

Los sistemas de retiro ¿deben asegurar la sustitución de ingresos?

Minoldo Sol, *Centro de Investigaciones y Estudios Sobre Cultura y Sociedad-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CIECS-CONICET)*
Peláez Enrique, *CIECS-CONICET*

Palabras clave: Seguridad Económica- Jubilaciones-Retiro-Seguridad Social-Enfoque De Derechos

RESUMEN

Las características distributivas imperantes en la mayoría de los sistemas de seguridad social se orientan por la noción de 'sustitución de ingresos laborales'. Ese rasgo se encuentra prácticamente naturalizado, al punto que no suele ser cuestionado, aun existiendo diferencias en los posicionamientos académicos, políticos y de organismos internacionales en torno a otras características de los sistemas de retiro.

Si bien se trata de una cuestión íntimamente ligada al carácter contributivo de la mayor parte de los sistemas de seguridad social del mundo, la sustitución de ingresos es consistente con una noción acerca de cuál es la función social de dichos sistemas, y del derecho que procuran consagrar. En este sentido, se considera necesario explicitar las implicancias que tiene, para dicha concepción, la irrupción de nuevas concepciones sobre los derechos de la vejez, y el sentido que los sistemas de transferencia de ingreso tendrían en dicho marco.

Esta ponencia propone, entonces, abrir un debate en torno a cuál es, en definitiva, el derecho a garantizar por los sistemas de retiro, problematizando la significación última de la 'seguridad económica' en la vejez, que los sistemas de retiro se orientarían a garantizar. ¿se la concibe como preservación del estándar de vida y consumo durante la vida laboral? ¿o como la seguridad de contar con recursos materiales para garantizar autonomía material y una vida digna?.

Para ello se analizarán los posicionamientos de las principales tradiciones sobre los sistemas de retiro (bismarckiana, beveridgeana y la relacionada con el enfoque de derechos), en relación con tres ejes, relevantes para definir la seguridad económica, ya sea, como sustitución de ingresos, o como garantía de un nivel de consumo 'suficiente': (1) la relevancia de la modalidad de financiamiento en los criterios de distribución, (2) el derecho que es objetivo de los sistemas de retiro en cada caso y (3) el criterio de justicia distributiva subyacente.

Introducción

El proceso de envejecimiento de la población genera, en nuestros días, grandes transformaciones que exigen readecuar las instituciones económicas y sociales, para atender demandas cada vez más crecientes. En este marco, adquieren especial relevancia los análisis referidos a las características, limitaciones y desafíos de los sistemas de protección social de la vejez, como determinantes cualitativos de las condiciones en las que se produce el envejecimiento.

La preocupación por garantizar los derechos sociales y económicos de los adultos mayores, y por hacerlo en torno al principio de equidad, implica abrir un debate sobre el diseño de los sistemas de retiro, explicitando los objetivos atribuidos a los mismos y, como consecuencia, los criterios distributivos que han de regir el acceso y la distribución de los recursos destinados a la protección.

En el mundo occidental, ya sea como parte de una lógica actuarial en relación con las cotizaciones realizadas, o como un ingreso definido según una tasa de sustitución de los ingresos laborales, la mayor parte de los sistemas de retiro distribuyen prestaciones con capacidades de consumo dispares entre los beneficiarios, vinculadas al nivel de sus ingresos durante la vida activa (Gomez Sala, 1994 y Piffano et al., 2009). Así, las características distributivas, imperantes en la mayoría de los sistemas de seguridad social, se orientan por la noción de ‘sustitución de ingresos laborales’.

La sustitución de ingresos es consistente con una noción acerca de cuál es la función social de dichos sistemas, y del derecho que procuran consagrar, así como con un determinado criterio de justicia distributiva. Tales cuestiones estuvieron ligadas, en el momento de la creación de los sistemas de retiro y a lo largo de su evolución histórica, a tradiciones que hoy pueden ser interpeladas a partir de la irrupción de un nuevo paradigma, conocido como ‘enfoque de derechos’,¹ que introduce nuevas concepciones sobre los derechos de la vejez. En efecto, sus implicaciones para concebir la función y el fundamento mismo de la seguridad social, podrían resultar en un quiebre paradigmático con los modelos institucionales históricamente conocidos, así como en la apertura de nuevos caminos de construcción y diseño de la protección social de la vejez.

Esta ponencia propone abrir un debate que problematice la significación última de la ‘seguridad económica’ a garantizar por los sistemas de retiro: ¿Se la concibe como preservación del estándar de

¹ “El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano, que desde el punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006: 15).

vida y consumo durante la vida laboral? ¿O como la seguridad de contar con recursos materiales para garantizar autonomía material y una vida digna?

Se analizarán los posicionamientos de las principales tradiciones sobre los sistemas de retiro, en relación con tres ejes, claves para sostener una acepción de la seguridad económica como sustitución de ingresos, o bien, como garantía de cierto nivel de consumo suficiente:

1-La relevancia de la modalidad de financiamiento para definir los criterios de distribución: la seguridad social, ¿se concibe como un seguro o como un sistema de protección social? Y, en consecuencia, ¿prima la lógica mercantil/individual o la solidaria/colectiva?

2-El derecho que los sistemas de retiro consagran, ¿es un derecho del trabajador o del adulto mayor? Y, por tanto, ¿debe ocuparse de garantizar al trabajador mantener su nivel de vida o de las necesidades del adulto mayor?

3-El criterio de justicia subyacente en términos distributivos, ¿se concibe según la noción de ‘distribución acorde a los esfuerzos’ (meritocrática) o de equidad? Y, por tanto, los haberes ¿se fijan según el criterio de proporcionalidad con los aportes o de ‘calidad suficiente’?

a) La lógica de seguro como legitimación de la sustitución de ingresos

La noción de seguro como eje del sistema de jubilaciones surge históricamente con la creación de los sistemas previsionales mismos, de la mano del paradigma bismarckiano.² La contribución/cotización es posicionada como parte del fundamento del derecho a la prestación jubilatoria, al devenir a su vez condición de acceso y parámetro para el monto del beneficio. Esto último significa que se espera que exista proporcionalidad entre la participación en el financiamiento y el beneficio obtenido (Fleury y Molina, 2002). Así, incluso en sistemas de previsión social públicos de reparto en los que suele aludirse a su carácter solidario, la solidaridad es, principalmente, una solidaridad restringida a la dimensión intergeneracional (es decir, que se produce sólo en las transferencias verticales, entre generaciones, pero no entre los miembros de una misma generación en desiguales condiciones materiales).

