

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL PROBLEMÁTICAS EN ARGENTINA Y EN EL MUNDO

Eduardo Chávez Molina
Sergio Carpenter
[Comps.]

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO

IIGG GINO GERMANI
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

ISTeC
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
CULTURALES Y TERRITORIALES
DECIENARES TERRITORIOS CULTURAS

h Facultad de
Humanidades
Universidad Nacional de Mar del Plata

CLACSO

EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL

Empleo y Previsión Social: problemáticas en Argentina y en el mundo / Sergio Carpenter... [et al.]; compilación de Eduardo Chávez Molina; Sergio Carpenter. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022. Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-813-291-4

1. Empleo. 2. Seguridad Social. 3. Argentina. I. Carpenter, Sergio, comp. II. Chávez Molina, Eduardo, comp.
CDD 306.36

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Seguridad Social / Sistemas de Pensiones / Empleo / Trabajo / Seguridad social / Desarrollo / Políticas sociales / Género / Ética del cuidado / América Latina

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL

PROBLEMÁTICAS EN ARGENTINA Y EN EL MUNDO

Eduardo Chávez Molina
Sergio Carpenter
(Comps.)

Grupo de Trabajo de Seguridad Social y Sistemas de Pensiones





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Pablo Vommaro - Director

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

CLACSO - Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Gestión Editorial

Área de investigación

Natalia Gianatelli - Coordinadora de Investigación

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik -
Equipo de Gestión Académica



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

1ª edición: *Empleo y previsión social: Problemáticas en Argentina y en el mundo* (Buenos Aires: CLACSO, IADE, IIGG e IStEC, septiembre de 2022).

ISBN 978-987-813-291-4



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Patrocinado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE

Eduardo Chávez Molina y Sergio Carpenter

Sobre empleo y previsión social, a modo de introducción | 9

Nicolás Dvoskin

Regímenes de bienestar, seguridad social y modelos de desarrollo. El caso argentino desde una mirada latinoamericana | 29

Eduardo Chávez Molina y José Rodríguez de la Fuente

La situación laboral actual en Argentina. Observando las brechas entre el trabajo formal e informal en la estructura de clases | 49

Sol Minoldo

El paradigma del trabajo en el derecho a la previsión social y la urgencia de discutirlo desde una perspectiva de género | 75

Natalia Guinsburg

Brechas de género en el sistema previsional argentino. Impacto de las desigualdades en el mercado de trabajo y en el sistema de cuidados | 115

Romina Denisse Cutuli

Políticas de ampliación de la seguridad social en el siglo XXI. Alcances y limitaciones de la inclusión en el régimen de casas particulares en Argentina | 147

Carlos Martínez

¡Viva la diferencia! Regímenes especiales y diferenciales en la previsión social argentina | 167

Alejandro A. Calabria

Aspectos previsionales y su vinculación con el mercado de trabajo: un análisis sobre la edad de retiro, los años de aportes y la expectativa de vida en la Argentina desde una perspectiva comparada | 195

Graciela La Ruffa

Doble beneficio previsional y acumulación de prestaciones en Argentina. Impacto en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) | 223

Leonardo E. Calcagno

Seguridad social en Argentina: diagnóstico y perspectivas a 2040 | 273

Eugenio Actis Di Pasquale, Mariana Fernández Massi y Ana Capuano

Las estadísticas de empleo en la Argentina: límites y potencialidades de los registros administrativos | 307

Antonio Martín-Artiles

Reformas de los sistemas de pensiones en Europa y España: ¿oportunidad colectiva o caballo de Troya? | 339

Berenice P. Ramírez López

La desigualdad de las pensiones en México, diferencias regionales, por edad y género. Recomendaciones para la política pública | 377

Henry Colina Hernández y Dayma Echevarría León

Seguridad Social para el Trabajo por Cuenta Propia y la informalidad en Cuba: luces y sombras desde un análisis en el contexto de la COVID-19 y el ordenamiento monetario | 401

Sobre los autores y las autoras | 425

SOBRE EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL, A MODO DE INTRODUCCIÓN¹

Eduardo Chávez Molina y Sergio Carpenter

ESTE LIBRO TRATA de un gran problema y debate: el empleo, el registro del mismo y la seguridad social; el aquí y ahora laboral, y el presente y el futuro que se construye sobre la población adulta mayor; observando allí una serie de problemáticas que cruzan lo que puede aparecer como simples datos: las desigualdades de género, las condiciones contractuales de los asalariados, la problemática del cuentapropismo, la creciente informalidad, entre otros temas. Suma, además, un panorama de la situación previsional europea y ciertas caracterizaciones, experiencias y propuestas relativas a dos países latinoamericanos que difieren ostensiblemente en sus orientaciones de organización societal (México y Cuba); aunque la mirada está puesta en Argentina. Los artículos que refieren a ella tienen cierta diversidad. En dos de ellos se abordan distintos aspectos de la cuestión del trabajo que, en conjunto, sobrevuelan las complejidades existentes en la situación del empleo y los mercados laborales del país. En los ocho restantes se desarrollan distintos pormenores del frondoso mosaico que conforma la llamada cuestión previsional.

¹ Las opiniones vertidas en los distintos capítulos de este libro son mera responsabilidad de los autores y las autoras, y pueden no coincidir con las de las organizaciones en las que se desempeñan.

En los últimos 20 años, la previsión social argentina ha conocido un giro sustantivo en su trayectoria. Dos grandes impulsos de política pública lo componen: la ampliación de la cobertura y la eliminación del régimen de capitalización individual impuesto por la Ley 24.241; régimen que había posibilitado la -efímera- inserción de la industria financiera en la previsión social. Ambos elementos contrarrestaron la experiencia de la década de los años noventa que había significado “individualización del riesgo sistémico, focalización de la política social y privatización de la gestión previsional” (Carpenter; Sergio; 2021).

Como se verá en varios de los capítulos del presente libro, la ampliación de la cobertura significó en la práctica la universalización del beneficio previsional a la vejez. Ello implicó la incorporación masiva de las mujeres a la jubilación, un fenómeno facilitado por la flexibilización del requisito de años de servicio con aportes, a su vez viabilizado por la creación de un instrumento singular: la posibilidad de determinación de una deuda por los años de servicio impagos que se podía (y puede) saldar en cuotas debitadas del mismo haber previsional. En segundo término, se verificó un aumento en el monto promedio de los haberes jubilatorios que habían perdido capacidad de compra luego de la crisis económica social del año 2001. Esa tendencia progresiva del haber fue fruto de la combinación de dos factores: la evolución macroeconómica y, a partir del año 2009, del diseño de un esquema de movilidad basado en un promedio entre las evoluciones de un indicador salarial y otro referido a la recaudación tributaria destinada a la Seguridad Social. La evolución macroeconómica aportó disminución del desempleo, aumento de la formalidad e incremento de los salarios reales; aspectos que impactaron positivamente en los haberes previsionales pues la fórmula de movilidad que los determinaba resultó sinérgica a las mejoras productivas y salariales.

