

Valeria Di Costa

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo

valeriacosta@yahoo.com.ar

DESIGUALDAD DE GÉNERO Y PAUTA DISTRIBUTIVA DE DERECHOS Y RECURSOS EN EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO: AVANCES Y PERSPECTIVAS

Resumen: Este trabajo se propone analizar la pauta de distribución de derechos y recursos del sistema previsional argentino y su impacto sobre la desigualdad de género. Se argumenta que el modelo contributivo sobre el cual se asienta el sistema conlleva impactos heterogéneos en la distribución tanto de beneficios como de derechos sociales, lo cual repercute de forma no homogénea sobre los diferenciales de género. La complejidad que presentan las transformaciones acaecidas en materia previsional, tanto con las reformas estructurales de orientación pro-mercado de la década del '90, como la política de re-reforma en la post-convertibilidad, ameritan un estudio que de cuenta de los avances y limitaciones que subsisten en la efectivización de derechos sociales por parte de las mujeres.

Palabras clave: género, derechos, jubilaciones, política previsional, desigualdad, distribución.

Gender inequality and distribution pattern of rights and resources in the Argentine pension system: progress and prospects

Abstrac: This paper proposes to analyze the pattern of distribution of rights and resources of the Argentine social security system and its impact on gender inequality. It argues that the contributory model on which the system sits entails heterogeneous effects in the distributing benefits and as well as social rights, which affects non-homogeneously on gender differentials. The complexity the transformations in pension show in social security, in both the structural reforms pro-market oriented in the '90s, as well as the re-reform policy in the post-convertibility, deserve a study presenting progress and limitations that persist in materializing social rights for women.

Keywords: gender, rights, retirement, pension policy, inequality, distribution.



Introducción

El sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina constituye una de las áreas de la política social de mayor transformación relativa en la última década. Por ello, el propósito de este artículo es analizar los resultados que hasta aquí exhiben las reformas acontecidas en este campo en materia de distribución de derechos y recursos y su impacto en la desigualdad de género.

El diseño del sistema previsional determina la pauta de distribución de los derechos sociales, en particular de los derechos previsionales. En este sentido, según el diseño institucional que se adopte se facilitará el acceso al conjunto de la ciudadanía, o bien la protección social quedará restringida solo a aquellos que participan de su financiamiento, es decir los trabajadores formales.

Este trabajo retoma una potente contribución a la teoría feminista elaborada por Nancy Fraser (2002; 2008). La propuesta de la autora, en relación con el reconocimiento de grupos sociales subordinados, articula tanto el plano material como simbólico. Promueve un acercamiento que integra dos perspectivas, reconociendo la productividad del *giro hacia el reconocimiento*, es decir incluyendo temas de representación, identidad y diferencia, pero además, incorporando los paradigmas y enfoques más economicistas que postulan un acento desde la materialidad, con lo cual la disputa también debe darse en el plano de la redistribución. Esta perspectiva permite pensar las luchas que tienen como fin la superación de la opresión y la desigualdad desde un nuevo lugar, es por ello que esta teoría y propuesta política está orientada en una doble direccionalidad.

Este artículo se estructura en cuatro secciones. La primera plantea la problemática bajo estudio. La segunda expone los efectos de la reforma estructural de la previsión social de 1994 en materia de género. La tercera analiza los principales resultados que exhibe la re-reforma, en el período de posconvertibilidad, en la pauta de distribución de derechos y recursos. Aquí se examinan los impactos de ambas dimensiones en términos de desigualdad de género. La cuarta presenta los principales desafíos en este campo de política social. Finalmente, una última sección concluye.



1. Planteamiento del problema

Históricamente, el sistema previsional argentino se ha asentado sobre un modelo bismarckiano, cuyo principio de estructuración de política social es la contribución (Isuani, 2008). En torno a este modelo, Esping Andersen (2000) ha señalado que el vínculo entre las prestaciones y las trayectorias laborales crea una fuerte segmentación por sexos, con impactos variables en la desigualdad de género. Puesto que esta forma de acceso a los derechos sociales supone trayectorias laborales ininterrumpidas, el mercado de trabajo pasa a construirse en torno al sujeto varón sostén de familia, mientras que las esposas acceden a lo que se ha denominado “derechos sociales derivados”¹. En consecuencia, es altamente probable que el modelo contributivo produzca una clara división entre los que están dentro y quienes están ubicados por fuera del mercado laboral.

1. El informe de la Organización Internacional del Trabajo lo plantea como “derechos de pensión derivados” (2010:53, traducción propia). Una precisa descripción de los riesgos que conlleva el modelo contributivo, en virtud de las transformaciones en el interior de la familia, se encuentran en Bertranou (2006). En particular, el autor advierte que a raíz del aumento de la tasa de divorcios y la ruptura de los lazos de pareja, la mujer puede verse perjudicada al perder su derecho a percibir una pensión.

La literatura especializada suele identificar dos dimensiones relevantes con relación a la interacción entre pensiones y género. Una de ellas es el mercado laboral y la otra es el diseño del sistema previsional. Ambas dimensiones, y su articulación, generan efectos no neutrales que pueden eventualmente producir brechas en la cobertura y en la cuantía de las prestaciones, entre otras desigualdades (Bertranou, 2003).