La irrupción del paradigma ‘beveridgeano’ de seguridad social, implicó concebir el retiro como un ‘derecho ciudadano’, que debía ser garantizado por el Estado, incluyendo un aporte presupuestario al financiamiento (Venturi, 1994). De este modo, la cotización era desplazada como sustento del

² ‘Bismarckiano’: relativo al modelo de seguro social implementado en Alemania por Otto Von Bismark, a fines del siglo XIX.

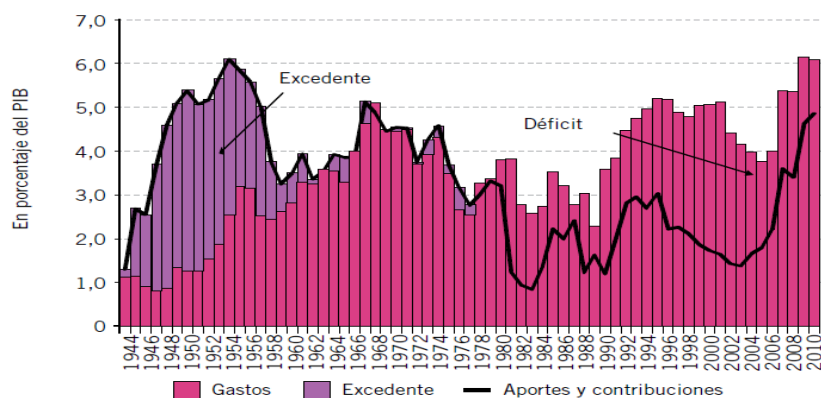
fundamento del derecho a la protección previsional. Dentro de la propuesta de Beveridge, los haberes no debían ser sustitutivos, sino homogéneos entre los cotizantes, sin importar el monto sobre el cual se haya cotizado. Pero si bien el modelo beveridgeano tuvo un fuerte impacto sobre el diseño histórico de la seguridad social, particularmente el reemplazo del cálculo sustitutivo del haber, no tuvo eco (Mesa-Lago, 2004). De todos modos, con Beveridge no se había producido un quiebre absoluto de la mentalidad de guardar relación entre la contribución al financiamiento y la calidad de los beneficios, dado que defendía la segmentación de los beneficios entre quienes contribuían y quienes accedían sin haber cotizado. Así, a pesar de los cambios que el paradigma beveridgeano suponía respecto de la función asignada a la previsión social, no se había producido un quiebre absoluto de la mentalidad de ‘premiar’ o ‘retribuir’ la contribución al financiamiento con una diferencial calidad de los beneficios.

Parte de la legitimidad de la lógica del seguro para fundamentar el carácter sustitutivo de los haberes previsionales, descansa en el hecho de que el financiamiento se sostenga con cotizaciones. Por ello, el crecimiento de un financiamiento presupuestario (no contributivo) puede constituir un factor disruptivo sobre la legitimidad, tanto del acceso contributivo a la protección, como de los haberes definidos con criterio de sustitución.

En Argentina, la incorporación estructural de una parte de financiamiento no contributivo para garantizar la solvencia del sistema de seguridad social, no ha sido acompañada por un cuestionamiento de fondo respecto de las modalidades institucionales de acceso al retiro el diseño de acceso y de los criterios de distribución propios de modelos financiados por cotizaciones.³ Sin embargo, hace ya cerca de cuatro décadas que el sistema previsional no puede afrontar sus erogaciones con el financiamiento exclusivamente basado en cotizaciones.

³El sistema de jubilaciones ha proporcionado sólo eventualmente oportunidades de acceso no contributivo mediante moratorias y jubilaciones asistenciales. De hecho, los mecanismos de inclusión implementados en los últimos años no han cristalizado en el reconocimiento de derechos de protección para las próximas cohortes de adultos mayores.

Grafico n° 1: El sistema Previsional Argentino: excedente inicial y déficit. Prestaciones y financiamiento, 1944-2010 (en % del PBI)

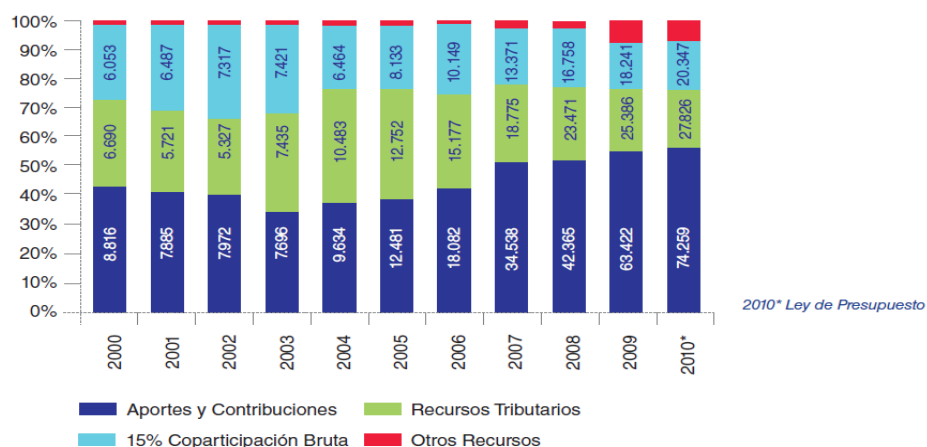


Fuente: elaborado sobre la base de Cetrángolo y Grushka (2008), Secretaría de Hacienda y ANSES.

Fuente: OIT (2011), p. 55

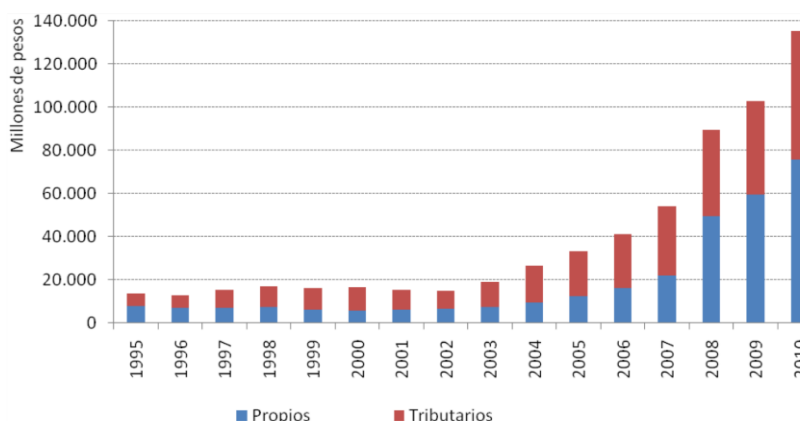
El creciente rol del financiamiento no contributivo en la seguridad social, ha implicado una disrupción en la lógica contributiva del sistema previsional argentino, que no se ha traducido en una reforma afín sobre el diseño de acceso y distribución del sistema de jubilaciones. A modo ilustrativo, los recursos contributivos no superaron el 60% del financiamiento de la seguridad social en la primera década del siglo XXI (ver gráfico n°2), siendo complementados con el 15% de la masa coparticipable (que desde 1992 a 2015 fue destinada a ANSES) y otros ingresos asociados a rentas generales o tributos específicos no contributivos. Si bien el financiamiento contributivo recuperó parte del protagonismo luego de la reestatización del sistema de jubilaciones en 2007, los ingresos tributarios mantuvieron una participación notoria, experimentando un crecimiento de su valor monetario, relacionado con la recuperación económica del país.