La macroeconomía también dejó su huella en lo previsional luego del año 2012, a partir del cual se recrudece la inflación y la actividad económica se estanca o morigera. Los salarios reales no crecieron y el desempleo deja de reducirse. A partir del inicio de la gestión del gobierno de la Coalición Cambiemos (2016) esas condiciones se agravan: aumenta la informalidad, sube el desempleo y bajan los salarios reales. En el diseño institucional del sistema se impulsó una nueva movilidad vigente a partir del 2018, aunque con un costo político enorme con su punto de eclosión en la “batalla del congreso” de diciembre del 2017², con un esquema consistente en un mix entre las evoluciones de

2 Eduardo Chávez Molina y Mariano De Negris: Las organizaciones sindicales argentinas ante la pandemia y las transformaciones de la digitalización de los modelos

la inflación (70%) y de un índice salarial (30%). Nuevamente, ambos elementos, la macroeconomía y la formulación de la movilidad, se conjugaron, esta vez determinando una pérdida del 15% de la capacidad de compra del haber. Además, la Coalición Cambiemos impulsó tres políticas previsionales con impacto en el mediano y largo plazo:

1. el programa denominado “Reparación Histórica” que actualizó los haberes de un subconjunto de beneficiarios que habían quedado retrasados en los periodos 1991-1995 y 2002-2008. Ello significó un aumento anual del gasto previsional de alrededor de 0,45% PIB.
2. la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), una prestación a la vejez diseñada en clave asistencial: sin requisito de tiempo de servicios con aportes, con un haber del 80% del haber mínimo, edad de retiro de 65 años y sin pensión derivada (por fallecimiento del beneficiario/a). Entre los años 2018 y 2020 la PUAM significó el 20% de las altas de jubilación del sistema nacional.
3. cambios en la estructura tributaria que afectaron la financiación de la seguridad social (definición de un mínimo no imponible para contribuciones patronales, entre otros).

En diciembre del año 2019 el Frente de Todos consiguió hacerse del gobierno en las elecciones generales y desde su inicio tuvo impulsos de política referidas a la seguridad social. La definición de la emergencia previsional, la suspensión de la movilidad previsional y la determinación de un esquema discrecional durante el 2020; la creación del impuesto PAIS destinado en parte a la financiación de la seguridad social y la reforma de los regímenes especiales del Poder Judicial y del Servicio Exterior; figuraron entre sus primeras medidas. A poco de andar se desató la pandemia Covid-19 que alteró la realidad magnificando los riesgos sociales. La actividad económica cayó cerca de 10% PIB en el año 2020, los ingresos reales se redujeron sensiblemente y la pobreza aumentó por sobre el 40% de la población. La respuesta del Estado Nacional fue de fortalecimiento del sistema sanitario y de aseguramiento de los ingresos de los sectores más vulnerados. Se destacaron los programas Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que en conjunto sumaron 1.9% PIB en el año 2020. En paralelo se otorgaron bonos a distintos subconjuntos poblacionales, tales como beneficia-

empresariales, Revista Cuadernos de Relaciones Laborales, Universidad Complutense de Madrid (en edición).

rios/as de la Asignación Universal por Hijo (AUH), a los beneficios de haber mínimo y cercanos, a los beneficios de programas sociales (Potenciar Trabajo); además de incrementarse fuertemente los recursos distribuidos a través de las políticas alimentarias. También hubo medidas de crédito tales como subsidios de tasa de interés, suspensión de cuotas y otros.

Por otra parte, en el sistema previsional se definió un nuevo esquema de movilidad que cobró vigencia a partir del año 2021, en una modalidad análoga a la vigente entre los años 2009 y 2017. No obstante, los ingresos de jubilados y pensionados -medidos en términos reales- continuaron observando la tendencia decreciente de los años anteriores. Un indicador que refleja la situación socioeconómica de los adultos mayores es el crecimiento de la pobreza entre las personas de 65 o más años: en los últimos cuatro años (primeros semestres de 2017 y 2021), ésta aumentó de 6,4% a 13,8%, un 115 por ciento.

Este brevísimo panorama deja entrever la centralidad que tiene la evolución de la producción material en la trayectoria del sistema previsional (Bertranou y otros, 2011). Ese derrotero está también signado por la problemática de la creciente informalidad laboral. En este sentido, tenemos que entre 2018 y 2020 se jubilaron unas 688.906 personas a través del sistema nacional. El 32 por ciento observó el cumplimiento de los años con aportes que requiere la Ley 24.241, la ley previsional; el 48 por ciento accedió a través de una moratoria previsional y el 20 por ciento restante lo hizo mediante la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), prestación que no exige años con aportes. Es decir, casi 7 de cada 10 adultos mayores que accedieron a la jubilación no pudieron cumplir aquella obligación impuesta por la Ley previsional de 1993.

La incapacidad de conformar una historia laboral formal se acentuó en los últimos 50 años. En 1974 había 4% de desocupación y 25% de informalidad. Hoy esa primera cifra se duplica y existe un porcentaje mucho mayor de informalidad, aunque los registros administrativos han mejorado de esa fecha inicial a la actualidad. Los gobiernos neoliberales del período 1990-2001 fueron particularmente nocivos para las historias laborales.

Es conocida la tesis de la heterogeneidad estructural de la economía argentina. En pocas palabras, existirían tres sectores económicos, uno formal y moderno, con productividades comparables a las internacionales, otro ligado al mercado interno de mayor productividad y un tercero de subsistencia en el cual se verifican menores productividades e informalidad. El problema es que las altas productividades del sector moderno no se diseminan al conjunto y ello deriva en mercados laborales segmentados, con distintos niveles de ingresos salariales e

incapacidad de vinculación sinérgica entre sectores. Además, la presencia/ausencia de la organización sindical se relaciona a la capacidad de presionar con mayor fortaleza en las pujas distributivas.

