

El universalismo como estrategia de inclusión en la previsión social. Reflexiones desde Argentina. .

T. Sol Minoldo y Enrique Peláez.

Cita:

T. Sol Minoldo y Enrique Peláez (2015). *El universalismo como estrategia de inclusión en la previsión social. Reflexiones desde Argentina. XIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Salta.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xiiijornadasaepa/84>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/e7Bo/M1v>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Salta, 16-18 de septiembre de 2015

El universalismo como estrategia de inclusión en la previsión social. Reflexiones desde Argentina

Minoldo T. Sol (razmujin@gmail.com) y Peláez Enrique (enpelaez@gmail.com), pertenecientes a CIECS-CONICET (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad- Consejo Nacional de Investigaciones y Técnicas), Córdoba, Argentina.

Resumen

Este trabajo propone evaluar la previsión social Argentina en función de parámetros de equidad y calidad. El objetivo es reconocer el impacto diferencial, por género y nivel socioeconómico, de las características de acceso y distribución de la protección en sistemas contributivos, es decir vinculados a la protección del trabajador formal y con beneficios vinculados a los niveles de ingreso laborales. A su vez, pretende dejar en evidencia el potencial que tienen para los objetivos de equidad las medidas no contributivas de acceso y distribución de beneficios. Se aplicarán para ello dos indicadores que permiten observar las brechas de equidad previsional en función de las diferentes calidades de protección que reciben los jubilados, así como de la diferencial concentración de recursos públicos que resulta de combinar determinados niveles de cobertura y de beneficios previsionales en cada grupo.

Los resultados son concluyentes acerca de dos realidades contrastantes en Argentina, de acuerdo a los mecanismos de acceso y distribución de la Seguridad Social vigentes en el momento observado: por un lado, un fuerte patrón inequitativo en términos socioeconómicos y por género que resulta de la aplicación de mecanismos contributivos de acceso a la protección y tasas de reemplazo de ingresos laborales para definir los montos de las prestaciones; por otro, una significativa alteración de dicho patrón a medida que comenzaron a reflejarse en los indicadores las consecuencias del plan de inclusión previsional, en virtud del cual se implementaron mecanismos de acceso y de distribución distanciados del paradigma contributivo.

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, el análisis de los sistemas de protección social de la vejez y la discusión de sus mecanismos de acceso cobran una especial relevancia como determinantes cualitativos de las condiciones en las que se produce el envejecimiento. Cuestiones como la expansión del derecho a la protección en la vejez, y consecuentemente de la cobertura previsional, así como la calidad y equidad de dicha protección son, de este modo, ejes fundamentales para evaluar las limitaciones y potencialidades de los sistemas de seguridad social en la región, en relación con los derechos de la vejez.

En el mundo occidental predominan sistemas de transferencias de ingresos basados en el paradigma de la Seguridad Social contributiva, en los que el derecho a la protección de la vejez está mediado por la figura del trabajador en el mercado de trabajo formal. Así, tanto el financiamiento como los mecanismos de acceso suelen estructurarse en torno a la contribución/cotización, de modo que los verdaderos beneficiarios de la protección no son en primer lugar todos los adultos mayores, sino sólo aquellos adultos mayores que realizaron contribuciones formales al sistema. Así, teniendo en cuenta la relevancia de la informalidad en los mercados laborales latinoamericanos, los sistemas de protección de acceso contributivo devienen en sistemas excluyentes y segmentados, perjudicando a los más vulnerables socioeconómicamente, es decir aquellos cuyas trayectorias laborales han estado marcadas por el desempleo y la informalidad. Por otra parte, los sistemas adquieren fuerte sesgo de género, producto de la división sexual del trabajo, que asigna a muchas mujeres dedicación exclusiva o parcial a actividades no remuneradas, mal remuneradas (por lo general en mercados informales), o bien obstaculizan su inserción en el mercado laboral.

Otra característica propia de los sistemas de protección apegados al derecho del trabajador antes que del anciano, y propia de casi todos los sistemas basados en un financiamiento y acceso de tipo contributivo, es la estratificación de la calidad de la protección que proporcionan entre aquellos que logran acceder a su cobertura. En ellos suele darse por sentado que debe haber una relación entre los beneficios obtenidos y los ingresos laborales durante la vida activa, lo que se instrumenta mediante relaciones actuariales con las

cotizaciones realizadas o bien, mediante la implementación de una tasa de sustitución de los ingresos salariales durante la vida activa. Esto afecta la equidad de la protección al distribuir prestaciones de calidad diferente, beneficiando a quienes se favorecieron por el acceso al mercado de trabajo formal y, dentro del mismo, a quienes obtuvieron remuneraciones de mayor nivel.