Grafico n° 2: Estructura porcentual de los ingresos de la ANSES, 2000-2010. En millones de pesos



Fuente: Observatorio de Seguridad Social, 2011 (p. 12)

Grafico n°3: Ingresos tributarios y propios del sistema previsional (1995 – 2010)



Fuente: Panigo, Neffa, Persia y Hang (2013), p. 23, en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS).

Teniendo en cuenta el diseño de acceso y distribución de prestaciones del sistema de seguridad social argentino, y los recursos que componen su financiamiento, es posible señalar que el mismo no es horizontalmente redistributivo y, de hecho, resulta regresivo respecto de la relación entre participación en el financiamiento y acceso a la protección. El hecho de que cerca del 40% del financiamiento del sistema previsional sea ‘no contributivo’ en Argentina, implica que carezca de carácter redistributivo la parte del haber previsional estipulada como un monto fijo (es decir, sin criterios sustitutos o de proporcionalidad con las cotizaciones realizadas). La Prestación Básica Universal (PBU), tiene un valor cercano al 50% de la jubilación mínima (al menos desde 2008), mientras el resto del haber se estipula según los años y montos cotizados. Por su parte, la jubilación máxima también carece de carácter redistributivo (desde la creación del SIPA en 2008) en la medida que guarda proporcionalidad con la base salarial máxima que cotiza a la seguridad social (Resolución 44/2015 y Leyes 24.241 y 26.425). Pero el porcentaje de financiamiento no contributivo, no sólo neutraliza el impacto redistributivo de la PBU, sino que implica un factor disruptivo para legitimar, desde el diseño de financiamiento, un acceso restrictivo a la protección, que sigue exigiendo el cumplimiento de condiciones contributivas, mientras el conjunto de la sociedad aporta recursos para el financiamiento del sistema. En este sentido, cabe señalar que, si la modalidad de financiamiento es la que legitima las pautas de acceso y distribución de la seguridad social, la incorporación estructural de recursos no contributivos conlleva la necesidad de modificar, también, el sistema de acceso y estratificación de prestaciones.

Ahora bien, aunque las cotizaciones sean generalmente interpretadas como parte de un sistema de aseguramiento, con las consecuencias distributivas que ello supone, esto no implica que no sea posible invertir el abordaje, concibiendo la modalidad de financiamiento como ‘un medio para un fin’. Es decir, la modalidad de financiamiento puede ser concebida como un instrumento para cumplir objetivos definidos independientemente de ella y a los que, de hecho, resulta subsidiaria. Así, el diseño de financiamiento puede no tener relevancia por sí mismo para estipular quiénes y de qué manera serán protegidos, y en cambio ser éste el condicionado por tales objetivos (para lograr eficacia y consistencia respecto de los mismos). Por ello, lo que se indaga a continuación es cuál es del derecho, o más bien, de quién, que en cada tradición, se supone que han de garantizar los sistemas de seguridad social.

b) ¿Derecho del trabajador o del adulto mayor?

Cuando en la Alemania de Bismark se creó el primer sistema de seguro social, y que fue el precedente clave de los sistemas de retiro que se crearon en el resto del mundo occidental, se hizo como parte de los instrumentos para garantizar públicamente derechos de los trabajadores (Durand, 1991). Se trataba, particularmente, de un derecho de los trabajadores mercantiles y formales, que eran quienes registraban su trayectoria laboral por medio de un historial de cotizaciones.

Por su parte, Beveridge amplió el alcance del derecho al resto los trabajadores. Si bien, de hecho, la propuesta beveridgeana promovía la seguridad social como un ‘derecho ciudadano’, era un derecho reconocido a los ciudadanos en tanto trabajadores que, a pesar de tener la intención de trabajar en el mercado de trabajo, no lo conseguían por razones ajenas a ellos (Durand, 1991). La cobertura seguía centrada en el trabajador cotizante, y se incorporaban los demás trabajadores (incluidos los no cotizantes) de forma asistencial, destinados a constituir una parte complementaria del sistema, y con una protección de menor calidad. En tanto, las personas que se dedicaban a las tareas del hogar, referidas por Beveridge como las ‘amas de casa’, eran consideradas también trabajadoras en la medida que se les reconocía el derecho a pensiones no contributivas. Sin embargo, como se trataba de ‘trabajadores a medias’, su derecho estaba supeditado a la específica circunstancia de que no hubiera un hombre pensionado en el hogar (Durand, 1991).

De este modo, la previsión social se instituyó como un derecho, no de los viejos en tanto sujetos de derecho, sino de los trabajadores como potenciales ancianos. En ese marco, la previsión social tuvo por objetivo proporcionar seguridad a los trabajadores frente a la pérdida de ingresos del mercado de

trabajo, y en consecuencia, fue consistente con el criterio de sustitución de ingresos para estipular las características y niveles de las prestaciones.⁴

Los seguros sociales atendieron preferentemente a los riesgos del trabajo. De manera que la política de seguros sociales se preocupaba fundamentalmente del ciclo vital del trabajo, y no tanto de las demás personas y colectivos en sí mismos considerados. De ahí que la protección se orienta pues (...) a reparar la pérdida de la capacidad productiva. (Monereo-Pérez, 2008, p. 57).

En este contexto, la irrupción del enfoque de derechos supone un hito paradigmático, en la medida que coloca en un lugar central los derechos de la vejez. La concepción de la protección social como protección a un determinado ciclo de la vida, no sólo anula la validez de la exigencia de determinados méritos laborales para acceder a ella, sino que desplaza el eje mismo del objeto del derecho: en la medida que el fundamento del sistema sean los derechos de los mayores, la referencia pasarán a ser las necesidades y la calidad de vida de los propios adultos mayores, y no las de los trabajadores. Si la protección de la seguridad social es un derecho del viejo, puede entenderse que su función no es la de sustituir ingresos, sino la de solventar una ‘vida digna’ en la vejez.