En términos generales, podemos decir que en este libro se sometieron a tratamiento aspectos nodales al objeto de estudio. Cuestiones tales como la articulación de los modelos de desarrollo económico y las políticas de bienestar que se ha dado en la historia reciente, el tipo de imbricación que ha existido entre el derecho laboral y los derechos sociales, la trayectoria de las políticas previsionales de los últimos años o las perspectivas fiscales de largo plazo del sistema. Esos elementos generales se combinan con el abordaje de cuestiones y problemáticas específicas que hacen al diseño del sistema de pensiones, tales como la edad de retiro y el tiempo servicios con aportes, la fragmentación y heterogeneidad institucional del sistema previsional en su conjunto, o la cuestión de la acumulación de beneficios y la llamada “reciprocidad jubilatoria”, un mecanismo que posibilita la consolidación de años de aportes entre distintas cajas previsionales. A esas dimensiones se le suma un aspecto central que surge de la propia caracterización del sistema previsional realmente existente, la cuestión de las desigualdades de género. El acceso masivo de la mujer a la cobertura viabilizada a través de las moratorias previsionales desnudó esa desigualdad flagrante presente en el sistema; una problemática que encontró recientemente cierto tratamiento en la política pública: el decreto 475/21 del gobierno de Alberto Fernández reconoce una parte del trabajo de cuidados de las madres como tiempo computable en el requisito de tiempo de servicios con aportes. Ello es importante porque asume que la maternidad tiene consecuencias en la historia laboral de las mujeres y reconoce un rasgo de la desigualdad que observan las mujeres respecto de los hombres. En este sentido, dos de los artículos produjeron tratamientos conceptuales y cuantitativos relativos a la cuestión de género en la previsión social argentina; mientras que en otro se abordó la situación de un colectivo laboral ampliamente feminizado como lo es el de trabajadores/as de casas particulares.

Esos elementos están conjugados de manera de apuntar a responder un conjunto de interrogantes que cada capítulo intentará desarrollar, responder o reinterrogar.

1. ¿Es posible pensar la seguridad social, amparada en un tipo específico de régimen de bienestar, y con ello en un modelo de desarrollo?
2. ¿Cómo se configura la estructura social, según el modo en que las condiciones económicas y laborales de los individuos varían en función del segmento socio-ocupacional al que pertenecen?

3. ¿Pueden las brechas de género ser superadas, en su formato previsional, y de qué forma posible?
4. ¿Cómo es el impacto en la previsión social de las desigualdades en el mercado de trabajo y en el sistema de cuidados?
5. ¿Cómo se ha desarrollado la protección del empleo doméstico, y cómo puede ser visualizado en el futuro?
6. Además de las condiciones heterogéneas previas ocupacionales para la seguridad social, ¿cuán homogéneo es el sistema previsional?
7. Por otro lado, el requisito de tiempo de servicios con aportes y edad de retiro, ¿cuánto afecta a la jubilación posible? y en ello ¿cómo se ve afectada por el aumento de la esperanza de vida?
8. ¿Cuán problemática es la acumulación de beneficios en el sistema previsional argentino?
9. ¿Qué perspectiva de largo plazo se puede avizorar en la evolución de la cobertura, en los compromisos fiscales que generará su atención y en los recursos con que deberá contar el sistema previsional?
10. ¿Es posible trabajar con datos administrativos, para obtener información estadística confiable sobre los aportes en Argentina?
11. ¿Cómo funcionan los sistemas previsionales europeos, y cómo allí se vislumbran oportunidades como dificultades para el futuro cercano?
12. ¿Qué experiencias pueden aprenderse de aquellas economías que cuentan con un considerable número de población informal, desprotegida, como México?
13. En aquellas economías más centralizadas como la cubana, ¿cómo se piensa y generan condiciones de seguridad social en aquella población empleada en actividades informales, o cuenta propia de baja calificación?

El primer capítulo del presente trabajo, *Regímenes de bienestar, seguridad social y modelos de desarrollo. El caso argentino desde una mirada latinoamericana*, Nicolás Dvoskin examina la relación entre las políticas de la seguridad social impulsadas en la Argentina y los modelos de desarrollo económico y social que tuvieron lugar allí, en base a la trayectoria de los debates públicos que tomaron cuerpo en las distintas épocas, intentando dar respuesta a nuestra primera interrogante.

Analiza cuatro periodos diferenciados precisamente por la dinámica del tipo de desarrollo que se instrumentó. Así, aborda sucesivamente el modelo agroexportador, la sustitución de importaciones, el neoliberalismo y el llamado “posneoliberalismo”. El examen da cuenta de la citada relación de la siguiente manera: “...cada modelo de desarrollo incluye un rol específico de la seguridad social, pero en tanto estos modelos no se suceden unos a otros armónicamente, sino que los cambios de paradigma acarrearán fuertes disputas, la temporalidad de los distintos sistemas institucionales -como la seguridad social- no necesariamente se corresponde con la de los paradigmas vigentes. Según Dvoskin, el papel de los derechos sociales en el modelo de sustitución de importaciones es “secundario pero relevante: no se referirán a la conveniencia económica sino a la legitimidad política de los nuevos modelos económicos” y tendrán una lógica casi estrictamente contributiva. Con el correr de los tiempos, la discusión se situará en la problemática del subdesarrollo y se abrirá paso el estructuralismo latinoamericano y la tesis de la heterogeneidad estructural como ámbito explicativo de las dificultades, el atraso y las desigualdades del continente latinoamericano. Esa inserción permitirá la consideración de los proyectos del desarrollo la formulación de políticas sociales basadas en criterios no contributivos.

El análisis se completa con las principales características del modelo neoliberal de desarrollo y lo que ocurrió luego con los gobiernos argentinos de los primeros quince años del siglo XXI. En el caso del neoliberalismo, se observa que, en el ámbito de la seguridad social, se impulsó un cambio de paradigma en el sistema de pensiones, al introducir un régimen de capitalización individual con gestión privada de fondos de pensiones. Ello fue concomitante a otra acción característica: la focalización de la política social; ambas consecuencias de una mirada crítica del rol del Estado que propugna su minimización, pero con la suficiente fortaleza regulatoria para garantizar los incentivos al sector privado.

Es destacable en este artículo la mirada teórica en torno al conflicto, desde el cual se generan condiciones de negociación y regulación que han permitido el avance de derechos y este caso específico de protección ciudadana. Dvoskin plantea “la conveniencia” como un aspecto central puesto que refiere al rol que juega la política en cuestión en el modelo de desarrollo en su conjunto, sobre sociedades en continuo conflicto, instalándose en la tradición sociológica de los análisis relacionales de Marx y Weber.

La situación laboral actual en Argentina. Observando las brechas entre el trabajo formal e informal en la estructura de clases, de Eduardo Chávez Molina y José Rodríguez de la Fuente, va a responder nuestra

segunda interrogante; tomando en cuenta un esquema de clases basado en la heterogeneidad estructural. En este capítulo elaboran un primer intento de dar cuenta de los cambios en la estructura social y, por ende, en la estructura de clases ocupacionales.