A partir de un abordaje orientado por el enfoque de derecho, este trabajo propone evaluar la previsión social Argentina en función de parámetros de equidad y calidad. El objetivo es reconocer el impacto diferencial, por género y nivel socioeconómico, de las características de acceso y distribución de la protección en sistemas contributivos, es decir vinculados a la protección del trabajador formal y con beneficios vinculados a los niveles de ingreso laborales. A su vez, pretende dejar en evidencia el potencial que tienen para los objetivos de equidad las medidas no contributivas de acceso y distribución de beneficios. Se aplicarán para ello dos indicadores que permiten observar las brechas de equidad previsional en función de las diferentes calidades de protección que reciben los jubilados, así como de la diferencial concentración de recursos públicos que resulta de combinar determinados niveles de cobertura y de beneficios previsionales en cada grupo.

Las reflexiones en torno a las restricciones implícitas en modelos de acceso contributivo y, como contracara, a las potencialidades de esquemas de acceso universalistas, se hacen a partir de la observación del caso de Argentina, que con dos políticas previsionales diferentes en una misma década permite reconocer la relevancia que tiene la implementación de medidas no contributivas de corte universalista, en relación con la inclusión y la equidad.

Marco conceptual: De la protección del trabajador formal a la protección de la vejez

Al centrarse en la figura del trabajador formal como principal destinatario de la protección (cuando este llegue a la vejez), la protección social de la vejez resulta en un derecho cuyo acceso está mediado por el reconocimiento (o la falta del mismo) de ciertas labores como trabajo, y en segunda instancia, por el acceso al mercado de trabajo formal. De este modo, trabajadores no mercantiles¹ y trabajadores informales² son excluidos por definición de la protección social propia del paradigma contributivo.

¹ 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.

Los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en la puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. Por ese motivo, ni a corto ni a mediano plazo podrán constituir el mecanismo exclusivo para proteger al grueso de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros. (CEPAL-Naciones Unidas, 2010: 191)

Otra característica propia de los sistemas de protección apegados al derecho del trabajador antes que del adulto mayor, y propia de casi todos los sistemas basados en un financiamiento y acceso de tipo contributivo, es la estratificación de la calidad de la protección que proporcionan entre aquellos que logran acceder a su cobertura. En ellos suele darse por sentado que debe haber una relación entre los beneficios obtenidos y los ingresos laborales durante la vida activa, lo que se instrumenta mediante relaciones actuariales con las cotizaciones realizadas o bien, mediante la implementación de una tasa de sustitución de los ingresos salariales durante la vida activa. Esto afecta la equidad de la protección al distribuir prestaciones de calidad diferente, beneficiando a quienes se favorecieron por el acceso al mercado de trabajo formal y, dentro del mismo, a quienes obtuvieron remuneraciones de mayor nivel.

En términos de equidad, en estos países, se presenta con bastante fuerza la paradoja de la protección, en el sentido de que los grupos menos vulnerables son los que acceden a más y mejor protección. (Bertranou, 2006 en CEPAL-Naciones Unidas, 2007: 19)

Como contrapartida, los enfoques de derechos y de derechos ciudadanos proporcionan un respaldo conceptual para el fundamento del derecho a la protección de la vejez de manera autónoma a la inserción de los ciudadanos en el mercado de trabajo. Un aspecto central del enfoque de derechos³ es el fundamento de la protección social desde la perspectiva de la titularidad de los derechos antes que de la regalía. Por otro lado, este enfoque se encuentra

² Los trabajadores informales, si bien son trabajadores mercantiles (es decir que desarrollan sus actividades dentro del mercado de trabajo), se desempeñan en actividades no registradas estatalmente como tales, quedando por tanto privados del reconocimiento legal de sus actividades laborales y consecuentemente de protección y acceso a derechos laborales.

³ El enfoque de derechos puede ser identificado a partir de una serie de debates y análisis latinoamericanos en torno a la protección social: Ver Abrahamson, 2006; Cecchini & Martínez, 2011; Abramovich Victor, 2006; Huenchuan & Morlachetti, 2006; Robles, 2009.

íntimamente ligado al de “protección como garantía ciudadana”, que promueve el acceso a mínimos de protección como un derecho de pertenencia a la comunidad. Así, el abordaje de garantías ciudadanas implica abrir un debate en torno a la vinculación históricamente indisoluble entre derechos sociales y la inserción laboral en el mercado de trabajo formal, debido a las restricciones efectivas que se constatan en el acceso a la protección mediado por la inserción laboral. Ambos abordajes son consistentes con la propuesta del universalismo básico, que hace especial eje en la inclusión de la protección, por lo que promueve que su cobertura “sea universal y que alcance a categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan” (Molina, 2006: 40).