Es importante advertir, siguiendo a Rofman y Grushka (2003), que si bien las políticas de género no constituyen un componente medular de los sistemas de previsión, es evidente que el diseño de un régimen de pensiones tiene significativos impactos sobre las relaciones de género.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2001) identificó aquellas categorías de trabajadores que se encuentran desprotegidos desde el ámbito de la seguridad social, entre las cuales destaca: los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos y los trabajadores a tiempo parcial. En todas estas categorías las mujeres están sobrerrepresentadas. En tal sentido, la segregación ocupacional, la informalidad, la precariedad, el desempleo y el subempleo son problemáticas que afectan predominantemente a las mujeres². En los modelos contributivos, las carreras interrumpidas, en virtud de dedicar mayor tiempo al cuidado, generan períodos más cortos de cotización, todo lo cual repercute negativamente sobre los derechos previsionales de las mujeres.

2. Al cuarto trimestre de 2010, la proporción de personas en edades activas que se encuentran insertas como asalariados con descuentos jubilatorios es de 42% para los varones y 28%

Se ha registrado que las mujeres tienen tasas de participación en el mercado de trabajo más bajas que los hombres, sumado a más bajos perfiles de ingresos³, y por consiguiente, menores ahorros jubilatorios (Bertranou, 2003; 2006). Todo lo cual redundará en dificultades para efectivizar sus derechos previsionales.

El tener aportes efectuados en períodos *salteados* configura un elemento clave para caracterizar una participación interrumpida en el mercado de trabajo formal. Mucho más si se tiene en cuenta la participación intermitente femenina en función de las tareas reproductivas (Pautassi, 2004; Huenchuan, 2009; Bertranou, 2003).

A mediados del siglo XX, en la etapa conocida como masificación del sistema previsional argentino, la tasa de actividad femenina rondaba en torno a 11%, mientras que la masculina se encontraba por encima de 80% (Rofman y Grushka, 2003). Posteriormente, con datos al cuarto trimestre de 2010, se registra que el porcentaje de inactivos (sin participación en el mercado de trabajo) es de 13% para los hombres y 41% para las mujeres (Bertranou *et al*, 2011)⁴. A su vez, la tasa de participación femenina tiene una distribución no homogénea, la cual varía según el quintil de ingreso que se analice. La condición de actividad desarrollada por los sujetos, y el tipo de inserción laboral que presentan, tiene un impacto profundamente desigual según el sexo y el quintil de ingreso que se considere. El cuadro siguiente ilustra tales desigualdades.

Cuadro N° 1 Condición de actividad y tipo de inserción laboral de la población en edades activas (*), según género y quintil de ingreso per cápita familiar (Aglomerados urbanos, IV trimestre de 2010)

Concepto		Total	Hombres	Mujeres	Quintiles de ingreso per cápita familiar ⁽²⁾						
					1	2	3	4	5		
Inactivos	Jubilados	5,2	3,2	7,1	4,2	5,1	6,7	5,4	4,7		
	Estudiantes	6,6	5,5	7,7	8,0	7,7	7,9	6,1	4,3		
	Amas de casa	13,1	1,4	24,0	24,8	18,7	13,7	8,9	4,2		
	Discapacitados	0,5	0,7	0,3	1,0	0,7	0,8	0,3	0,1		
	Otros motivos	2,5	2,6	2,3	5,5	3,4	2,1	1,3	1,0		
	Total Inactivos	28,0	13,5	41,4	43,5	35,6	31,1	22,0	14,2		
Activos	Ocupados	Asalariados	Con descuento jubilatorio	34,9	42,4	28,0	9,5	21,5	33,3	43,9	55,9
		Sin descuento jubilatorio	17,3	19,0	15,7	22,5	23,2	17,4	15,7	10,5	
	Independientes	Altos ingresos ⁽³⁾	2,9	4,7	1,3	0,0	0,2	0,9	2,8	8,8	
		Bajos ingresos ⁽³⁾	11,7	15,3	8,4	14,8	12,6	11,8	12,0	8,8	
	Desocupados		5,2	5,2	5,2	9,7	7,0	5,5	3,6	1,9	
	Total Activos		72,0	86,6	58,6	56,5	64,4	68,9	78,0	85,8	
Población que cotiza al sistema de pensiones ⁽¹⁾		37,8	47,0	29,3	9,5	21,6	34,2	46,7	64,6		
Asalariados Formales		66,9	69,1	64,1	29,6	48,0	65,6	73,7	84,2		

Notas: (*) hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad. (1) En relación con el ingreso promedio de los asalariados con descuento jubilatorio. (2) El quintil 1 agrupa al 20% de la población de menor ingreso per cápita familiar, mientras que el quintil 5 agrupa al 20% de la población de mayor ingreso per cápita familiar. (3) Suma el porcentaje de asalariados con descuento jubilatorio y el porcentaje de trabajadores independientes de altos ingresos.

Fuente: Bertranou *et al* (2011)

para las mujeres (Bertranou *et al* 2011). Respecto del desempleo, se registró que las mujeres durante la década de los 90 tenían tasas de desocupación de alrededor de 30% por encima de la de los varones (Rofman y Grushka, 2003).

3. Al estudiar el período 1994-2000 Rofman y Grushka registran que “en promedio, los salarios de los varones son de aproximadamente 15% superior a los de las mujeres” (2003:39).

4. Al interior de la categoría de inactivos pueden encontrarse jubilados y pensionados, estudiantes, amas de casa, discapacitados, entre otros. Nótese que esta clasificación no advierte que la actividad de ama de casa constituye un trabajo no remunerado socialmente útil (Pautassi, 2004).