Es por ello que en el período 2010-2020 identifican tres fases para establecer diferenciaciones y matices en la dinámica del mercado laboral urbano en Argentina: 1) una fase de desaceleración de las mejoras evidenciadas en los principales indicadores laborales, a partir del 2009 y hasta el 2015; 2) una fase de estancamiento y empeoramiento en los principales indicadores laborales a partir del cambio de la política económica impulsada por el gobierno de Cambiemos y 3) una fase aún no concluida, signada por la pandemia del COVID-19 que afectó fuertemente el mercado de trabajo.

Luego de haber realizado el análisis sobre cómo ha evolucionado la estructura de clases en los últimos años, señalan el modo en que el posicionamiento de clase condiciona las oportunidades de acceder a un puesto protegido. De alguna forma, el esquema propuesto ya incorpora un abordaje de la heterogeneidad estructural al discriminar aquellas posiciones según el tipo de inserción en las unidades productivas y el nivel de calificación de los trabajadores independientes. Sin embargo, a partir de las fuentes disponibles analizan dos indicadores recurrentes en el estudio de la (des)protección laboral: la cobertura de salud y los descuentos/aportes jubilatorios.

El cambio de política económica imperante a partir de diciembre de 2015 dejó su huella en la distribución del ingreso al evidenciarse una caída del ingreso real, entre 2015 y 2019, del 13%, principalmente a partir de la crisis de financiamiento desatada en 2018. De este modo, si bien todas las clases perdieron en poder adquisitivo, las conformadas por los trabajadores informales y autoempleados (-21%), los trabajadores manuales formales (-18%) y los pequeños propietarios y trabajadores independientes (-17%) fueron las que más se vieron perjudicadas. La fuerte caída en el SMVM (del orden del 30%, comparando entre 2015 y 2019) y de la Asignación Universal por Hijo (del orden del 24%), acompañadas por la fuerte escalada inflacionaria en 2018, resultan explicativos del proceso de pauperización que experimentaron estos sectores (Fernández y González, 2019). Por último, el año 2020 muestra un escenario con ingresos reales promedio que caen un 1,4% respecto de 2019.

En *El paradigma del trabajo en el derecho a la previsión social y la urgencia de discutirlo desde una perspectiva de género*, Sol Minoldo va a abordar el tercer interrogante, proponiéndose profundizar en la “conformación laboralista de los derechos sociales” desde una perspectiva de género. Desde la economía feminista, hay mucho que decir,

pues para la autora “la existencia de una división sexual del trabajo que resulta de la desigualdad asimétrica de trabajos no remunerados, la falta de reconocimiento del valor social y económico de los mismos, las brechas de género al interior del mercado de trabajo y las consecuencias que todo ello supone para el acceso a derechos sociales mediados por la participación en el trabajo mercantil y formal” resalta la necesidad de reconocer la sistemática discriminación de las mujeres en los derechos laborales y se torna basamento para el tratamiento de las desigualdades que generó ese proceso. En términos generales, el capítulo examina la contributividad en la seguridad social. Va al origen Beveridgiano del asunto señalando que la propuesta del inglés no es transformadora pero sí inclusiva, pues incorpora la no contributividad al espacio de la cobertura, con las mujeres como candidatas inexorables a habitar ese segmento de las protecciones. Esto porque el diseño de lo pensional pareciera responder a un patrón socio familiar determinado, en el cual el sujeto - objetivo de la cobertura es el trabajador hombre del sector formal y jefe de familia. Las tareas reproductivas quedan fuera del universo protectivo y con ello los sistemas de pensiones generan brechas de género tanto en el alcance de la cobertura como en el monto de las prestaciones.

Minoldo examina las llamadas moratorias previsionales que fueron “un hito histórico casi accidental, para la perspectiva de género”. Éstas permitieron la inclusión masiva de mujeres a la previsión social, disminuyendo notoriamente la brecha de género en la cobertura de adultos mayores. La cobertura en edades activas también observa una tendencia hacia la disminución de la brecha, siendo en 2020 un año en el cual se observa un mínimo histórico del 6,9%. Luego da cuenta de las diferencias de género observadas en la cuantía de los haberes, encontrando cierta regularidad: cuando los haberes mejoran la brecha aumenta y viceversa, cuando los haberes disminuyen la brecha también lo hace. La Pensión Universal para el Adulto Mayor, prestación no contributiva creada en el año 2016, presiona los haberes promedio hacia la baja.

En definitiva, se tiene un sistema previsional con brechas de género que han sido y pueden ser morigeradas con diseños institucionales que busquen no reproducir las desigualdades del mercado laboral. La presencia de la Prestación Básica Universal (PBU) en la conformación del haber, la existencia de haberes mínimos y máximos, son institutos previsionales que han atenuado y atenúan las disparidades. El acceso no contributivo ha mostrado su potencial para reducir las brechas, un ejemplo de incorporación de la perspectiva de género en el diseño de los derechos sociales.

La temática de las brechas de género también es el objeto de estudio de Natalia Guinsburg, y la búsqueda de respuesta de nuestra cuarta interrogante, en el marco de su capítulo *Brechas de género en el sistema previsional argentino. Impacto de las desigualdades en el mercado de trabajo y en el sistema de cuidados*. Allí, se propone estudiar “cómo los cambios en el diseño del sistema previsional argentino, en distintas etapas históricas de los últimos 25 años, afectaron la vida de las personas mayores, y cómo fue dicho impacto por sexo”. El punto de partida es la “economía política del curso de vida” y la distinción entre la “estratificación del curso de vida”, asociado a configuración del bienestar determinado por los roles del mercado, el estado y la familia; y la “estratificación a lo largo del curso de vida”, que permite una “mayor elaboración de la dimensión longitudinal” al encadenar lo ocurrido en las diferentes etapas de la vida de las personas. Esta perspectiva, tiene puntos de encuentro con la economía feminista, que ha producido el concepto “economía del cuidado” y con ello ha destacado las implicancias en la vida económica de las mujeres y en la propia dinámica económica de la sociedad.

A partir de datos administrativos, encuentra evidencia de la existencia de brechas de empleo y salarios por sexo, así como de una penalización salarial por maternidad entre mujeres sin hijos/as y aquellas con hijos/as a cargo y entre varones y mujeres en idéntica situación respecto a las responsabilidades parentales. De este modo, la desigualdad en la organización social del cuidado las afecta a ellas en mayor medida ante la presencia de infancias en el hogar. Asimismo, se muestra que las ocupaciones más feminizadas son la de salud (70%), enseñanza (68%) y administración pública y defensa (60%).

