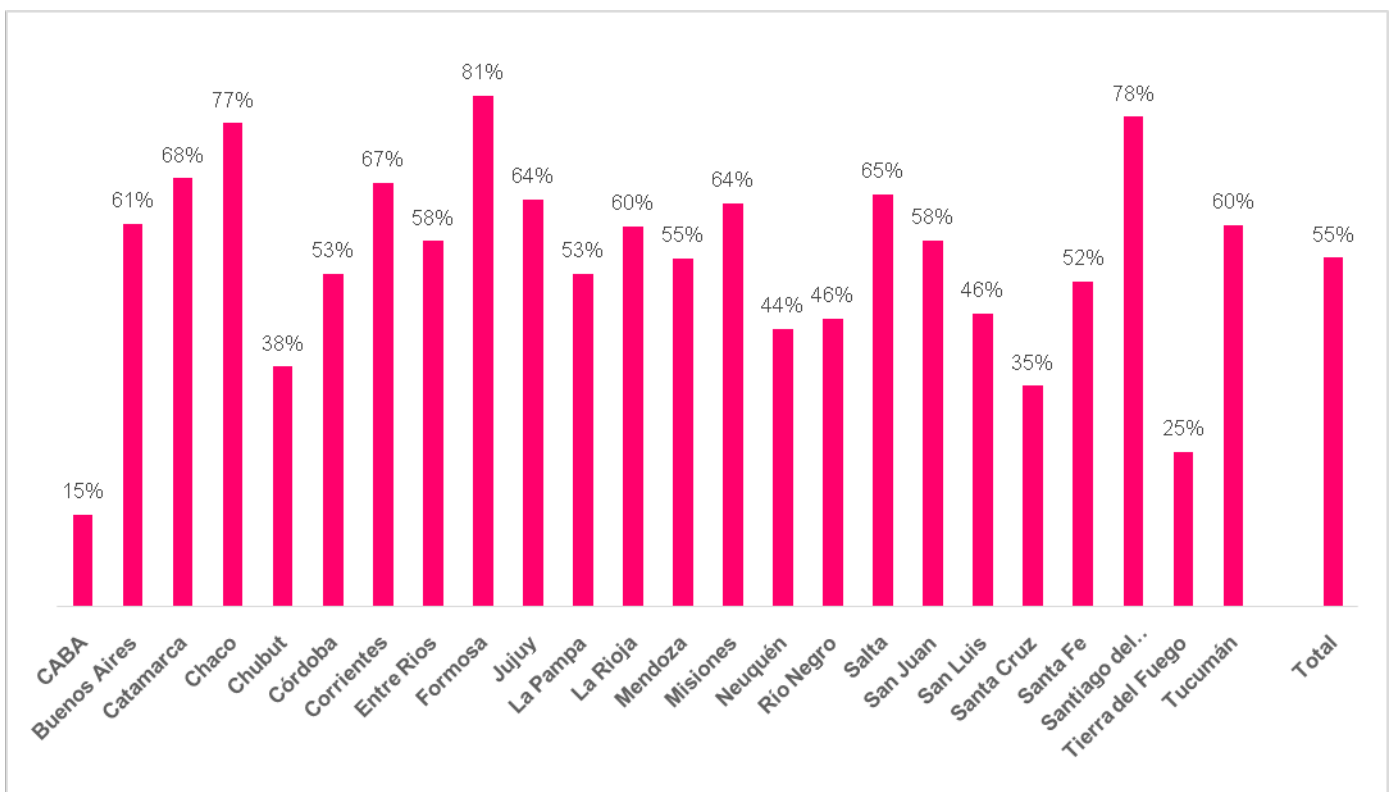
Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social – Mayo 2019.