Una variable relevante, en virtud de los objetivos aquí propuestos, lo constituye el porcentaje de personas que cotiza mensualmente al sistema previsional. Los datos expuestos en el cuadro anterior confirman la existencia de acentuadas disparidades según quintil de ingresos –siendo estas diferencias superior a siete veces– (9% en quintil 1, el más pobre, y 64% en el quintil 5, el más rico), como también por sexo (47% varones y 29% mujeres). Esto deja al descubierto la profunda brecha contributiva⁵.

5. Para profundizar este punto con datos comparados para los países de la región, véase Machinea (2007); Del Popolo (2001) y Rofman y Oliveri (2011b).

El empobrecimiento en la última etapa del ciclo vital tiene una dimensión de género. Como se sabe, la esperanza de vida de las mujeres es más elevada que la de los hombres, por consiguiente, las mujeres pueden sufrir privaciones y situaciones de carencia por períodos más prolongados (OIT, 2010). Es por ello que las políticas de protección social cobran especial relevancia en esta fase del ciclo de vida de las personas.

2. La reforma de 1994 y la equidad de género

Argentina, al igual que muchos países de la región, asistió en la década del 90 a una transformación sustancial en la configuración de su sistema previsional, al implantar una reforma estructural. De acuerdo con Mesa Lago (2002), este tipo de reformas cambian radicalmente el sistema público. Se ha señalado que el caso argentino se ubica entre las denominadas reformas *de dos en uno* (Mesa Lago, 2004b), dado que conlleva una transformación tanto estructural como paramétrica (ello supone la modificación en las variables más importantes del sistema, tales como los requisitos de edad y años de aporte y las tasas de cotización exigidas). A su vez, nuestro país siguió una pauta de transformación hacia un modelo “mixto y paralelo” (Mesa Lago, 1999; Mesa Lago, 2002). Lo paralelo se explica por la coexistencia de dos regímenes, y lo mixto porque en uno de los regímenes la prestación combina un componente de reparto y uno de capitalización individual. Esta mixtura se refleja en la integración de un sistema público que no se elimina y que otorga una prestación básica, en convivencia con un sistema privado que ofrece una pensión de tipo complementaria (Mesa Lago, 2002).

Esta reforma estableció un esquema integrado. Por un lado, la presencia de un componente público, bajo la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad

Social (ANSES) y, por otro lado, un componente privado, con fondos de capitalización individual, gestionados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Se advierte así que tras la aprobación de la Ley 24241, se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), estructurado en un sistema de dos pilares⁶. El primero de ellos es de reparto, administrado por el Estado. El segundo pilar otorga a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes: (i) de reparto, que brinda una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia, o (ii) de capitalización individual, gestionado por AFJP. Esto implicó, en efecto, el traspaso de un modelo de seguridad social de reparto intergeneracional a un modelo de cuentas de capitalización individual, con contribución definida⁷.

Este proceso de mercantilización de la protección produjo significativos impactos sociales. Mesa Lago (2004b), al evaluar el desempeño de tales reformas a nivel regional, registró algunas dimensiones que presentaban resultados marcadamente regresivos en términos de bienestar. Entre ellos destaca: la caída de la cobertura en activos y pasivos⁸, las serias fallas presentadas en la competencia entre administradoras, los altos costos administrativos, la falta de evidencia de efectos positivos en el ahorro nacional, el elevado costo fiscal de transición, las dudas con relación a que las prestaciones en el sistema privado sean superiores al sistema público, el incremento en la desigualdad de género y la erosión de la solidaridad. El autor aporta evidencia empírica que permite corroborar la evolución que han tenido cada una de estas variables.

La población potencialmente jubilable está compuesta por los adultos mayores que habiendo cumplido ya la edad estatutaria de retiro (60 años la mujer y 65 el varón) no se encuentran aún jubilados. A partir de la reforma de 1994 el fuerte déficit de cobertura en adultos mayores fue el principal problema que revestía este sector de política social. En especial, fueron las mujeres las que se vieron claramente perjudicadas a partir de su implementación.

Una medida con fuerte impacto desventajoso para la mujer, debido a su baja participación en el mercado de trabajo formal, es el aumento de la cantidad de años de aportes exigidos (los cuales se elevaron de 20 a 30 años), lo que reforzó la matriz contributiva sobre la cual se asienta el sistema y se determinan los derechos previsionales. La densidad de aportes

6. La Ley 24241 fue sancionada en setiembre de 1993 y el nuevo sistema entró en vigencia en julio de 1994.

7. A diferencia de los esquemas de reparto donde el beneficio es definido en función de una tasa de reemplazo.

8. Por cobertura se entiende aquí al alcance de un programa respecto de cierta población de referencia (Bertranou, *et al* 2001).



femeninos (regularidad de las cotizaciones) es inferior a la de los hombres, por consiguiente, les dificulta seriamente a éstas la posibilidad de cumplir los años requeridos para acceder a las prestaciones (Bertranou, 2006).

Tempranamente Isuani *et al* (1996) han advertido que el sistema de capitalización coloca en una situación claramente perjudicial a la mujer, debido a su mayor esperanza de vida, obteniendo, en consecuencia, una prestación menor.