También cabe mencionar la alta feminización del sector de personal de casas particulares (99,3%) con elevada informalidad, y monotributistas sociales (66%). Finalmente, todas estas desigualdades se traducen en una brecha en la densidad de cotizaciones al sistema previsional, entre los 40 y 64 años de edad, de alrededor de 23%, dificultando el acceso a un beneficio jubilatorio contributivo y generando brechas de género en los ingresos previsionales en la etapa pasiva.

El artículo sintetiza las principales políticas previsionales de los últimos 25 años. Luego, muestra las características de la evolución de la cobertura y de los ingresos previsionales según sexo, determinando las brechas de género. A continuación, incorpora el nivel educativo en el análisis, distinguiendo entre 3 tipos de sujetos: “piso pegajoso”, “escalera rota” y “techo de cristal”. El resultado muestra a las mujeres con peor distribución en todos los niveles educativos, “pero en mayor medida en los niveles más bajos”. La evolución muestra una mejora

hacia 2015 con cierta reversión del sesgo de género, aunque luego, se observa un leve retroceso.

Uno de los cambios en el diseño previsional argentino de los últimos años ha sido el correspondiente al trabajo doméstico remunerado, y allí se concentra nuestra quinta interrogante. A este tema dedica su análisis Romina Denise Cutuli, quien presenta su artículo *“Políticas de ampliación de la seguridad social en el siglo XXI. Alcances y limitaciones de la inclusión en el régimen de casas particulares en Argentina”*.

Se trata de un sector “construido en las fronteras de la condición salarial” y al cual, tanto el derecho laboral, como regulador de la relación capital-trabajo, como los derechos sociales, vinculados al trabajo asalariado, le fueron históricamente esquivos. En el año 1956 se le abren las puertas del derecho laboral, pero “sesgos androgénicos y clasistas” se observaron en los procesos de aplicación de las normas. Un porcentaje ínfimo accedía de trabajadoras accedía a la protección social. Si la relación laboral era inferior a 16 horas semanales ni el Estado ni la parte empleadora reconocían -en la práctica- el derecho a la protección. En 1999 se impulsa la “primera política que procuró revertir la desprotección del sector”, a través de la Ley de Reforma Tributaria, que incorporó el Régimen Especial de la Seguridad Social para el Servicio doméstico. Hubo un aliento a la registración que tuvo poco éxito. Con la Ley 26.063 del año 2005 se “habilitó a los empleadores a deducir contribuciones. Ello puso en tensión dos aspectos vinculados en la medida: la necesidad de aumentar la registración laboral y la regresividad tributaria a la que se apela, pues el estímulo fiscal opera como un “subsidio a las tareas de cuidados de empleadores de mayor nivel de ingresos”. El efecto de esa medida fue de aliento a la registración, que alcanza hoy una cuarta parte del total pero que muestra signos de estancamiento. Existen variadas razones para esa tendencia: los bajos salarios, la exclusión del seguro de desempleo, entre otros. El aspecto tributario resulta, inclusive, paradójico, cuestión que Cutuli menciona de la siguiente manera: “La oportunidad de delegar cuidado en el mercado de trabajo a través de la contratación de personal de casas particulares constituye un privilegio que se construye con desigualdad y apoyo estatal” una cuestión que se evidencia pues para las propias trabajadoras no es viable “contratar cuidado con financiación pública”.

Dice Cutuli: “Sin embargo, el efectivo ejercicio de esos derechos durante la relación laboral se encuentra supeditado a la registración del vínculo. De lo contrario, solo son reclamables a cambio de la pérdida del puesto de trabajo. Si bien ello no es de desdeñar, los caminos judiciales de acceso a los derechos constituyen una respuesta tardía, no es factible de universalizar e implica un esfuerzo en recursos pú-

blicos, desgaste emocional para las trabajadoras y, en ocasiones, perjuicio económico para los empleadores. El primer desafío al que se enfrenta una trabajadora no registrada a la hora de reclamar derechos es que quede demostrado el carácter laboral del vínculo. La superposición entre las funciones no remuneradas que habitualmente las mujeres realizan para otros y las propias del sector agudizan esta dificultad frente a cualquier otra relación laboral no registrada”.

La sexta interrogante se relaciona a la heterogeneidad institucional que observa el sistema previsional argentino, cuestión que se visualiza en el capítulo a cargo de Carlos Martínez: *¡Viva la diferencia! Regímenes especiales y diferenciales en la previsión social argentina*. En él se pasa revista al cúmulo de regímenes especiales, diferenciales, de las fuerzas armadas y de seguridad, que conforman un verdadero mosaico de la previsión social.

Los regímenes especiales son 6: Docente no Universitarios, Personal Científico y Tecnológico, Poder Judicial de la Nación, Luz y Fuerza, Docentes Universitarios y Trabajadores de Río Turbio. Un séptimo caso lo constituye Servicio Exterior (embajadores) pero este fue derogado en el año 2020. Dichos regímenes tienen condiciones de acceso a las prestaciones que son más beneficiosas que las del régimen general, y entendiéndose que fundamentalmente han sido posibles por la capacidad de dichos colectivos laborales de lograr arreglos normativos a su favor.

Por otra parte, los llamados “regímenes diferenciales” incluyen actividades que provocan vejez prematura, o bien, “algún tipo de agotamiento físico o mental que justifique la retirada del mercado de trabajo a una edad menor a la contemplada en el régimen general”. Es decir, los regímenes diferenciales logran reducir la edad de retiro y, a veces, los años de servicio con aportes requeridos en el régimen general. Como contrapartida a esa edad menor, en general se establece una contribución patronal adicional, en el caso de relación de dependencia, o también un aporte personal adicional, en el caso de trabajadores por cuenta propia.

El artículo incluye reflexiones sobre una diversidad de situaciones socio laborales existentes, que exigen un tratamiento pormenorizado a la hora de considerar el otorgamiento de derechos a la previsión social. Por un lado, existe una necesidad de revisión de las situaciones en función de los cambios en los procesos de trabajo que vuelven improcedentes los recaudos establecidos en las normas protectivas originales. También surge la necesidad de revisar la “generosidad” de ciertos regímenes respecto del régimen general, en función de identificar potenciales redistribuciones regresivas. Por otra parte, se necesita cierta sensibilidad para captar las singularidades de ciertos grupos de

personas o minorías (el colectivo trans, por ejemplo) para atender las diferencias y poder cumplir con el mandato constitucional que otorga el derecho a la seguridad social.