Un concepto que atraviesa todos estos abordajes es la relevancia que en ellos tiene el principio de equidad, que supone tratar de manera diferente a quienes son diferentes, con especial interés en compensar las desventajas de los grupos más vulnerables o susceptibles de discriminación. “La sociedad no ofreció oportunidades adecuadas a un amplio contingente de la población en etapas tempranas de su vida (...) De allí la necesidad de contar con políticas que compensen la desigualdad de trayectorias y no sólo de oportunidades” (CEPAL 2000: 49). En el caso de los sistemas de previsión social, el reconocimiento de las diferencias tiene que ver con comprender las múltiples trayectorias que devienen en exclusión dentro de los sistemas contributivos, vinculadas a cuestiones de tipo adscriptivos (como el género), a una participación menos ventajosa en el mercado de trabajo (con dificultades para mantener un empleo estable o bien acceder a trabajos formales), o bien, a la dedicación a trabajos independientes de escasa rentabilidad que no proporcionaron suficiente margen para realizar contribuciones. De este modo, el planteo no se limita a la cuestión de la cobertura, sino que considera fundamental que la protección universalizada sea *suficiente* (en contraposición a *mínima*) y de calidad homogénea (Molina 2006: 198).

Antecedentes: Los mecanismos de acceso a la protección y de definición del monto de los haberes previsionales en Argentina

El caso argentino ha transitado en la última década un camino particularmente relevante en relación al abordaje propuesto en este estudio, permitiendo observar en ese período el impacto que tienen, sobre la equidad y universalización de la protección, mecanismos de inclusión masiva, así como la reducción de la diferenciación de las prestaciones previsionales.

En Argentina, para acceder a una prestación jubilatoria, además de cumplir con la edad requerida en cada género, es necesario contar con un historial de aportes contributivos mínimo de 30 años. Existen también pensiones no contributivas (Bertranou et al 2002) y algunos programas particulares para determinados trabajadores, pero representan una minoría en un sistema masivamente condicionado en el acceso a la contribución durante la vida laboral en el mercado de trabajo formal. No obstante, en la última década se introdujeron mecanismos de inclusión previsional no contributivos que permitieron al total de la población en edad jubilatoria acceder a una cobertura previsional aunque no se hayan completado los años de aportes requeridos, e incluso aunque no se hayan realizado aportes en absoluto. Para ello se implementó una moratoria en 2004 que permitía cancelar la “deuda” contributiva a través de un descuento en los propios haberes (Alonso y Di Costa, 2012). Así, aunque se mantenía formalmente la centralidad de la contribución como condición de acceso, en los hechos desaparecía la restricción de acceso, habilitando con ello a una cobertura tanto a personas afectadas por el desempleo y la informalidad en la vida activa como a quienes, sea de manera intermitente o permanente, habían trabajado fuera del mercado de trabajo mercantil (como por ejemplo, las amas de casa). Con todo, la cuasi universalidad de acceso a la protección que se produjo de facto, el sistema no fue reformado de manera estructural, dejando en la incertidumbre la situación de las futuras cohortes de adultos mayores. Como respuesta a dicha situación, 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.

El plan de inclusión previsional en Argentina no solo incrementó drásticamente los niveles de cobertura previsional (Calabria y Rottenschweiler 2015) sino que tuvo también consecuencias en relación a la estratificación y los niveles de ingresos entre los jubilados. La masiva incorporación de beneficiarios con una prestación homogénea (la jubilación mínima) implicó una considerable reducción de la estratificación entre ingresos jubilatorios. Por otra parte, en simultáneo se produjo un fenómeno que fue denominado como “achatamiento de la pirámide” debido a que, a partir de 2003 y hasta 2006, se efectuaron aumentos de los haberes que beneficiaron sólo a los haberes mínimos (OISS, 2012), mientras el resto de las prestaciones perdía valor real frente al proceso inflacionario en marcha⁴. Como resultado,

⁴ La actualización de los haberes se reguló finalmente por ley en un porcentaje idéntico para todos los tramos de haberes, que se determina dos veces al año de manera continua, para cumplir con el objetivo de la movilidad

gran parte de las prestaciones jubilatorias se homogeneizaron en torno al haber mínimo, que a su vez había incrementado su calidad considerablemente dado que estos aumentos superaron los niveles de inflación. Ambos procesos convergieron generando una reducción de las brechas entre los haberes previsionales cuyo impacto por género y por nivel socioeconómico se observará en el presente trabajo.