La percepción de un ingreso medio inferior al de los hombres, sumado a aportes por períodos más cortos (o salteados) provoca que se acumulen menos ahorros en las cuentas de las mujeres, las cuales se distribuyen en un período más prolongado, dada la mayor esperanza de vida (Del Popolo, 2001). De este modo, “los sesgos contra las mujeres de estos sistemas han generado consecuencias no esperadas, especialmente en lo que respecta al bienestar de las mujeres y sus hijos y a la economía familiar” (Sojo, 2003:130).

La iniquidad de género queda también demostrada en los casos que analizan Isuani *et al* (1996). Los autores estiman que para el año precitado las diferencias entre las prestaciones de las mujeres podrían rondar en torno a 10,5% por debajo del haber jubilatorio de los varones⁹.

9. En la misma dirección avanza el informe de la OIT cuando sostiene que “si el esquema de pensión se basa en el ahorro individual, las mujeres pueden tener pensiones comparativamente más bajas que los hombres” (OIT 2010:53, traducción propia).

En el régimen de reparto las prestaciones se calculan exclusivamente sobre la base de los ingresos, la edad y la historia de aportes. Mientras que en el régimen de capitalización se incorporan dos nuevos componentes para determinar el monto de una renta vitalicia: el sexo de la persona y la existencia de derechohabientes. Así se reducen los beneficios de quienes se espera sobrevivan por períodos más prolongado (como las mujeres) o tengan supervivientes (los casados y/o con hijos menores), generando de este modo una fuerte iniquidad para estos grupos poblacionales (Rofman y Grushka, 2003).

A nivel regional, al examinar el impacto provocado por las reformas estructurales en la dimensión de género, Bertranou ha señalado que “el cambio más notorio en los regímenes previsionales se refiere a la introducción de prestaciones basadas en el ahorro individual que imponen una desacumulación de los mismos a través de una fórmula que utiliza explícitamente parámetros relacionados con el género. Las rentas vitalicias que se obtienen a partir de la edad de retiro están directamente relacionadas con la tabla de sobreviva por edad y sexo. Esta es una particularidad que

introdujeron todas las reformas estructurales de pensiones en América Latina. Sin embargo, es importante notar que las tablas de mortalidad por sexo han sido generalmente consideradas discriminatorias en otros países desarrollados como Estados Unidos y algunos países europeos” (2003:19). En resumen, puede afirmarse que el empleo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo intensifica la brecha de género (Arza, 2009b).

La edad jubilatoria de la mujer es, en nuestro país, cinco años menos que la de los hombres. Este no es un aspecto menor a los efectos de lo que aquí se considera. Si bien este parámetro podría beneficiar marcadamente a la mujer, dada la posibilidad de percibir el haber previsional antes, y por más tiempo que los varones, se vuelve un factor que juega en su contra, dada la implementación de un sistema de cuentas de capitalización individual. A diferencia de lo que ocurre con el sistema solidario de reparto administrado por el Estado, donde las mujeres se ven claramente beneficiadas, por lo menos, en lo que a este punto respecta.

Un perjuicio adicional provocado por la implantación de este sistema lo constituye el cobro (hasta 2001) de comisiones fijas por parte de las AFJP que afectan principalmente a los aportantes de menores ingresos, que comparativamente más pagan, entre quienes se encuentran predominantemente las mujeres (Rofman y Grushka, 2003).

Como podrá advertirse en virtud de lo expuesto, la reforma estructural no tuvo un impacto distributivo neutro, dado que las mujeres y los sectores pobres constituyen los grupos más perjudicados por ésta.

Siguiendo a Rofman y Grushka (2003) al finalizar el año 2000 el número total de jubilados y pensionados del sistema nacional era 3,3 millones. De los cuales alrededor de 60% eran varones. Este dato es consistente con la tendencia que históricamente mantuvo el sistema previsional argentino, donde los hombres han tenido mayor participación relativa en las prestaciones jubilatorias.

3. La re-reforma en el período de posconvertibilidad y su impacto en la equidad de género

Este apartado se propone analizar un proceso que se desplegó a partir de 2002-2003 en el período de posconvertibilidad en nuestro país. Puede afirmarse que se



asiste a un proceso social con distinta orientación a la que fuera predominante en la década del 90. No obstante, algunos desafíos continúan vigentes.

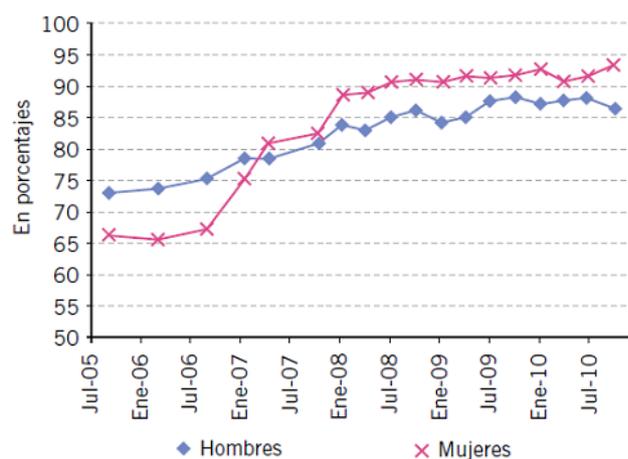
Dentro este período, en nuestro país se sancionan algunas leyes y se dicta un decreto que (reglamentando una ley anterior) flexibiliza las condiciones de acceso al sistema previsional¹⁰. Esto permite implementar una política de ampliación de la cobertura en adultos mayores que suele conocerse bajo el nombre de Plan de Inclusión Previsional (también llamado moratoria). Ésta supone el establecimiento de un plan de regularización voluntaria de deudas para trabajadores autónomos. A raíz de esta medida, con fuerte impacto en términos de reducción de déficit de cobertura, que tanto la reforma de 1994 como la crisis del mercado de trabajo habían provocado, se extendió significativamente la protección en adultos mayores. Esto permitió la incorporación al sistema de sectores otrora excluidos, por no poder cumplir los requisitos establecidos.