Los requisitos de años de servicio con aportes y edad de retiro juegan un rol principalísimo en las condiciones de acceso a los beneficios son los contenidos de nuestra séptima interrogante. Esa es materia que desarrolla Alejandro A. Calabria en su artículo *Aspectos previsionales y su vinculación con el mercado de trabajo: un análisis sobre la edad de retiro, los años de aportes y la expectativa de vida en la Argentina desde una perspectiva comparada*, componiendo un panorama detallado de las características distintivas presentes en el sistema nacional. En primer lugar, se muestra la evolución histórica de dichos requisitos y su comparación respecto de otros subsistemas provinciales y regímenes especiales y diferenciales.

En segundo término, analiza las edades de salida de la actividad laboral, distinguiendo sexo y nivel educativo, destacándose algunos hallazgos de interés. En el caso de las mujeres, existe cierta convergencia de la edad efectivas de retiro con independencia del nivel educativo, mientras que en varones se observa que aquellos con nivel educativo alto “salen” del mercado laboral cerca de dos años más tarde que los de nivel educativo bajo. En el caso de jubilación por vejez, la edad media de retiro alcanza los 65,1 en hombres y 62,5 mujeres. En segundo término, se analiza el impacto de las moratorias en las altas anuales de jubilaciones: en los últimos 15 años el registro mínimo de las altas con moratoria ha sido del 56% del total de beneficios, con picos del 95% en 2007 y 88% en 2015. Eso habla por sí sólo de las dificultades para cumplimentar el requisito de años con aportes exigido por la Ley.

Otra cuestión que parece relevante hacer notar refiere a la comparación entre países referidas a la edad de retiro y expectativa de vida a esa edad de retiro. El caso argentino muestra que para los hombres la edad de retiro se encuentra “levemente por encima de las exigidas en los países utilizados en la comparación mientras que la de las mujeres se encuentra levemente por debajo”.

Graciela La Ruffa es autora del capítulo titulado *Doble beneficio previsional y acumulación de prestaciones en Argentina. Impacto en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)*. Allí se intenta dar respuesta a la octava interrogante, examinando, fundamentalmente dos tipos de complejidades presentes en la previsión social argentina, que genéricamente se inscriben en el concepto de “acumulación de beneficios”.

La primera resulta derivada de la heterogeneidad institucional existente que hace posible que una persona aporte en distintas ca-

jas previsionales correspondientes a los ámbitos nacional, provincial, municipal o de profesionales. La necesidad de reconocimiento del conjunto de esos servicios generó una normativa llamada de “reciprocidad jubilatoria” que habilita el otorgamiento del beneficio considerando la diversidad de aportes realizados. En este caso, el capítulo analiza sus principales características, haciendo un recorrido de la evolución normativa que se ha desplegado desde 1946, año de creación de ese instituto, identificando las limitaciones vigentes.

Un segundo tema refiere a la posibilidad de obtener 2 o más prestaciones previsionales en el sistema contributivo nacional, esencialmente la jubilación por vejez y la pensión por fallecimiento. La Ley 24.241 tiene una concepción de “prestación única” pero ello no impide la percepción de jubilación y pensión. Este aspecto cobró relevancia en términos fiscales luego de que las moratorias previsionales ampliaran masivamente la cobertura otorgando la prestación por vejez. A diciembre del año 2020 los/a beneficiarios/as con doble beneficio fueron más de 1,1 millones.

Una revisión comparada de cierta legislación internacional muestra las diferencias de criterio que adoptan distintos países en la cobertura del fallecimiento y el universo de posibilidades restrictivas o condicionantes de la prestación. La autora plantea varias preguntas que surgen en referencia a las decisiones normativas involucradas en la problemática: *¿Debería haber un análisis socioeconómico previo y de niveles de ingresos estableciendo pautas de accesibilidad y posterior percepción? ¿Debería establecerse una edad mínima para acceder a la prestación vitalicia? ¿Es razonable que se continúe abonando la prestación si el cónyuge supérstite contrae nuevas nupcias o inicia una convivencia de hecho? ¿Corresponde la acumulación de pensiones de distintos causantes?*

La evolución de las cuestiones previsionales que tienen impacto financiero es un núcleo de importancia en toda evaluación del sistema previsional. En este sentido, Leonardo E. Calcagno da respuesta a la novena interrogante y desarrolla su capítulo *Seguridad Social en Argentina: diagnóstico y perspectivas a 2040*. En él se proyecta a mediano y largo plazo la evolución de la cobertura, los compromisos fiscales que genera su atención y el acervo de recursos con que deberá contar. El alcance del ejercicio proyectivo es el ámbito de ANSES, que paga prestaciones previsionales y asignaciones familiares, permitiéndole al autor hacer cierto recorrido por las políticas de seguridad social impulsadas en los últimos años en la Argentina. Todo ello posibilita la evaluación crítica del derrotero del sistema en el periodo 2016-2019, con especial mención a las políticas de reforma del esquema de mo-

vilidad previsional y de la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), una prestación por vejez no contributiva.

El autor desarrolla un modelo de proyecciones que denomina “Modelo de Microsimulación de la Seguridad Social Argentina (MIS-SAR), en cuya base se encuentra una estimación de los derechos de jubilación acumulados por la población trabajadora argentina, a partir de una “foto” proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares. Se utilizan, además, las proyecciones demográficas para evaluar la trayectoria en 3 escenarios potenciales: optimista, central y pesimista. La trayectoria esperada del Resultado Económico de la ANSES es de cierta estabilidad del déficit, que varía de 2% a 4,3% PIB según sea la hipótesis pesimista/optimista adoptada. Paradojamente, a esa estabilidad contribuye la existencia de la mencionada -y criticada- PUAM, que en las proyecciones a 2040 pasa a representar el 24% del total de los beneficiarios.

Las estadísticas de empleo en la Argentina: límites y potencialidades de los registros administrativos de Eugenio Actis Di Pasquale, Mariana Fernández Massi y Ana Capuano, quienes abordan el décimo interrogante de este libro.

Allí, las autoras y el autor plantean la necesidad de disponer de estadísticas de calidad sobre la situación del empleo ya que es “fundamental para la elaboración de buenos diagnósticos que permitan comprender los mercados laborales contemporáneos, así como también las transformaciones en curso”. Tradicionalmente, las herramientas más utilizadas con este fin han sido las encuestas de hogares, como la EPH, que relevan de forma periódica la situación sociolaboral de la población. Sin embargo, es preciso contar también con otras fuentes que puedan complementar la información recabada en las encuestas, a la vez que ofrecer un acercamiento a la coyuntura laboral con mayor frecuencia y menor costo de instrumentación, como lo hacen otros países al darle un valor estadístico a su información administrativa.