El impacto de estos mecanismos no contributivos de acceso al sistema previsional fue muy fuerte. Como se evidencia en el gráfico precedente, más de la mitad de las jubilaciones y pensiones vigentes en 2019 ingresaron al sistema previsional a través de alguna de las dos moratorias. Asimismo, se destaca que, en algunas provincias, el peso de los beneficios de la moratoria llega a representar valores mucho más elevados, llegando a alcanzar más del 65% (Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes). Al observar estos casos más puntualmente, se puede notar que los mismos se corresponden con la situación evidenciada respecto de los aportes a la seguridad

social, ya que, en estas mismas provincias, el peso de la población sin aportes es significativamente mayor al promedio nacional.

¿Qué nos indica esta información? Que en la casi totalidad de las provincias (19), más de la mitad de jubilados y/o pensionados actuales pueden percibir dichos beneficios como consecuencia de haberse acogido a la moratoria previsional. De no haber existido este mecanismo, no podrían estar percibiendo esos haberes, ya que no cumplen con el requisito de 30 años de aportes.

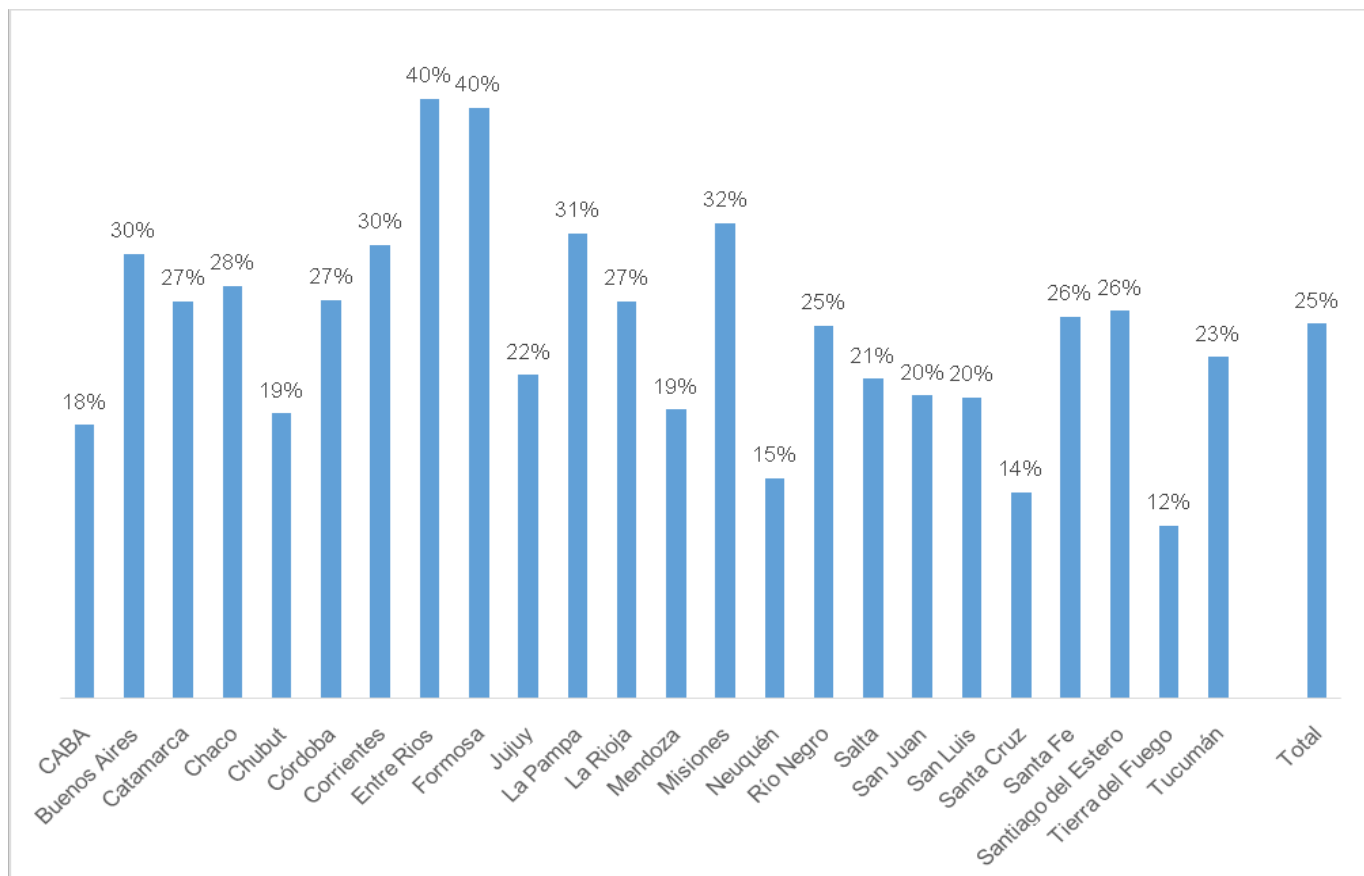
Gráfico N° 5: Peso de la AUH respecto de las AAFF totales, por provincia (2019)