Análisis empírico: Equidad de la previsión social en Argentina

Metodología

Los objetivos sociales de un sistema de protección social concebido a partir del enfoque de derechos, podrían resumirse como alcanzar capacidad de proteger a toda la población mayor (universalidad), proporcionar una protección de calidad, y además, hacerlo en función del principio de equidad. Teniendo esto presente, este trabajo se propone analizar las implicancias que para estos objetivos tienen la utilización de mecanismos contributivos o no contributivos de acceso a la protección social, así como mecanismos distributivos típicos del paradigma contributivo (en los que los beneficios previsionales guardan algún tipo de relación -ya sea actuarial o de reemplazo- con los ingresos laborales durante la vida activa), o por el contrario mecanismos distributivos menos apegados a los niveles de ingresos laborales.

Se propone la observación de dos indicadores de equidad de la previsión social: '*Calidad diferencial de las prestaciones*' y '*Concentración del gasto previsional*'. Ambos serán observados en función de las variables *género* y *nivel socioeconómico*, dos dimensiones fundamentales sobre las que impactan las consecuencias restrictivas e inequitativas aquí señaladas a los sistemas centrados en el trabajador formal, en que el trabajo femenino, el trabajo informal y los bajos ingresos laborales resultan perjudicados en términos de calidad de protección.

Indicadores

1-El indicador '*Calidad diferencial de las prestaciones*' se refiere a la capacidad de los haberes previsionales para satisfacer necesidades, es decir su capacidad de

consumo⁵. Este indicador permite reconocer las inequidades que pueden derivar de la estratificación de los haberes previsionales según alguna relación con los ingresos laborales de la vida activa, en contraste con una situación de equidad “ideal” hipotética en la cual son anuladas las ventajas y desventajas de inicio, proporcionando a todos los adultos mayores una protección de calidad homogénea. Se calcula como la proporción que el haber medio de cada grupo de la variable (es decir de cada género⁶ o de cada nivel socioeconómico) representa de un ingreso de referencia equivalente a una determinada canasta básica de consumo.

2-El indicador ‘*Concentración del gasto previsional*’ refleja el impacto conjunto de las inequidades en la calidad de las prestaciones y las inequidades de cobertura⁷. La concentración del gasto previsional puede observarse a partir de la comparación de los montos desembolsados en cada estrato por cada adulto mayor. Se calcula como la razón del gasto previsional por estrato sobre la cantidad de individuos que en ese estrato tienen edad de jubilarse. Luego, este ingreso medio de cada grupo es relacionado con un ingreso de referencia: el gasto previsional medio por adulto mayor (es decir el total de jubilaciones dividido por el total de adultos mayores en la sociedad), permitiendo reconocer en qué grupos se

⁵ La calidad de la protección es definida aquí como su capacidad para satisfacer necesidades y se utiliza la metodología de Danani y Becaria (2011), que consideran ingresos de referencia para evaluar la calidad de los haberes jubilatorios en función del valor de canastas básicas de consumo.

⁶ El presente documento utilizará el término “género” (por identidad de género) para referirse a la característica presentada como “sexo” en los datos estadísticos.

Si bien la información estadística es generalmente desagregada por “sexo”, aludiendo a una característica individual de los sujetos encuestados, y el término Género se emplea para aludir a la dimensión relacional en la que las diferencias sexuales asumen determinadas significaciones, este documento considera que el uso del término “sexo” tiene connotaciones que alimentan la perspectiva reduccionista que identifica las identidades sexuales y de género con determinaciones biológicas.

Lamas (2000) señala que la definición taxonómica o anatómica de las diferencias sexuales no da cuenta de la complejidad de procesos subjetivos individuales en la constitución de la identidad sexual, y culturales en la de la identidad de género.

Por ello, teniendo en cuenta que la Identidad Sexual resulta de un proceso no reducible a la genitalidad y biología de las personas, y que es siempre auto percibida por los sujetos como una Identidad de Género, se asume que los datos denominados “sexo” en las encuestas, corresponden siempre a una Identidad de Género, en la medida que se construyen en base a la respuesta que las personas dan, según se identifiquen como mujer o varón (o eventualmente otra categoría que se incorpore).

⁷ El indicador de *Concentración del gasto previsional* está íntimamente ligado al índice de concentración del gasto (Cg) que mide el grado de concentración de gasto público en los diferentes quintiles y permite determinar un perfil pro-rico o pro-pobre (CIPPEC, 2008).

concentra una mayor parte del gasto previsional por el efecto conjunto de niveles de cobertura diferenciales e inequidades en la calidad de las prestaciones de los beneficiarios, que generan brechas de equidad entre ambos grupos.