La sistematización de tales registros otorga a los mismos una funcionalidad adicional generando una fuente de información sumamente útil para dar cuenta de la trayectoria y las características del empleo registrado, así como también para enriquecer otras estadísticas laborales.

Los autores nos plantean que en Argentina la mayor parte de los trabajadores registrados se afilian, en forma obligatoria o voluntaria, al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), creado en 2008 para sustituir al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Esa registración permite contar con información sobre las diferentes modalidades de empleo registrado, tanto de trabajadores dependientes como independientes. A partir de la misma, diferentes organismos

han hecho importantes esfuerzos de sistematización y publicación de estadísticas públicas, que entrañan diferentes decisiones conceptuales y metodológicas para convertir los campos de esos registros en variables que den cuenta de tendencias generales respetando además la anonimización de los datos.

El objetivo de este capítulo es brindar un panorama de los usos, el alcance y los límites que presenta el uso de estadísticas laborales basadas en registros administrativos en la Argentina. Desde allí se muestra en cómo se construyen estas estadísticas, cuáles son las características fundamentales de la información generada y cuáles son los organismos que la sistematizan y publican. El uso de los informes sobre trabajo registrado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para analizar y discutir el alcance de esta fuente de datos, precisando la interpretación que debe realizarse a partir de los criterios que utiliza el organismo para el tratamiento del pluriempleo y describiendo los determinantes que inciden en la evolución de cada modalidad ocupacional. Y por último se analiza la evolución del trabajo registrado entre 2012 y 2020 en cada una de sus modalidades, y en particular, del empleo asalariado registrado en el sector privado, en torno al cual las estadísticas disponibles ofrecen mayor información, tal como la evolución sectorial y por estrato de empresas. Finalmente, en la última sección se presentan las consideraciones finales.

La mirada sobre la relación del trabajo y la previsión social en Argentina necesariamente lleva a la consideración de lo que ocurre en otras latitudes. En nuestro caso, tenemos tres importantes contribuciones referidas a Europa, México y Cuba.

En primer término, Antonio Martín-Artiles desarrolla su texto *Reformas de los sistemas de pensiones en Europa y España: ¿oportunidad colectiva o caballo de Troya?* en dónde brinda un exhaustivo panorama comparativo de los sistemas de pensiones que componen el llamado Modelo Social Europeo. El autor responde a nuestra decimoprimer pregunta. El contexto exhibe una particularidad notoria: “nada menos que una cuarta parte de la población europea está compuesta por pensionistas”, lo que en términos de flujos significa que “Europa envejece a un ritmo de unos dos millones de personas al año”; en un espacio geográfico y político en donde “El Estado de Bienestar es uno de los fundamentos de la legitimidad de la democracia”.

Martín-Artiles despliega un análisis sobre las políticas de reformas a los sistemas de pensiones; cambios que son objetivos de la Unión Europea y que buscan garantizar la sostenibilidad de los sistemas, así como impulsar la “actividad transfronteriza de los fondos de pensiones”. El segundo tema del capítulo son las políticas asociadas a las llamadas “pensiones ocupacionales” que consisten en

beneficios determinados en el marco de la negociación colectiva, de la relación capital-trabajo; un pilar de amplio alcance en el contexto europeo que puede transformarse en la forma principalísima de protección a la vejez.

Existen diferencias entre los Estados de Bienestar europeos. Martín-Artiles agrupa los países en dos matrices, la bismarckiana (consistente en un sistema de reparto) y la beveridgiana (con beneficios planos financiados con impuestos). En ambos casos, se trata de formas que no son puras, que tienen características distintivas en atención a la existencia -más intensa o no- del llamado paternariado social, concepto que incluye los sistemas de pensiones ocupacionales. Luego se examinan las características del caso español que suma preocupaciones de amplios sectores por su sostenibilidad. Un proceso de “dualización del mercado de trabajo”, consistente en la diferenciación entre empresas de gran envergadura y las pequeñas y medianas empresas que no acceden a construir pensiones ocupacionales, ha provocado también cierta dualización de la protección jubilatoria.

La problemática del empleo también juega su rol en la previsión social europea. Martín-Artiles hace notar que “la precaria calidad del empleo, la informalidad, la temporalidad, el desempleo, la devaluación salarial, los bajos ingresos de los trabajadores autónomos y por la sucesión de dos crisis financieras, como la Gran Recesión (2008-2015) y la pandemia de COVID-19” condicionan la suerte de la financiación de los sistemas pensionales. Así, en el debate público surgen diferentes opciones de reformas paramétricas: la elevación del número de contribuyentes al sistema, el aumento de los años de contribución, el retraso de la edad de jubilación, la baja de la tasa de reemplazo o la observación de la brecha de género en las pensiones, entre otras.

Por ello, el autor estima que los países europeos “están pasando de sistemas de pensiones de primera generación, propios del fordismo, a sistemas de segunda generación, adecuados a la sociedad posindustrial, combinando el ámbito público con el privado y edificando sistemas mixtos de pensiones”. En términos de ideas fuerza, algunos países impulsan “la idea de la activación (workfare) en lugar del bienestar (welfare)”, que es una manera de organizar la búsqueda de la diversificación de las fuentes de financiación. Todos los países europeos impulsan distintas medidas persiguiendo alcanzar dicha diversificación.

A continuación, Berenice P. Ramírez López, que responde a la décima segunda pregunta, presenta *La desigualdad de las pensiones en México, diferencias regionales, por edad y género. Recomendaciones para la política pública*. Un texto que se propone analizar las desigualdades existentes en el sistema de pensiones mexicano, bajo el prisma

de la dimensión espacial (territorial). Para ello presenta datos de cobertura previsional y otra relativa a los diferentes estados subnacionales de la República Mexicana, sumando atributos analíticos como la estructura por edades y género.

El sistema de pensiones mexicano se presenta altamente fragmentado, caracterizándose por sus exclusiones y desigualdades. Menos del 40% de la PEA cotiza a la seguridad social y menos del 30% de los adultos mayores cuentan con una prestación por vejez. En el año 1995 hubo una reforma que introdujo un régimen previsional de capitalización individual, con administración privada de fondos de pensiones (AFORES).