10. El andamiaje jurídico se sustenta principalmente en las leyes 25994 de 2004, 24476 de 1995, 25865 de 2003 y el Decreto 1454 de 2005.

Al examinar los principales resultados de la política bajo estudio, la evidencia empírica indica que las mujeres concentran un porcentaje muy elevado del total de las nuevas prestaciones.

Gráfico N°1 Personas mayores de 65 años con cobertura previsional individual, según sexo, 2005-2010

Cuadro N°2 Inclusión en el sistema previsional según sexo



Fuente: Bertranou *et al* (2011).

Período	Varones	Mujeres	Fuente	Observaciones
Fines del año 2000	60%	40%	Rofman y Grushka (2003:39)	Tanto históricamente como en la actualidad, las mujeres tienen mayor participación en el régimen de trabajadores autónomos (de baja capacidad contributiva) "donde las prestaciones son cerca de 40% inferiores a las del régimen de relación de dependencia" (Rofman y Grushka, 2003:39).
A octubre de 2007 (por efecto de la moratoria previsional)	13%	87%	Boudou et al (2007).	
Cobertura total al 2010	87,46%	92,37%	Rofman y Oliveri (2011b:45). Sobre la base de EPH, INDEC Población 65+	

En suma, los datos presentados permiten constatar que los principales destinatarios de la política previsional en el período bajo estudio fueron las mujeres, revirtiendo así la tendencia histórica. Algunos trabajos han planteado que ello contribuye a reducir en parte la desigualdad de género¹¹.

El punto a destacar aquí es que el ingreso al sistema en virtud de la medida reseñada le ha permitido a la mujer por *derecho propio* acceder a la protección social, con independencia de su estado civil. Es decir, supone la adquisición de derecho previsional con autonomía de su situación conyugal.

Por otra parte, cabe subrayar que el ingreso al complejo institucional de la seguridad social supone, que además del cobro del haber previsional, accedan a una cobertura de salud y derecho a percibir asignaciones familiares. A este respecto, es importante señalar que algunos estudios sostienen que no solo las mujeres viven más, sino que también "tienen peor salud que los hombres" (Sala 2012:358). Por consiguiente, un factor que tiene un impacto positivo en términos de bienestar de las mujeres es la cobertura médica del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSpJyP), más conocido como PAMI, por la sigla del Programa de Asistencia Médica Integral de dicho instituto.

11. Véase al respecto Arza (2012).



Cuadro N°3 comparativo de la organización de la previsión social¹²

12. Algunas de las dimensiones presentadas han sido inspiradas en el trabajo de Subirats y Gomá (2000).

13. Para un examen más detallado véase Feldman *et al* (1986).

Dimensiones (morfología)	Sistema Previsional argentino (durante el siglo XX)	Plan de Inclusión Previsional
Referente normativo predominante	Seguridad social	Seguridad social
Tipo de cobertura poblacional	Trabajador. Selectiva (según inserción en la estructura productiva).	Universalización a través de la categoría de trabajador autónomo. Lógica de cohorte
Nivel de Cobertura	Virtualmente universal en la PEA ¹³ .	Cuasiuniversal en adultos mayores
Principio estratificador	Reproductivo del mercado laboral	Híbrido (conjugó componente reproductivo e igualador). El primero se presentó en el descuento del propio haber jubilatorio otorgado. Dependiente de la densidad de aportes. El segundo se registra en la inclusión de poblaciones heterogéneas excluidas de la previsión social. No obstante, la dinámica actual, ya vencida la ley, genera nuevas iniquidades de acceso.
Género	Ciudadanía social dependiente	Adquisición de derecho previsional con autonomía del estado civil. Reversión de tendencia histórica: marcada presencia femenina. Oportunidad de reversión de la iniquidad planteada por la reforma estructural del 94 con relación al cálculo del haber para la mujer.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, los párrafos que se presentan a continuación examinan el sesgo distributivo de la medida.

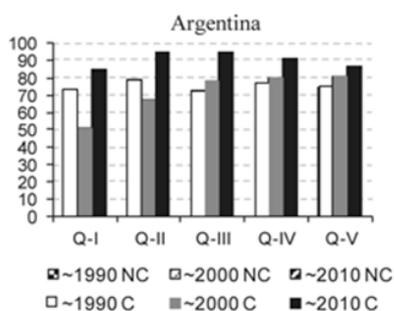
Al indagar en la relación entre las prestaciones otorgadas y el nivel de ingreso de los hogares de los adultos mayores



receptores se desprende de un primer estudio preliminar realizado por parte de la Gerencia de Estudios Especiales de la ANSES que la medida habría generado un impacto significativo sobre las condiciones de vida de la población. En particular, se estima que habría incidido sensiblemente sobre la población en situación de pobreza, medida por el nivel de ingreso. En efecto, al comparar los niveles de pobreza e indigencia para la población (urbana) total, se observa que “entre el último trimestre de 2004 y el último trimestre de 2006 tales medidas se han reducido en proporciones significativas. En particular, el grupo de jubilados y pensionados ha experimentado reducciones más amplias en los niveles de pobreza que la población total” (D’Elia, 2007:19).