Así, será posible establecer si cobertura y calidad de protección se contrarrestan o por el contrario se potencian, agudizando los problemas de equidad entre adultos mayores de diferentes grupos.

Algunas precisiones conceptuales y metodológicas

La *calidad de la protección* es definida aquí como su capacidad para satisfacer necesidades Danani y Becaria (2011), considerando ingresos de referencia para evaluar la calidad de los haberes jubilatorios en función del valor de la canasta básica de consumo. Se tomará en cuenta como línea de pobreza el ingreso estipulado para un adulto varón equivalente⁸. Si bien la canasta de consumo estimada para un adulto mayor es en realidad levemente menor que la aquí considerada como ingreso de referencia, se considera necesario compensar la falta de consideración que dicha canasta tiene de gastos particulares que suelen conllevar los problemas de salud propios de la tercera y cuarta edad⁹. De todos modos, se aclara que aun así podría resultar una canasta insuficiente en caso que existieran personas a cargo del adulto mayor, pero se utilizará el ingreso como referencia para poder evaluar, antes que nada, las brechas de calidad entre los grupos.

⁸*Consideraciones en torno al ingreso de referencia de calidad en Argentina:* La utilización de la canasta básica supone un problema debido a la falta de legitimidad de los índices de precios publicados por INDEC a partir del año 2007. Por ello, la CBT tradicionalmente calculada por INDEC en función de precios de Gran Buenos Aires no constituye una referencia confiable para cotejar la calidad de los haberes previsionales con posterioridad a 2006. Como alternativa, en este artículo se propone un ingreso de referencia, a partir de 2007, construido por la actualización de la canasta básica de 2006 en función de la variación del RIPTE (Remuneraciones Imponibles Promedios de los Trabajadores Estables), según los datos publicados por la Secretaría de Seguridad Social. La elección se hace teniendo en cuenta que la variación del RIPTE es una de las variables que componen la fórmula de actualización de haberes jubilatorios desde la existencia de la movilidad previsional en 2007. Así, se asume que una canasta básica cuya legitimidad no se discute, como es el caso de la canasta de 2006, puede ser adecuada por la variación del RIPTE, en consistencia con el criterio de actualización de jubilaciones que, dicho sea de paso, cuenta con amplio consenso social y político. De este modo, hasta 2006 se utilizará la CBT publicada por INDEC, y a partir de 2007 una CBT actualizada por el RIPTE, que se denominará CBTr.

⁹La composición de la “canasta” [básica] que se tome como referencia es un asunto problemático para un estudio sobre adultos mayores. Ello ocurre porque el modo en que se definen “los adultos equivalentes” para los diferentes grupos etarios, da cuenta estrictamente de pautas nutricionales, y no del conjunto de la estructura de consumo de los hogares. Así, el valor del “adulto mayor” es inferior al del “adulto equivalente”, pues es calculado sobre un consumo calórico menor, que ignora el consumo de hecho que los adultos mayores presentan en servicios, medicamentos, etc. (Danani y Becaria, 2011, p. 116)

La variable *nivel socioeconómico* es determinada operacionalmente por deciles de ingreso per cápita familiar (es decir un ingreso per cápita obtenido como promedio de los ingresos totales del hogar). Eso permite identificar el nivel socioeconómico en función de los ingresos del hogar (ponderados por cantidad de integrantes del mismo) y evita la superposición de los ingresos jubilatorios como determinante de la variable y a la vez objeto de medición del indicador.

En términos operativos, *equidad / inequidad* es interpretada en relación a las brechas que los valores del indicador tienen entre los grupos que componen cada variable. Cuanto mayor sea la brecha constatada, mayor se considerará la inequidad, en tanto que una calidad homogénea y un gasto previsional equivalente entre los distintos grupos será considerado un escenario ideal de equidad, en la medida que supondría que la protección se rija por el principio que anula las ventajas y desventajas de trayectoria entre los adultos mayores.

La unidad de análisis de este estudio son los adultos mayores argentinos en edad jubilatoria, es decir de 60 años o más en el caso de las mujeres y 65 años o más en el de los hombres. Los indicadores se calculan a nivel nacional sobre micro datos de la Encuesta Permanente de Hogares, por lo que solo representan aglomerados urbanos. Se observará el período 2003-2013, que permite contrastar las implicancias para la equidad de mecanismos contributivos que primaban hasta 2003, con las de la implementación de mecanismos no contributivos en el marco del plan de inclusión previsional o Moratoria previsional argentina.