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social – Mayo 2019.

En esta misma línea, podemos advertir el gráfico 5, en donde se muestra una situación análoga a la anteriormente descrita, pero en relación a las Asignaciones Familiares. Concretamente, observamos que el 55% de los niños, niñas y adolescentes que perciben ingresos provenientes del sistema de seguridad social lo hace a través de la Asignación Universal por Hijo. Nuevamente, la desagregación de esta información por provincia evidencia situaciones mucho más extremas aún: en Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Catamarca, Corrientes y Salta, más del 65% de los niños, niñas y adolescentes que reciben asignaciones familiares perciben la AUH.

**Gráfico N° 6: Peso de los monotributistas respecto de los asalariados del sector privado
- Total País (2019)**



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social – Mayo 2019.

Por último, puede observarse la situación de los trabajadores monotributistas. En este caso, en el gráfico 6 se presenta el peso que los mismos tienen respecto de los trabajadores asalariados del sector privado. En el total del país, los mismos representan el 25%; asimismo, nuevamente puede notarse que en algunas provincias representan mucho más: en Entre Ríos y Formosa (40% en ambos casos), en Misiones (32%) y en La Pampa (31%). Es decir, nuevamente, se observa que porciones significativas de la población acceden a beneficios de la seguridad social a través de mecanismos subsidiados por el Estado.

REFLEXIONES FINALES: LAS POLÍTICAS NO CONTRIBUTIVAS GANAN TERRENO EN UN MERCADO DE TRABAJO CRECIENTEMENTE INFORMALIZADO...

Como se pudo evidenciar a lo largo del trabajo, luego de casi dos décadas, la importancia de las políticas no contributivas, lejos de reducirse, pareciera tener un

lugar protagónico en el esquema actual de la protección social. Basta con considerar algunos datos para poner esto último en evidencia.

En el caso de los adultos mayores, entre 2018 y 2019, los beneficiarios de la PUAM se duplicaron.¹⁴ Respecto de los niños, niñas y adolescentes, si bien el subsistema que comprende a los trabajadores formales se vio robustecido en 2016 por la incorporación de los monotributistas de las categorías más bajas y por la ampliación de los topes de ingresos de los trabajadores en relación de dependencia, la tendencia actual de la cobertura de este subsistema es a reducirse (entre 2016 y 2019, los beneficiarios de esta prestación experimentaron una caída del 11,2%), mientras que la del subcomponente de AUH tiende a expandirse (entre 2016 y 2019, los beneficiarios de esta política se vieron incrementados en el 3,3%). En simultáneo, se observa una tendencia al aumento de los aportantes al régimen de monotributo, una modalidad “precaria” de formalización laboral orientada a los trabajadores independientes de menores ingresos.