Coincidentemente, recientes trabajos de referencia sostienen que a partir del plan bajo estudio las cifras de pobreza e indigencia en adultos mayores disminuyeron en forma sustancial (Bertranou, 2010; Curcio y Beccaria, 2011). En la misma línea, Rofman y Oliveri apuntan que “el cambio más importante se observa a partir de 2007, es decir, cuando el efecto de la moratoria se percibe en toda su magnitud, lo que mejoró significativamente la distribución del ingreso entre los jubilados” (2011a:37). De las conclusiones del trabajo precitado se desprende que las transformaciones en el sistema previsional han tenido un impacto destacado en lo que refiere tanto a la incidencia de la pobreza como a la distribución del ingreso. Al analizar el impacto distributivo del Plan de Inclusión Previsional en función del quintil de ingresos *per cápita* familiar, se registra para el 2010 un importante incremento en todos los quintiles, con particular énfasis en los dos primeros. El gráfico siguiente ilustra este punto.

Gráfico N°2 Tasa de Cobertura en los Adultos Mayores, por quintil de Ingreso per cápita familiar



Fuente: Rofman y Oliveri (2011b).



Profundizando lo antedicho, y de acuerdo con Bertranou *et al.*, “los principales beneficiarios de la moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura previsional en 27 p.p.), las personas menores de 70 años (con un incremento de 32 p.p.), las personas con bajo nivel educativo (27 p.p.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 p.p.)” (2011:108). Nótese que los datos presentados permiten evidenciar que los principales interlocutores de la política de ampliación de la cobertura fueron las mujeres pobres de bajo nivel educativo. Es decir, mujeres que pertenecen a sectores sociales vulnerables.

Lo expuesto hasta aquí permite afirmar que los resultados que exhibe el Plan de Inclusión Previsional son progresivos, tanto en términos de distribución de derechos como de recursos. Una de las perspectivas teóricas que adopta este trabajo, la cual postula una aproximación bidimensional de la problemática de género (Fraser, 2002), nos conduce a pensar tanto en la dimensión material de redistribución progresiva de los ingresos como en la de los derechos previsionales. En virtud de la evidencia empírica hasta aquí disponible las mujeres, a partir de la medida reseñada, registran un avance en pos de reducir la iniquidad de género, efectivizada tanto en términos simbólicos (derechos y reconocimiento) como materiales (ingresos jubilatorios).

Al comenzar este apartado se explicitó que en el período de posconvertibilidad se asistió a un proceso social con distinta orientación a la que fuera predominante en la década del 90. Dicha orientación se cristaliza a fines de 2008, con la sanción de la Ley 26425 de reestatización de los fondos previsionales.

Esta medida significó la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que sustituye al anterior SIJP. De este modo, se elimina de la gestión del sistema a las administradoras privadas (AFJP) y retoma el Estado el control de los aportes de los trabajadores. En virtud de ello, el sistema vuelve a ser de reparto intergeneracional y solidario.

Desde la *vuelta a reparto*, también llamada re-reforma (Mesa Lago, 2009c), se registra como avance de este período que en la fórmula de cálculo de las jubilaciones no se incorporan parámetros respecto de la condición sexual, ni de la esperanza de vida de las personas (Arza, 2012). Este aspecto resulta particularmente beneficioso para las mujeres, dado que elimina la discriminación que sufrían en el sistema

anterior.

Respecto de los sistemas de reparto, a diferencia de los de capitalización, Mesa Lago sostiene que los primeros “son relativamente más neutrales o positivos, al conceder la pensión mínima con menos años de contribución, basar la fórmula de la pensión en los últimos años de la vida laboral y utilizar tablas de mortalidad unisexo” (2009a:25).

En virtud de lo expuesto, puede afirmarse que las mujeres se vieron favorecidas con la reestatización de los fondos previsionales de 2008, dado que la mayor esperanza de vida que éstas presentan ya no impacta negativamente en la cuantía de su haber previsional.

4. Principales desafíos en pos de mejorar la equidad de género

Sin perjuicio de lo mencionado hasta aquí, corresponde señalar que aún subsisten importantes limitaciones o restricciones que deben ser seriamente consideradas.

De acuerdo con Pautassi (2004), la mayoría de las investigaciones sobre las reformas de pensiones se han centrado en evaluar el desempeño de los sistemas, con foco principalmente en los aspectos fiscales. Sin embargo, son escasos los estudios abocados a analizar el impacto de las reformas recientes sobre el bienestar de las personas y, en particular, en la reducción o ampliación de la brecha de género¹⁴. Como se dijo previamente, todas las reformas producen impactos heterogéneos en materia de género. Por ello, el presente trabajo pretende contribuir en la explicitación de esta problemática.

Se suele sostener que la pauta de re-reforma que siguió nuestro país no consideró la desigualdad de género como componente prioritario en su diseño y, por ende, no contribuyó a reducir su brecha (Mesa Lago 2009c; CELS 2010; Arza 2009b).

Esto refiere en particular a que los períodos activos de las mujeres dedicados al cuidado de niños y ancianos no cotizan para engrosar la jubilación de éstas en la tercera edad¹⁵. Esta ausencia de políticas públicas de cuidado que garanticen el acceso a la protección social por parte de las mujeres es uno de los principales desafíos en la materia.