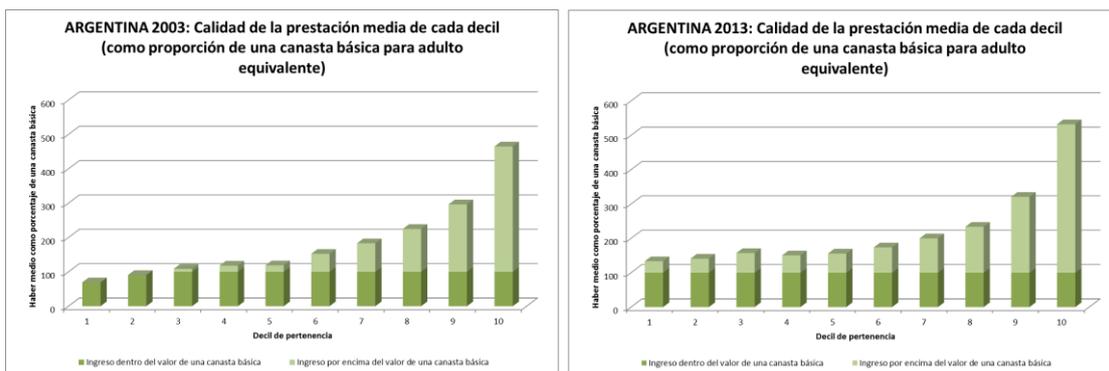
Resultados

Al observar la **calidad de los haberes**¹⁰, en 2003 se constata una baja calidad de las prestaciones de aquellos jubilados pertenecientes a los más bajos estratos. A su vez, puede observarse un alto nivel de estratificación en la que los estratos de mayor ingreso recibían prestaciones de calidad muy superior.

¹⁰ Como parámetro de calidad se utilizará una canasta de consumo básica estipulada en cada año para un adulto varón equivalente. Debido a los problemas de legitimidad de los datos de INDEC respecto de los montos de las canastas básicas, se construye un ingreso de referencia, a partir de 2007, construido por la actualización de la canasta básica de 2006 en función de la variación del RIPTE (Remuneraciones Imponibles Promedios de los Trabajadores Estables), según los datos publicados por la Secretaría de Seguridad Social.

Comparando 2003 y 2013 fue posible constatar una reducción de la estratificación de la protección entre jubilados, una mejora en la calidad de los haberes mínimos y medios, y una reducción de la inequidad. Los haberes de los jubilados pertenecientes a deciles de menor ingreso mejoraron en mayor medida que los de los jubilados en los deciles de mayor ingreso.

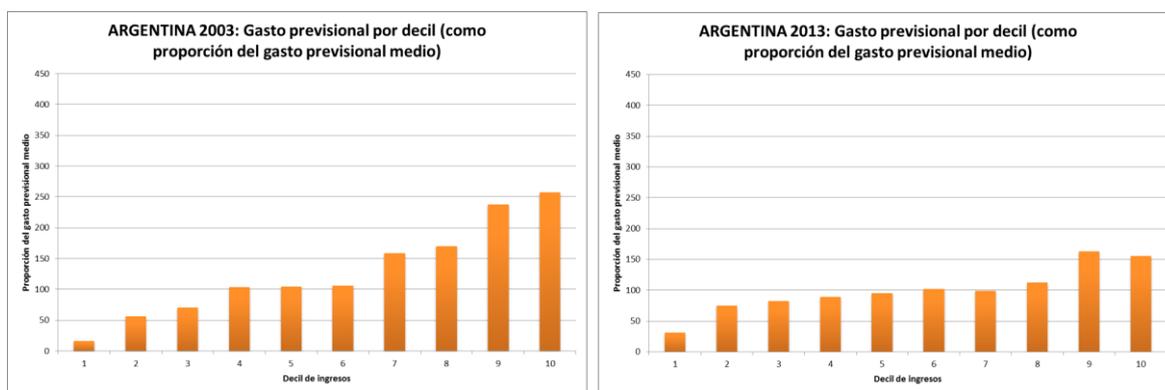
Grafico n° 1



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC 2014)

Se ha constatado, por otro lado, una considerable desconcentración del **gasto previsional** en los estratos más ricos.