El enfoque de derechos reconoce un marco de orientación en el derecho internacional, constituido por diversos tratados internacionales y principalmente por los derechos humanos. En relación con los derechos de la vejez, un primer precedente en derecho internacional lo constituyen los **Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad**, de 1991 (Naciones Unidas, 1991), que alientan a los gobiernos a incorporar, en sus programas nacionales, el objetivo de garantizar a las personas de edad “*acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia*” (Naciones Unidas, 1991: 2). De ese modo, los mayores son enunciados como grupo titular del derecho, prescindiendo de su condición de ‘ex trabajadores’, a la vez que su protección es referida a las necesidades propias del grupo, y no con relación a las necesidades de trabajadores que devienen mayores.

A continuación, la **Proclamación sobre el Envejecimiento** de 1992 (Naciones Unidas, 1992), promueve un plan de acción internacional del envejecimiento, reafirmando la entidad de la vejez como

⁴Aunque Beveridge, como se ha señalado, propuso la igualación de las prestaciones (como se mencionó en el anterior apartado), aún estaba presente en su doctrina la relevancia de una segmentación entre los beneficios de quienes contribuían y quienes no lo hacían.

una etapa de la vida susceptible de constituir objeto de preocupación por sí misma. A su vez, reivindica la protección de la principal excluida de los sistemas de seguridad social laboralista, que es la mujer, reconociendo su aporte a la economía y el bienestar de la sociedad. De este modo, se proveen elementos para un cuestionamiento de la concepción restringida del trabajo, y los mecanismos de exclusión que operan en la protección social diseñada en torno a ese restrictivo concepto.⁵

Una década después, en 2002, la **Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento** (Naciones Unidas, 2002) planeó la necesidad de una acción concertada que construya “*el fundamento de una sociedad para todas las edades*” (1), habilitando la participación de todos en el bienestar que la riqueza y capacidad tecnológica de nuestras sociedades permite, y estableciendo como prioridad participar a ‘las personas de edad’ de los beneficios del crecimiento económico. Si bien la Declaración no cuestiona de forma categórica que los sistemas de seguridad social se orienten en torno al derecho del ‘trabajador’, menciona como problema el carácter restrictivo del acceso mediante condiciones contributivas, promoviendo la universalización de la cobertura “*de todos los trabajadores*” (21), incluyendo aquellos que trabajan en el sector no estructurado (aunque se admite que el acceso no contributivo pueda ser de manera asistencial), así como un tratamiento particular de la situación de las mujeres.⁶ Además, menciona las personas de edad como las destinatarias mismas de la protección, apuntando como objetivo que la población pueda envejecer “*con seguridad y dignidad*” (7), y en ningún caso establece que la seguridad económica sea entendida con relación a mantener el estándar de vida del trabajador, sino que se refiere a niveles de ingresos ‘adecuados’ o ‘suficientes’ con un constante énfasis en la erradicación de la pobreza en la vejez. De este modo, es posible interpretar que la seguridad material para los mayores refiere, en la Declaración, a garantizar una calidad de vida digna a los mayores en función de sus propias necesidades materiales, sin referirse a la seguridad del trabajador (y su estándar de vida) para ello.

⁵ La seguridad social con cobertura restringida al trabajador formal, excluye por definición a los trabajadores informales y a los trabajadores no mercantiles. “*La situación de las personas que realizan trabajos no mercantiles es con frecuencia soslayada en los análisis sobre desigualdades laborales centrados en formas mercantilizadas de trabajo. Los trabajadores no mercantiles son aquellos cuyo trabajo no está destinado a la obtención de un ingreso (Neffa, 2003) y que por tanto producen fuera de la esfera de intercambio comercial (...) El sector de trabajo no mercantil engloba las actividades orientadas a preservar el bienestar y la reproducción social de las personas, mayormente desempeñadas por las mujeres en la esfera privada. Así, la división sexual del trabajo perpetúa un sistema de género discriminatorio que, desestimando las labores domésticas y de cuidado, limita la posibilidad de las mujeres de acceder a la protección social*” (Minoldo et al, 2015:78)

⁶ La declaración actualiza la preocupación por la vulnerabilidad de las mujeres mayores, refiriendo a la desprotección que las afecta frente a sistemas de seguridad social centrados en el trabajador mercantil. Se hace referencia a una “*desigual distribución del trabajo no remunerado entre las mujeres y los hombres*” (Naciones Unidas, 2002:20), y otras desigualdades de género vigentes, que implican un menor acceso a ingresos y una feminización de la pobreza en todas las edades, que se agudiza en la vejez cuando, a las desventajas acumuladas en la trayectoria vital, se suma “*la parcialidad institucional de los sistemas de protección social, en particular los que se basan en una actividad laboral ininterrumpida*” (20).

La Declaración de Madrid fue complementada en la región con una estrategia de implementación regional en 2003 (**Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento**), definida en una conferencia que constituyó la primera reunión de carácter intergubernamental en la materia realizada en la región. La Estrategia Regional establece como meta general la “*protección de los derechos humanos de las personas mayores*” (Naciones Unidas-Cepal, 2003:4), desambiguando los titulares del derecho, que no son ya los ‘trabajadores’ sino las ‘personas mayores’. La meta general incluye la “*creación de las condiciones de seguridad económica, de participación social y de educación que promuevan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas mayores y su plena inclusión en la sociedad y el desarrollo*” (4), arrojando dos claros criterios para la protección material de la vejez, orientados a ‘satisfacción de las necesidades básicas’ y a la inclusión ‘en el desarrollo’. De hecho, la Estrategia explicita una definición de la seguridad económica de las personas, entendida como “*la capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos adecuados y sostenidos que les permita llevar una vida digna y el logro de calidad de vida en la vejez*” (3). De este modo, sin lugar a dudas, en este documento los derechos y necesidades de los adultos mayores se erigen como autónomos de aquellos definidos desde su condición de trabajadores y centrados en sus necesidades como tales.

En 2007, la **Declaración de Brasilia** (Naciones Unidas-Cepal, 2007) ratificaba la preocupación ‘por las personas de edad’, asumiendo los Estados el compromiso de esforzarse por mejorar la cobertura de los sistemas de pensiones e incorporar ‘mayor solidaridad’ en los sistemas de protección social.

En 2012, la **Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe** (Naciones Unidas-Cepal, 2012), ratificó la determinación de reforzar la protección de los derechos humanos de ‘las personas mayores’, y la necesidad de intensificar los esfuerzos para ampliar la cobertura y calidad de los sistemas de protección social, e incorporar mayor solidaridad en los mismos. La Carta explicita, asimismo, que son las ‘necesidades de las personas mayores’ aquellas a las que deben responder los sistemas de protección social. De este modo es desplazado, nuevamente, el abordaje de la protección en torno a las necesidades de los trabajadores.