Retomando un aspecto antes planteado, la iniquidad de género se hace presente en todos los sistemas previsionales

14. Un trabajo de referencia es el de Arza (2012).

15. Para profundizar esta propuesta véase Cecchini y Martínez (2011) y Arza (2012).



contributivos dado que las desigualdades provenientes del mercado de trabajo se trasladan al sistema previsional. Mesa Lago (1977) tempranamente advirtió esta relación de espejo en los sistemas previsionales latinoamericanos. Por consiguiente, una pensión universal en base a la ciudadanía, antes que en la contribución, reduciría significativamente esta fuente de desigualdad.

Conjuntamente, un último aspecto que es necesario advertir aquí es que las condiciones de acceso al sistema previsional por nuestros días no son idénticas a las que se generaron entre 2005-2007 (cúspide del Plan de Inclusión Previsional). En ese momento, cuando ingresaron una gran cantidad de mujeres al sistema, éstas podían comprar la totalidad de los años adeudados a través del mecanismo de moratoria, y abonarlos simultáneamente mientras percibían el haber previsional. En la actualidad (mediados de 2014) las condiciones son distintas. Las mujeres que tengan hoy la edad legal cumplida deberán acreditar algunos años de aportes, o abonarlos de contado. Como puede advertirse, la moratoria se encuentra débilmente institucionalizada. Sumado al potencial decreciente de la misma, en su capacidad de hacer ingresar masivamente adultos mayores al sistema. En otras palabras, el potencial de cobertura decreciente que presenta la moratoria se refleja en que hoy una mujer no puede acceder con la misma facilidad con que accedía en el período precitado. Esto genera un efecto de cohortes que resulta difícil de sostener cuando se aboga por la igualdad de trato.

Reflexiones finales

Este trabajo explicitó que, en los esquemas contributivos, las desigualdades provenientes del mercado de trabajo se convierten en iniquidades previsionales. En consecuencia, y paradójicamente, el mismo diseño de protección social (previsto para activarse ante ciertos riesgos) puede constituirse en portador de nuevas incertidumbres y desigualdades. Quizá los diferenciales de género sean los que mejor nos muestren las desigualdades de acceso a los derechos en materia previsional. Por lo expuesto, se sostiene que el beneficio que se está disputando en este campo es el derecho a la protección social. Tal derecho no es reconocido extensivamente a la totalidad de la ciudadanía.

En virtud de ello, en este trabajo se retoma una propuesta



que en los últimos años se ha instalado firmemente en el debate académico como es la implementación de una pensión universal e incondicional a la vejez. En este sentido, una prestación no contributiva para el conjunto de la ciudadanía, ayudaría, al menos en parte, a superar la iniquidad dada en la invisibilización y no reconocimiento del trabajo no remunerado femenino, lo cual se traduce (en el mejor de los casos, cuando se logra acceder al sistema) en un haber previsional de muy baja cuantía. Esta contribuiría sustancialmente a brindar seguridad económica a un grupo social vulnerable en la última fase del ciclo vital, beneficiando en especial a las mujeres.

La pauta de re-reforma que adoptó recientemente nuestro país se distancia del proceso mercantilizador de los 90 y, por consiguiente, produjo impactos distributivos progresivos para el conjunto de la ciudadanía, especialmente para los sectores vulnerables. En particular este trabajo advirtió un avance en la pauta distributiva tanto de derechos como de recursos. Por tanto, retomando uno de los enfoques teóricos adoptados, se observó un avance relativo en términos de reconocimiento tanto material como simbólico.

Se explicitó que con el retorno a una administración financiera de reparto las mujeres se ven claramente beneficiadas. Al mismo tiempo, tal como quedó expuesto, la evidencia empírica hasta aquí disponible indica que los principales interlocutores de la política previsional en el período bajo estudio fueron las mujeres, revirtiendo así la tendencia histórica. Ello podría considerarse como la punta del ovillo en términos de reducir la desigualdad de género.

Este trabajo constituye un punto de partida para desarrollar una futura agenda de investigación, que examine la estructuración de los sistemas previsionales de otros países con enfoque de políticas sociales comparadas. En este sentido, se torna prioritario reconocer que, independientemente de los significativos avances que supone la incorporación de alrededor de 2.7 millones de adultos mayores al sistema previsional (donde un muy alto porcentaje son mujeres) el mecanismo de acceso diseñado no es permanente. Por consiguiente, es esperable que los diferenciales de género retomen, nuevamente, una tendencia creciente, de no mediar intervención.

En especial debe señalarse que con la reforma reciente no se diseñaron estrategias de reconocimiento de años aportes



por dedicación al trabajo de cuidado. En este sentido, una medida directa a favor de la igualdad, mientras predomine en el sistema la lógica contributiva, sería el establecimiento de créditos contributivos por hijo, como han implementado recientemente otros países, lo cual constituiría en nuestro caso un avance sustancial en la reducción de las brechas de género. He aquí uno de los principales desafíos que tiene por delante el sistema de jubilaciones y pensiones argentino.