Grafico n° 2

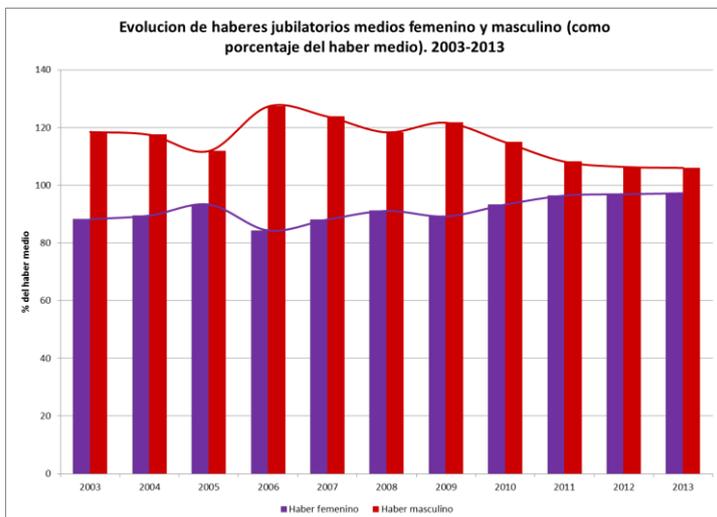


Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC 2014)

A observar los **haberes jubilatorios medios** de cada género, se constata una segmentación

en perjuicio de las mujeres que se reduce progresivamente desde el año 2006.

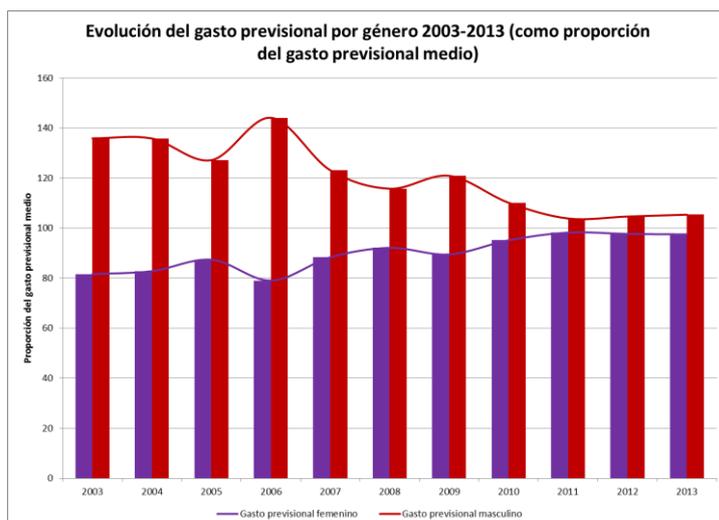
Grafico n° 3



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC 2014)

En tanto, al comparar la **concentración del gasto previsional** por género desde 2003 a 2013, se observa que la brecha del gasto por género prácticamente desaparece en el año 2013, alcanzando una gran equidad de género en relación al gasto previsional por adulto mayor en edad jubilatoria.

Grafico n° 4



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC 2014)

Conclusiones

Mediante la observación del caso argentino se esperaba poder reconocer las potencialidades que la implementación de mecanismos de acceso y distribución no contributivos tiene en relación al objetivo de universalidad y equidad de la protección social de la vejez.

Los resultados son concluyentes acerca de dos realidades contrastantes en Argentina, de acuerdo a los mecanismos de acceso y distribución de la Seguridad Social vigentes en el momento observado: por un lado, un fuerte patrón inequitativo en términos socioeconómicos y por género que resulta de la aplicación de mecanismos contributivos de acceso a la protección y tasas de reemplazo de ingresos laborales para definir los montos de las prestaciones; por otro, una significativa alteración de dicho patrón a medida que comenzaron a reflejarse en los indicadores las consecuencias del plan de inclusión previsional, en virtud del cual se implementaron mecanismos de acceso y de distribución distanciados del paradigma contributivo.

En 2003 se observan patrones distributivos pro rico respecto a la calidad de protección y la concentración del gasto, así como una significativa brecha de género en perjuicio de las mujeres. Los resultados ilustran cómo los mecanismos contributivos de acceso y distribución de la protección reproducen la exclusión y desigualdad de los mercados laborales. En el caso de la inequidad socioeconómica, el sistema alimenta la paradoja de dedicar menos recursos y proporcionar una protección de menor calidad a quienes más lo necesitarían, por pertenecer a la escala de ingresos más baja de la sociedad. Proteger en mayor medida y con mayor calidad

a quienes más tiempo han logrado permanecer en el mercado formal y a quienes han tenido más altas remuneraciones deviene, consecuentemente, un modelo sistemático de inequidad socioeconómica para la protección de la vejez.