En 2013, se celebró el **Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo**, centrado en las ‘personas mayores’ como destinatarias de sistemas de protección social que “*avancen en calidad de vida, seguridad económica y justicia social*” (Naciones Unidas-Cepal, 2013:14). En 2014, se elaboró la **Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo** (Naciones Unidas-Cepal, 2015), que profundizó la descripción de las líneas de acción y metas de las medidas establecidas en el Consenso de Montevideo de manera general. En

el caso de las medidas referidas a la protección social de los adultos mayores (medidas 30 y 32), la Guía favoreció una interpretación con énfasis en la ampliación del acceso universal a la protección, puntualizando la importancia de extender la seguridad social a los trabajadores con mayores dificultades de cobertura en sistemas contributivos (“*trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos o los trabajadores de las zonas rurales*”, Naciones Unidas-Cepal, 2015: 59), y el reconocimiento del trabajo fuera del mercado en el caso de las mujeres (62). De este modo se mantenía, en este documento, una tensión entre una extensión de la protección a ‘todos los trabajadores’ desprotegidos en los sistemas contributivos, y la preocupación por los adultos mayores como destinatarios propiamente de la protección.

Por último en 2015, la OEA aprobó **La Convención Interamericana Sobre La Protección De Los Derechos Humanos De Las Personas Mayores**, impulsada por iniciativa de nuestro propio país (Télam, 2015). La Convención se centra, específicamente, en los derechos de ‘la persona mayor’, siendo la ‘seguridad económica’ uno de sus principios generales. Al referirse puntualmente al derecho a la seguridad social, la convención establece que tiene derecho a ella ‘toda persona mayor’ y que la función de la misma es protegerla para que pueda “*llevar una vida digna*” (OEA, 2015:art.17). El ingreso en estos sistemas es estipulado como el “*ingreso para una vida digna*” (OEA, 2015:art. 17).

Como puede observarse en el progreso de las herramientas internacionales vinculadas al derecho de los adultos mayores, el enfoque de derechos no sólo ha avanzado en un reconocimiento de las actividades productivas realizadas fuera del empleo formal, expandiendo considerablemente los trabajadores considerados destinatarios del derecho a la protección, sino que también ha instalado progresivamente la titularidad de derechos por parte de los adultos mayores en tanto tales, con independencia de su condición de ex trabajadores. Asimismo, el objetivo de protección ha ido desplazándose de la seguridad económica del trabajador a la del adulto mayor. De ese modo, la función de las prestaciones de los sistema de retiro ya no es entendida como ‘mantener el estándar de vida del trabajador’, sino como garantizar una ‘vida digna’, cubriendo de manera ‘suficiente’ la satisfacción de las necesidades básicas para erradicar la pobreza, y participando a los mayores de los beneficios materiales del desarrollo económico. La seguridad económica que ha de proveer la prestación jubilatoria es, en este marco, consistente con la definición de seguridad económica proporcionada por el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, que estableció que la misma “*requiere un ingreso básico asegurado*” (Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994:28). “*La seguridad económica se define, precisamente, como la capacidad de disponer de forma independiente de una cantidad de recursos económicos regulares y suficientes para garantizar una buena calidad de vida*” (Guzman 2002, en Huenchuan y Guzman 2007).

Ahora bien, además de cuál es el sujeto del derecho para quien se concibe la seguridad social y sobre las necesidades de quién se configura la función misma de las prestaciones materiales, la lógica distributiva de un sistema de protección estará atravesada por un determinado criterio de ‘justicia’ distributiva. Por ello, a continuación se indaga cuál es la noción de justicia distributiva que legitima las prestaciones sustitutivas (o fijadas en proporcionalidad con las cotizaciones), así como cuáles son las implicaciones de la irrupción del enfoque de derechos y su énfasis sistemático en torno al concepto de equidad.

c) El criterio de justicia subyacente en términos distributivos ¿se concibe desde el concepto de equidad o de distribución acorde a los esfuerzos (aportes)?

La retórica que legitima el carácter sustitutivo de las prestaciones por vejez, o el criterio de proporcionalidad con las cotizaciones realizadas, refiere generalmente a retribuir el ‘esfuerzo’ y el ‘aporte’ realizado por el jubilado (como ex trabajador) a la sociedad. Subyace allí la idea de que el nivel de retribución salarial en la vida activa (y su correlativa cotización a la seguridad social) es un indicador de dicho aporte y esfuerzo. En ese marco, las desiguales calidades de protección serían la manifestación de diferentes compensaciones al mérito de cada individuo, es decir, el resultado de una meritocracia.⁷

En esta perspectiva, la estratificación social es interpretada como el resultado de responsabilidades o virtudes individuales o, en todo caso, familiares. De este modo, lograr mayor salario, mayor ahorro y una inserción más segura en el mercado de trabajo, serían producto del mérito. En el *pensamiento liberal*, el principio de justicia meritocrático sugiere que el individuo ahorrativo, emprendedor y trabajador debe ser recompensado y que el mercado es el más eficiente sistema para asignar los recursos en función de ese criterio. Se supone que las oportunidades de ‘triunfar’ en el mercado son las mismas para todos los individuos, de modo que los resultados dependen del desempeño de cada uno. Por ello, si la estratificación es producida por mecanismos meritocráticos, un esquema de seguridad social que no altere dicha estratificación sería legítimo en función del mismo principio. Por su parte, el *pensamiento de tipo laboralista* o, en términos de Esping-Andersen (1993), conservador o corporativista, promueve también la emulación del esquema distributivo establecido entre los trabajadores en la sociedad.

⁷ La meritocracia requiere que personas con idénticos niveles de esfuerzo y de preferencias gocen de idénticos resultados. Cualquier desigualdad en los resultados debe poder ser explicada perfectamente con las diferencias de esfuerzos y preferencias (Ferreira, Molinas-Vega, Paes de Barros y Saavedra-Chanduvi, 2008).

Ahora bien, la legitimación meritocrática de una pauta distributiva que replique las desigualdades salariales requiere que, en efecto, las diferencias salariales se produzcan como resultado de mecanismos meritocráticos de asignación de recompensas. Si, en cambio, las diferencias de ingresos laborales se explicaran en parte por mecanismos estructurales, que afecten desigualmente las oportunidades y recompensas frente a iguales méritos, devendría inaplicable una legitimación de su replicación desde un criterio meritocrático de justicia.