Sumado a esto último, en términos del mercado de trabajo, se puede observar que los elevados niveles de la tasa de empleo no registrado se mantienen estables en el tiempo; la tasa de inactividad, sobre todo en algunas provincias, es significativamente elevada y persistente a lo largo del tiempo y la tasa de desocupación, si bien es más oscilante, constituye otro indicador que condiciona el cumplimiento de los requisitos de acceso al sistema.

De este modo, a partir de la información presentada a lo largo de este trabajo, se buscó poner en evidencia la necesidad de avanzar en políticas y acciones tendientes a definir un sistema de protección que brinde una cobertura de ingresos integral y de calidad a los diversos segmentos poblacionales. Esto implica que la cobertura sea universal, que los ingresos sean *suficientes* y que esta suficiencia se mantenga a lo largo del tiempo (es decir, que existan mecanismos sostenibles en el tiempo que protejan a dichos ingresos de los efectos inflacionarios).

En este marco, el sistema de protección social tal como se encuentra definido en nuestros días muestra los límites de la lógica contributiva para brindar una protección integral al conjunto de la población, lo que exige –como mencionamos– repensar los modos de acceso tanto a los beneficios como a la calidad de los mismos.

¹⁴ En esta misma línea, según proyecciones de Anses, hacia 2050 la cobertura del SIPA sería del 51% y la de la PUAM del 44%.

Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ, Mariana, Ana Laura Fernández y Francisca Pereyra, “El mercado de trabajo en la postconvertibilidad (2002-2010). Avances y desafíos pendientes”. En: Mariana Luzzi (coord.), *Problemas socioeconómicos de la Argentina contemporánea. Desde 1976 hasta la actualidad*. Los Polvorines: Ediciones UNGS, 2018.

ARZA, Camila, *Distributional impacts of social policy. Pension regimes in Argentina since c. 1944*, unpublished PhD Thesis, London School of Economics and Political Sciences, London, 2004.

BECCARIA, Alejandra, María I. Costa, Claudia Danani, Susana Hintze y Sergio Rottenschweiler, “La (des)protección de la seguridad social”, *Cash, Página 12*, Buenos Aires, 2019.

BERTRANOU, Fabio y Luis Casanova, “Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización”. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, 2013.

BERTRANOU, Fabio, Luis Casanova y Marianela Sarabia, “Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012”, Documento de Trabajo N°1. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, 2018.

CASALÍ, Pablo, Maribel Jiménez, Eduardo Lépole, Lucía Ortega y Mariana Álvarez, “Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento”, Documento de Trabajo N°19. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, 2018.

FELDMAN, Jorge, Laura Golbert y Ernesto Isuani, *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1988.

GOLDBERG, Laura y Rubén Lo Vuolo, *Falsas Promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: Miño y Davila, 2006.

KOSACOFF, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. 426 p. Buenos Aires, Cepal, 2007.

LINDENBOIM, Javier, “La fuerza de trabajo en el siglo XX. Viejas y nuevas discusiones”. En: Susana Torrado, *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX*. Tomo II. Serie Estudios del Bicentenario. Buenos Aires: Ensayo Edhasa, 2007.

LO VUOLO, Rubén, “Un siglo de previsión social”. En: Susana Torrado, *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX*. Tomo II. Serie Estudios del Bicentenario. Buenos Aires: Ensayo Edhasa, 2007.

MALLARDI, Manuel y Emiliano Fernández, “La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales”. *Documentos de Trabajo CIEPP*, N° 100, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre, 2019.

ROFMAN, Rafael, Ignacio Apella y Evelyn Veza (eds.), *Más allá de las Pensiones Contributivas*. Buenos Aires: Banco Mundial, 2013.

ROFMAN, Rafael, Carlos Grushka y Víctor Chebez, “El sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”. Ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre, 2001.

Fuentes estadísticas

Boletín Estadístico de la Seguridad Social – III 2018 y mayo 2019, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina.

Estadísticas de la Seguridad Social 4° Trim. 2015, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.