En el caso del género, es evidente la importancia de la menor participación económica femenina y de sus menores remuneraciones relativas para comprender, ya no sólo las diferencias de cobertura frecuentemente señaladas, sino una calidad de mucho menor calidad que, sumada al menor acceso, resulta en un gasto significativamente inferior al que se destina por cada hombre en la protección social. Es que cuando el monto de las prestaciones depende de los niveles de remuneración, y también de la cantidad de años de aportes, es esperable que resulten perjudicados quienes reciben remuneraciones más bajas o participan del mercado laboral de manera intermitente, o trabajan toda su vida fuera de él. En suma, los mecanismos contributivos resultan contundentemente ineficaces para garantizar la protección previsional de las mujeres en sociedades en que la división sexual del trabajo les asigna a ellas trabajo no remunerado y, por tanto, no protegido. Además, la calidad de la protección resulta también fuertemente segmentada, constatándose un grave problema de equidad de género en la protección de la vejez. En suma, las brechas salariales entre trabajadores, la incidencia de la informalidad, las brechas de participación por género en el trabajo mercantil, se reflejarán en un patrón distributivo sumamente inequitativo en los sistemas previsionales basados en un diseño contributivo.

En cambio, a medida que se vuelven observables los efectos de la inclusión previsional y la homogenización de la calidad de protección, se aprecia una significativa transformación de los indicadores en favor de una mayor equidad, no solo en términos socioeconómicos sino especialmente de género. Los resultados revelan que la introducción de mecanismos de acceso y distribución favorece la desconcentración del gasto en los estratos más ricos, una menor segmentación de género en el gasto y una mejora de la equidad en la medida que la calidad de las prestaciones de los estratos menos adinerados mejora, y las desigualdades entre jubilados se hacen menos pronunciadas, a la vez que reduce la segmentación de la calidad de protección según género.

La evidente relación entre la transformación de los indicadores en Argentina y el contexto en el que se produce, caracterizado por la masiva inclusión de adultos mayores sin una historia contributiva completa y por la modificación de la estructura distributiva al interior de la protección, lleva a reconocer el potencial que los mecanismos de acceso y distribución previsional distanciados del esquema contributivo pueden tener para reducir la inequidad de

la protección social de la vejez, evitando que la misma reproduzca los problema de exclusión y desigualdad que, por miedo del mercado de trabajo, han ido acumulando las cohortes de adultos mayores.

Sin embargo, los derechos de los adultos mayores no serán plenamente reconocidos hasta que la inclusión y la equidad no se constituyan como aspectos institucionalizados fundamentales en los sistemas de protección social de la vejez. En suma, si bien en Argentina se ha disminuido en los hechos la desigualdad entre las prestaciones de los adultos mayores, esto no ha ocurrido en el marco de un debate sobre la legitimidad de dicha igualdad como aspecto central del sistema público de protección social de la vejez.

Bibliografía

ABRAHAMSON, PETER (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, No 88. Santiago de Chile. Recuperado de <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/24342/P24342.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>> [marzo 2012]

ABRAMOVICH VICTOR (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, 88. Santiago de Chile, pp. 35-50.

ALONSO GUILLERMO V. & DI COSTA VALERIA (2012) Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010. En *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 18 - No 29, pp. 113- 138. Buenos Aires: Ed. Asociación de Administradores Gubernamentales.

BERTRANOU FABIO, SOLORIO CARMEN & VAN GINNEKEN WOUTER (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Oficina Internacional del Trabajo.

CECCHINI SIMONE & MARTÍNEZ RODRIGO (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf>> [agosto 2012]

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: Alfaguara.

CEPAL-ONU (2007). “Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades”. *Síntesis de la segunda Conferencia regional sobre envejecimiento*. Brasilia.

CEPAL-ONU (2010). “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”. *Período de sesiones de la CEPAL*. Brasilia.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) (2008). “Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia”. Buenos Aires.

DANANI, CLAUDIA & BECCARIA, ALEJANDRA (2011). “La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”. En Danani y Hintze (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, pp.103-152.

HUENCHUAN, SANDRA & MORLACHETTI, ALEJANDRO (2006). “Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores”. *Notas de población, CEPAL*, (81). Santiago de Chile, pp. 50-51.

INDEC (2014): Microdatos de la EPH. Argentina. Recuperado de www.indec.gob.ar

MOLINA CARLOS GERARDO (Ed.) (2006). Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. pp. 19-58. Banco Interamericano de Desarrollo. México D. F.: Ed. Planeta Mexicana. Recuperado de <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1324471>>

NEFFA JULIO CESAR (2003). El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece. Recuperado de <http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T10_Docu4_Eltrabajohumano_Neffa.pdf>

OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) 2012. La situación de los adultos mayores en la comunidad iberoamericana

RIPTE (2015). “Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables”, *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/INF_RIPTE.pdf>

ROBLES, CLAUDIA (2009). “América Latina y la protección social. Avances y desafíos para su consolidación”. *Documento preparado para Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos*. Vínculos y tensiones, CEPAL y GTZ. Recuperado de <<http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/SesionConsolidProtSoc.pdf>>