En este sentido, la irrupción del enfoque de derechos y su énfasis en el concepto de equidad ha sido clave, en la medida que, cuestionando que las diferencias sociales sean resultado de una meritocracia, promueve más bien compensar tales diferencias, que replicarlas. Contrario a la interpretación meritocrática de la desigualdad social, el principio de equidad reconoce que en las sociedades operan mecanismos por los cuales algunas personas tienen desventajas frente a otras. La vulnerabilidad puede relacionarse con factores adscriptivos (como el género, o la etnia) o con desventajas tanto al inicio de la vida como aquellas que pueden ir acumulándose a lo largo del trayecto vital (así, por ejemplo, una persona con menor acceso a la educación se insertará en un mercado laboral menos calificado). El reconocimiento de esas desventajas y de su impacto acumulativo, lleva a proponer *“compensar a los menos favorecidos y corregir desigualdades de trayectorias, a fin de lograr una sociedad más igualitaria”* (CEPAL, 2000, p. 302). Algunos autores utilizan la metáfora de *“nivelar la cancha de juego”* (Roemer 1998, en Mokate, 2001: 25), *“de esa manera, igualaríamos las verdaderas oportunidades y haríamos que las probabilidades de lograr el objetivo esperado (o el efecto o impacto) sean independientes de las raíces de las inequidades existentes”* (Mokate 2001: 26). Respecto al reconocimiento del trabajo no remunerado y las adscripciones de género, CEPAL (2000) señala que la ‘corrección’ de inequidades adscriptivas demanda *“la valorización del trabajo femenino remunerado y no remunerado. Impone también un reconocimiento social de la maternidad y de la paternidad y en general una revalorización de las actividades en el ámbito de la reproducción social”*. (303)

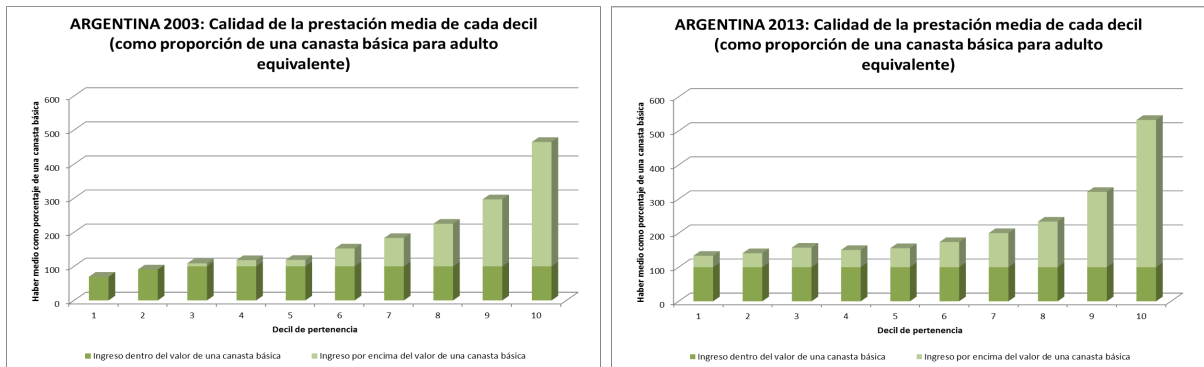
La centralidad del criterio de equidad, por un lado, increpa la legitimidad de un esquema distributivo orientado a replicar las desigualdades salariales. Pero además, presupone que el gasto de la protección social debe en cambio concentrarse en los sectores más vulnerables, o al menos, no concentrarse en los sectores más favorecidos. La paradoja del esquema distributivo de tipo sustitutivo es que, quienes obtienen prestaciones de mayor calidad, son justamente los que han tenido empleos mejor retribuidos (o de ‘mejor calidad’, Bertranou, 2006 en CEPAL-Naciones Unidas, 2007), por lo que tienen la posibilidad de llegar a la vejez en mejores condiciones en lo relativo a vivienda, ahorro o hasta ingresos por rentas. En cambio, aquellos cuya vida laboral ha sido marcada por la inestabilidad del

empleo, la informalidad, bajas retribuciones salariales y el trabajo no mercantil, acceden menos a la protección y, cuando acceden, reciben una protección de menor calidad.

En Argentina se constata que, en efecto, el patrón distributivo típicamente contributivo tiende a proporcionar una protección de menor calidad entre los adultos mayores de estratos de menores ingresos *per cápita* familiar (PCF), y entre aquellos de género femenino, como consecuencia de la inequidad ya establecida en el mercado laboral (Minoldo et al, 2015). Sin embargo, la introducción masiva a la protección de personas que no cumplían con las condiciones contributivas (mediante las moratorias previsionales del siglo XXI),⁸ alteró ese perfil distributivo, debido al desplazamiento *de facto* de los mecanismos sustitutivos como principal criterio de fijación de los haberes. Es que el ingreso masivo de personas mediante una jubilación uniforme (ya que quienes ingresaban por moratoria accedían a la jubilación mínima), sumado a un incremento de la proporción de jubilados cobrando esa mínima (debido al crecimiento mayor de las prestaciones mínimas respecto de las altas y medias), hizo mayoritaria la participación de retirados con esa prestación uniforme, reduciendo el impacto distributivo de las prestaciones sustitutivas por encima de la mínima, que constituían apenas el 30% en 2013. Así, mientras en 2003 los estratos de mayores ingresos Per Cápita Familiar (PCF) percibían una protección de calidad muy superior a los estratos de menor ingreso (los deciles IPCF 9 y 10, representaban 4,75 veces los ingresos medios de los deciles 1 y 2), en 2013 se observa una disminución de la desigualdad y una significativa mejora de la calidad de las prestaciones más bajas, es decir, de los primeros 5 deciles (ver gráfico nº4). En tanto, al observar los haberes jubilatorios medios de cada género, se constata en 2003 una segmentación en perjuicio de las mujeres, que se sostiene a lo largo de todo el período, pero que se redujo de manera constante desde el año 2006 (cuando se inició un proceso de crecimiento vertiginoso de los niveles de cobertura y se desplazó, coincidentemente, la participación total de las prestaciones sustitutivas desiguales) (ver gráfico nº5).