Bibliografía

- ARZA, Camila (2009a). *Back to the State: Pension fund nationalization in Argentina*. Documento de Trabajo N°72. Centro de Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas (CIEPP). Buenos Aires.
- ARZA, Camila (2009b). La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de políticas. *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 195. pp. 363-388.
- ARZA, Camila (2012). *Pension Reform and Gender Equality in Latin America*. Programme on Gender and Development, Paper No. 15. UNRISD, Geneva.
- BERTRANOU, Fabio (2003). Protección social, pensiones y género. En BERTRANOU y ARENAS DE MESA (eds.), *Protección social, pensiones y género. En Argentina, Brasil y Chile*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- BERTRANOU, Fabio (coord.) (2006). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- BERTRANOU, Fabio (coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.
- BERTRANOU, Fabio; GRUSHKA, Carlos, y ROFMAN, Rafael (2001). Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina. En Bertranou, F. (edit.) *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Chile: OIT.
- BERTRANOU, Fabio; CETRÁNGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos, y CASANOVA, Luis (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- BOUDOU, Amado; D' ELIA, Vanesa, y LO VALVO, Ezequiel

- (2007). El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares. ANSES. Estudios Especiales de la Seguridad Social.
- CECCHINI, Simone, y MARTÍNEZ, Rodrigo (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL. .
- CELS (2010). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- CURCIO, Javier, y BECCARIA, Alejandra (2011). Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En DANANI y HINTZE (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- D'ELIA, Vanesa (2007). *Pobreza en hogares con adultos mayores: un análisis a partir del Plan de Inclusión Previsional*. ANSES. Estudios Especiales de la Seguridad Social.
- DEL POPOLO, Fabiana (2001). *Características Sociodemográficas y Socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*. Proyecto Regional de Población Celade-CEPAL. Santiago de Chile.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- FELDMAN, Jorge; GOLBERT, Laura, e ISUANI, Ernesto (1986). *Maduración y crisis del Sistema Previsional Argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- FRASER, Nancy (2002). *Política feminista en la era del reconocimiento. Una aproximación bidimensional a la justicia de género*. Buenos Aires: PRIGEPP - FLACSO.
- FRASER, Nancy (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, Año 4, Núm. 6, 83-99.
- HUENCHUAN, Sandra (2009). Envejecimiento, familias y sistemas de cuidados en América Latina. En CEPAL-UNFPA *Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidad o crisis?*. Colección Documentos de proyectos.
- ISUANI, Aldo (2008). La política social argentina en perspectiva. En Cruces y otros (coord.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- ISUANI, Aldo, y SAN MARTINO, Jorge (1993). *La Reforma Previsional Argentina. Opciones y Riesgos*. Buenos Aires: Miño y Dávila.



- ISUANI, Aldo; ROFMAN, Rafael, y SAN MARTINO, Jorge (1996). Las jubilaciones del siglo XXI: ¿Podemos gastar a cuenta?. *Boletín Techint*. N° 286 abril-junio, 78- 104.
- MACHINEA, José Luis (2007). El financiamiento solidario de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina. En SOJO y UTHOFF (eds.) *Cohesión social en América Latina y El Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. CEPAL.
- MESA LAGO, Carmelo (1977). *Modelos de Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones SIAP. Planteos.
- MESA LAGO, Carmelo (1999). Política y reforma de la seguridad social en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* N°160, marzo-abril, 133-150.
- MESA LAGO, Carmelo (2002). La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América latina: modelos, características, resultados y lecciones. *Economía y Sociedad*, N°19, mayo-agosto, 75-92.
- MESA LAGO, Carmelo (2004a). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL. Santiago de Chile. N° 144.
- MESA LAGO, Carmelo (2004b). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*. N° 84, diciembre.
- MESA LAGO, Carmelo (2009a). Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política. *Serie Políticas Sociales*, CEPAL. Santiago de Chile. N° 150
- MESA LAGO, Carmelo (2009b). Las pensiones de seguridad social en América Latina después de tres décadas de reformas. *Anuario Iberoamericano Madrid*. Real Instituto Elcano, 79-99.
- MESA LAGO, Carmelo (2009c). Dilemas en las pensiones privadas latinoamericanas. *Boletín ALAS*. N° 4, Latinoamérica, 23-25.
- MESA LAGO, Carmelo (2009d). La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. *Revista Nueva Sociedad*. N°219, 14-30.
- OIT (2001). Seguridad social: temas, retos y perspectivas. 89a reunión, junio. Informe VI. Ginebra. Organización Internacional de la Seguridad Social.
- OIT (2010). World Social Security Report 2010/11: Providing

- coverage in times of crisis and beyond International Labour Office – Geneva: ILO, 2010
- PAUTASSI, Laura (2004). Legislación previsional y equidad de género en América Latina. En MARCO (org.). *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Cuadernos de la CEPAL N° 90. CEPAL. Santiago de Chile.
- ROFMAN, Rafael; GRUSHKA, Carlos (2003). Protección Social, Jubilaciones, Pensiones y Género en Argentina. En BERTRANOU y ARENAS DE MESA (eds.). *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. Organización Internacional del Trabajo.
- ROFMAN, Rafael, y OLIVERI, María (2011a). *Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6. Banco Mundial
- ROFMAN, Rafael, y OLIVERI, María (2011b). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7. Banco Mundial
- SALA, Gabriela (2012). Envejecimiento demográfico y participación laboral femenina. *Revista Trabajo y Sociedad* 19. Santiago del Estero, 345-359.
- SOJO, Ana (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, N° 80, 121-140.
- SUBIRATS, Joan, y GOMÁ, Richard (2000). Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. N° 17, 1-18.

Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2013

Fecha de aceptación: 19 de mayo de 2014