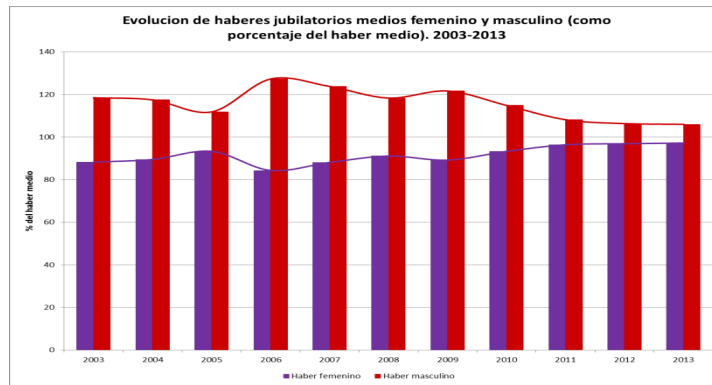
⁸ En 2004 se implementó una moratoria que permitía cancelar la ‘deuda’ contributiva a través de un descuento en los propios haberes (Alonso y Di Costa, 2012). Ello habilitó que accedieran a una cobertura, tanto a personas afectadas por el desempleo y la informalidad en la vida activa, como quienes, sea de manera intermitente o permanente, habían trabajado fuera del mercado de trabajo mercantil (como por ejemplo, las amas de casa). En 2014 se aprobó una nueva moratoria que prolongaba en el tiempo el universalismo de facto del sistema, pero volvía a proporcionar un esquema de acceso de coyuntura, sin certezas para las siguientes cohortes de adultos mayores.

Gráfico n° 4.



Fuente: Minoldo et al. (2015)

Gráfico n° 5: Evolución de haberes jubilatorios medios femenino y masculino, como porcentaje del haber medio. 2003-2013.



Fuente: Minoldo et al. (2015)

Cabe señalar que las alteraciones de facto en el esquema distributivo de la previsión social argentina han sido meramente coyunturales, en la medida que las moratorias no fueron trasladadas a reformas estructurales sobre la modalidad de acceso y distribución del sistema de jubilaciones, y de hecho el nuevo gobierno ha suspendido la renovación de las moratorias (Télam, 2016).

Reflexiones finales

Al principio de la ponencia, se propuso abrir un debate sobre el significado atribuido a la ‘seguridad económica’ que los sistemas de retiro han de proporcionar. ¿Se la interpreta como la preservación del estándar de vida y consumo durante la vida laboral? ¿O como la seguridad de contar con recursos materiales para garantizar autonomía material y una vida digna? A lo largo de la ponencia, se analizaron los posicionamientos de las principales tradiciones sobre los sistemas de retiro, en relación con tres ejes, relevantes para definir la seguridad económica, ya sea como sustitución de ingresos, o como garantía de cierto nivel de consumo suficiente: la relevancia de la modalidad de financiamiento en los criterios de distribución, el derecho que es objetivo de los sistemas de retiro en cada caso y el criterio distributivo de justicia subyacente.

La legitimación de prestaciones sustitutivas por su consistencia con el mecanismo de financiamiento del sistema de retiro, implica que el derecho, como fundamento de dicho sistema, quede en un segundo plano. Al re posicionar el derecho a la protección como objetivo fundamental de los sistemas públicos de retiro, la modalidad de financiamiento puede ser interpretada apenas como un ‘medio’ para conseguir financiar los objetivos propios de la protección. Ello pone al descubierto que tales mecanismos no pueden operar por sí mismos como fundamentación de las prestaciones sustitutivas, sino apenas proporcionar consistencia a un diseño distributivo basado en el fundamento y la finalidad para la que tales sistemas son concebidos. Del mismo modo, es posible prever que, el sistema de financiamiento mediante cotizaciones, no resultaría el más compatible con una protección social no orientada a proporcionar prestaciones sustitutivas. Por tanto, rever los fines atribuidos tradicionalmente a la seguridad social, podría conllevar la necesidad de desplazar, a su vez, los mecanismos contributivos que caracterizan su diseño financiero.

El eje de la discusión pasa, sin embargo, por definir cuál es el derecho que los sistemas de retiro han de garantizar o, más específicamente, quién es el titular de ese derecho. Mientras que una larga tradición bismarckiana y beveridgeana ha resultado en un fuerte arraigo cultural respecto a concebir la seguridad social como un derecho laboral, es decir, del trabajador, la irrupción del enfoque de derechos y, particularmente, de los derechos de la vejez, introduce al propio viejo como titular del derecho a la protección. En la medida que se proteja un ciclo de vida y no un riesgo del trabajo, el objeto de la protección se desplazaría de la seguridad del trabajador a la del viejo, de modo que en lugar de sostener el nivel de ingresos de la vida activa, la protección estaría destinada a asegurar calidad de vida y autonomía material a los adultos mayores. En ese sentido, el alejamiento de prestaciones sustitutivas no sólo permite atender el objetivo de reducción de la pobreza, sino que posibilita

reorientar los recursos, para mejorar de la calidad de la protección de los sectores con menores cotizaciones (que tienen menores ingresos laborales a lo largo de su vida, han trabajado en la economía sumergida, o lo han hecho en la esfera no mercantil). Si bien, para ello, se afectaría a los estratos con mejores cotizaciones, estos son, a su vez, los que llegan mejor preparados a la vejez, por haber tenido la oportunidad de ahorrar y acumular bienes y/o activos, teniendo, por tanto, un mayor acceso a rentas privadas. Es decir, el alejamiento de prestaciones sustitutivas permite avanzar en el objetivo de una protección de calidad y en el marco de la equidad.

Más de dos décadas de herramientas del derecho internacional orientadas a instalar los derechos de la vejez, ameritan visibilizar las prioridades que supone la seguridad social entendida como un derecho del adulto mayor, y referido a sus propias necesidades. En la medida que se revea el paradigma en torno al cual fueron concebidos y diseñados los sistemas de seguridad social, también resultará necesario problematizar las características consistentes con él, como es el caso del acceso condicionado a la historia contributiva y de las prestaciones sustitutivas. Por su parte, reconocer que la vulnerabilidad y marginalidad no son resultado de méritos y fallas individuales, sino el emergente de la acumulación de desventajas y desigualdades a lo largo de toda la trayectoria de vida, implica que lejos de reproducir la distribución desigual de ingresos de la vida laboral, un sistema de protección procure dar a los más vulnerables una protección, como mínimo, de igual calidad que la que proporciona a quienes disfrutaron de condiciones de trabajo estables y accedieron a mejores retribuciones salariales. Es decir, implica reforzar el carácter solidario de los sistemas de retiro.

Dadas las tendencias demográficas globales, que marcan un avance del proceso de envejecimiento poblacional, diseñar sistemas de protección social de la vejez consistentes, socialmente efectivos y sostenibles, se impone doblemente. Por un lado, las consecuencias del envejecimiento en el marco de sistemas contributivos tienden a agravar las limitaciones económicas y sociales de los sistemas contributivos de seguridad social, cuya solvencia depende en gran medida de una expansión del empleo formal, contraria a las tendencias actuales del mercado de trabajo (con una particular persistencia del empleo informal en la región), amenazando así la calidad y la cobertura de la protección. Pero por otro lado, la agudización de tales limitaciones adquiere mayor gravedad en un contexto de crecimiento poblacional del grupo cuya calidad de vida podría verse afectada por ello. Por ello, esta coyuntura enfatiza la necesidad de replantear paradigmas establecidos acerca de la seguridad social, dado que no hacerlo afectará severamente el acceso y la calidad del derecho de seguridad económica de una creciente cantidad de adultos mayores.

Cualquier futura reforma del sistema de protección social debe previamente haber resuelto cuál es su función primordial, el derecho principal que los sistemas han de proteger, y los criterios de justicia

que han de prevalecer para su financiamiento y distribución, de modo de poder diseñar los mecanismos más eficaces y consistentes para lograr los objetivos planteados. Para ello, es importante profundizar en el debate de estas cuestiones que, en muchos casos, suponen una controversia invisibilizada, permitiendo que se sostengan, en muchos casos, posturas incompatibles con paradigmas explícitamente respaldados. Por tanto, visibilizar las concepciones, teorías y aspectos político/ideológicos implícitos en los diversos posicionamientos respecto a la seguridad social, es clave para poder discutirlos de manera intelectualmente honesta.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO G. V. & DI COSTA V. **Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010. Aportes para el Estado y la administración gubernamental**, Año 18 – n. 29, p. 113- 138. Buenos Aires: Ed. Asociación de Administradores Gubernamentales, 2012.
- CEPAL. **Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento**. Santiago de Chile, 2003. Disponible en: <<http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/1/13611/FINAL-DSC-1-Espanol.pdf>>. Acceso en abril 2016.
- CEPAL. **Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe 2012**. Santiago de Chile, 2012.
- CEPAL. **Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo**. Santiago de Chile: 2013.
- CEPAL. **Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades. Síntesis de la segunda Conferencia regional sobre envejecimiento, Brasilia**. Santiago de Chile: 2007.
- CEPAL. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago de Chile, 2000.
- CEPAL. **Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo**. Santiago de Chile, 2015.
- DURAND, P. **La política contemporánea de seguridad social**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, G. **Los tres mundos del Estado de bienestar**. Valencia: Institución Alfonso el Magnánimo, 1993.
- FERREIRA, F., MOLINAS-VEGA, J., PAES DE BARROS, R. & SAAVEDRA-CHANDUVI, J. **Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe**. Washington: Banco Mundial, 2008.

- FLEURY, S. & MOLINA, C. G. **Modelos de protección social**. Banco Interamericano de Desarrollo. [Diseño y gerencia de políticas y programas sociales], Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, 2002.
- GOMEZ SALA S. J. El largo camino hacia la racionalización de la pensión públicas. **Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales**, n. 26, p. 47-69. Málaga: 1994. Disponible en: <<http://cuadernos.uma.es/pdfs/pdf253.pdf>>. Acceso en abril 2016.
- HUENCHUAN, S., & GUZMÁN, J. M. Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas. **Notas de población**. n. 83, V. 33. Santiago de Chile, 2007.
- LEY N° 24.241.** Información Legislativa, Argentina. Disponible en: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=639>>. Acceso en abril 2016.
- LEY N° 26.425.** Información Legislativa, Argentina. Disponible en: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/norma.htm>>. Acceso en abril 2016.
- MESA-LAGO C. **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social**. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, n. 144. Santiago de Chile, 2004.
- MINOLDO M. S., ZAVATTIERO C., PELAEZ E. & FELIZ J. La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva. Reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana. **Revista Latinoamericana de Población**, Año 9, n. 16, p. 75-108, 2015.
- MOKATE, K. M. **Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: que queremos decir**. Series de documentos de trabajo del INDES, BID, I-24. Washington DC, 2001.
- MONEREO-PÉREZ, J. L. Ciclos vitales y Seguridad Social: trabajo y protección social en una realidad cambiante. En **Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración**, n. Extra 74, p. 49-134. España: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Subdirección General de Publicaciones. 2008.
- NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Desarrollo humano 1994** Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Fondo de Cultura Económica. Nueva York, 1994.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. **La Proclamación sobre el Envejecimiento**. Nueva York, 1992.

- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. **Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad**. Nueva York, 1991.
- NACIONES UNIDAS, **Asamblea Mundial Sobre el envejecimiento, la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento**. Nueva York, 2002.
- OBSERVATORIO DE SEGURIDAD SOCIAL. **Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad**. Buenos Aires, 2011.
- OEA. **La Convención Interamericana Sobre La Protección De Los Derechos Humanos De Las Personas Mayores 2015**. Washington, 2015.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. **Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo**. Nueva York, 2006.
- OIT. **Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones**. Buenos Aires, 2011.
- PANIGO D.; NEFFA J. C.; PERSIA J. & HANG G. **Sistema de seguridad social en Argentina: transformaciones recientes, contexto latinoamericano y propuestas de reformas inclusivas de segunda generación**. Buenos Aires, 2013 (Manuscrito inédito).
- PIFFANO H. L. P., LÓDOLA A., SILVA H., SÁNCHEZ D., OHACO M. C. et al. **El Sistema Previsional Argentino en una perspectiva comparada**. 2009. Disponible en: <<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/espec/sistema-prevision-arg-perspectiva-comparada.pdf>>. Acceso en abril 2016.
- RESOLUCIÓN N° 27/2014**. Boletín Oficial, Argentina. Disponible en: <<http://www.kpmg.com/AR/es/servicios/impuestos/SeguridadSocial/2014/Documents/Resolucion-27-2014.pdf>>. Acceso en abril 2016.
- Resolución n° 44/2015**. Boletín Oficial, Argentina. Disponible en: <<http://blog.errepar.com/2015/02/12/resolucion-anses-442015-trabajo-y-prevision-social-sistema-integrado-previsional-argentino-sipa-coeficientes-de-actualizacion-de-las-remuneraciones-mensuales-haberes-minimo-garantizado-y-max/>>. Acceso en abril 2016.
- TÉLAM. **La OEA aprobó la Convención sobre la protección de los DDHH de los mayores liderada por Argentina**. Disponible en: <<http://www.telam.com.ar/notas/201506/108871-washington-asamblea-general-oea.html>>. Acceso en abril 2016.

TÉLAM. **Tenemos que pensar una nueva ley jubilatoria.** Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201602/136151-anses-emilio-basavilbaso-tenemos-que-pensar-una-nueva-ley-jubilatoria.html>. Acceso en abril 2016.

VENTURI, A. **Los fundamentos científicos de la seguridad social.** Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría general para la Seguridad social, 1994.