México tiene una estructura del empleo ampliamente informalizada, lo que implica también baja productividad y bajos salarios. Al tercer trimestre del año 2020 eran más los trabajadores informales que los formales, cuestión que impacta en la acumulación de años de aportes y en el financiamiento del sistema. También se afecta el acceso poblacional al sistema de salud, que en México es un problema de importancia, pues más del 20% del total de la población no tiene cobertura. Respecto de los adultos mayores, las evidencias sugieren que el gasto de bolsillo en prestaciones de salud es alto, afectando el poder de compra de las prestaciones de los que están cubiertos.

El análisis de la cobertura por estados muestra que dichas características están presentes, pues en aquellos con mayor vigor de la producción industrial, con mejores productividades y mayor formalidad, verifican cobertura previsional mayor. Otro aspecto de interés surge de un relevamiento de los años aportados por edad y sexo que muestra las dificultades para alcanzar los requisitos del sistema contributivo, con bajos niveles de aportes en edades tempranas y mayores dificultades para las mujeres.

En diciembre del año 2020 se impulsó una reforma de pensiones, dirigida al “24% de los ocupados, afiliados al IMSS (Instituto Mexicano de la Seguridad Social) con modelo de capitalización individual”. Allí se propone la disminución del tiempo de servicio incrementando el porcentaje de aportaciones patronales con derivación a las cuentas individuales. La autora se pregunta “¿por qué si se están realizando cambios paramétricos dejan que la administración de los ahorros siga en manos privadas? ¿Por qué aceptar un incremento del costo fiscal que resultará de las aportaciones adicionales que el Estado tendrá que hacer para el pago de la pensión mínima garantizada, cuando la rentabilidad para los administradores de los fondos ha sido muy alta, más por las comisiones que cobran que por la rentabilidad de las inversiones?”. Preguntas que desnudan las contradicciones de una previsión social intervenida por la industria financiera.

Seguridad Social para el Trabajo por Cuenta Propia y la informalidad en Cuba: luces y sombras desde un análisis en el contexto de la COVID-19 y el ordenamiento monetario de Henry Colina Hernández y Dayma Echevarría León, la respuesta a la pregunta trece de nuestro libro; un trabajo novedoso en el sentido de los conocimientos que se tienen sobre la previsión social en Cuba, un país además que ha experimentado el socialismo desde 1959, y con una las poblaciones más envejecidas de América Latina. Los autores nos plantean que la “sociedad cubana se encuentra inmersa en un conjunto de transformaciones en su aparato productivo e institucional que todavía no muestra los resultados esperados. En este contexto de contracción del producto, de afectaciones en la balanza de pagos y de desabastecimiento de mercados, la COVID-19 ha venido a agravar la situación, teniendo las cuentas estatales y aún más las familiares”.

En forma similar al resto de los países del continente, quienes se benefician de la Seguridad Social, jubilados y pensionados que provienen del sector formal, representan un grupo que puede experimentar diferentes grados de vulnerabilidad en este contexto. Esta vulnerabilidad se puede apreciar no solo por la vía de la disminución de la capacidad adquisitiva de los ingresos para quienes son pensionados en curso; sino que también será evidente para aquellos afiliados al sistema que puedan ver peligrar sus fuentes de ingresos en la crisis actual.

“La configuración de los regímenes cubanos, trazada para el empleo formal y continuo en un esquema contributivo de reparto, no incluye en su diseño la protección para quienes se empleen en la economía informal y tiene considerables espacios de mejora para el sector no estatal. Un conjunto de transformaciones regulatorias, institucionales y financieras deberán confluir para lograr la protección de todos los derechos laborales de las personas que trabajen en el país. La profundización de la heterogeneidad del mercado de fuerza de trabajo, consistente con la emergencia de nuevos empleadores y relaciones laborales en ocasiones lesivas a los derechos de quienes se emplean, constituye un reto para reguladores, acostumbrados al predominio del empleo en el sector estatal. De ahí que las brechas esbozadas en el presente trabajo relativas a la protección mediante la Seguridad Social de las personas en la informalidad y en el trabajo por cuenta propia, teniendo en cuenta la diversidad de realidades que estos términos abarcan en Cuba, deben contribuir a un objetivo más general: la protección de todos los derechos de las personas en el mercado de fuerza de trabajo, con independencia de la forma de propiedad y gestión en el que se encuentren.”

Por último, sólo nos queda observar que una respuesta que se va dibujando en la interacción de los artículos con mayor o menor inten-

sidad, refiere a esa tendencia que parece transitar la previsión social argentina: la “contradicción -todavía no resuelta- entre su reconocimiento como derecho humano y su origen como prestación laboral”, una tensión que recorre América Latina toda (CISS 2020), al ritmo de la realidad económica de la informalidad. Ello también exige repensar los institutos previsionales y accionar para la transformación. Estamos convencidos que este libro contribuye a esa búsqueda.

Finalmente, nos cabe mencionar que este libro contó con el apoyo de tres prestigiosas instituciones: el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y el Instituto de Investigación sobre Sociedades, Territorios y Culturas (ISTeC) de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Para ellas, nuestro especial agradecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Bertranou, Fabio; Cetrángolo, Oscar; Grushka, Carlos; y Casanova, Luis (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina*. OIT.
- Carpenter, Sergio (2021). *Una mirada sobre las pensiones no contributivas en la Argentina*. Boletín N°5 GT Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Buenos Aires: CLACSO.
- Chávez Molina, Eduardo y De Negrís, Mariano (2022). Las organizaciones sindicales argentinas ante la pandemia y las transformaciones de la digitalización de los modelos empresariales, *Revista Cuadernos de Relaciones Laborales*, Universidad Complutense de Madrid (en edición).
- CISS (2020). *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas*. México: CISS.

REGÍMENES DE BIENESTAR, SEGURIDAD SOCIAL Y MODELOS DE DESARROLLO

EL CASO ARGENTINO DESDE UNA MIRADA LATINOAMERICANA

Nicolás Dvoskin

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo se propone exponer un recorrido histórico por los regímenes de bienestar en Argentina, enfatizando en los sistemas y programas de seguridad social, desde los inicios del siglo XX hasta la actualidad, intentando dar cuenta de la vinculación entre los paradigmas de protección social vigentes y en disputa y los modelos de desarrollo económico, también vigentes y en disputa. En cada sección se intenta presentar un paralelismo entre lo que sucede en Argentina y los debates principales a nivel regional o en otros países latinoamericanos. Si bien en líneas generales lo que acontece en Argentina no se diferencia sustancialmente de lo que sucede en el resto de la región, existen especificidades locales que deben tenerse en cuenta y que, a veces, explican disparidades y heterogeneidades. En términos de periodización, tomamos cuatro grandes segmentos de tiempo, cada uno con sus correspondientes subdivisiones: a) comenzamos a inicios del siglo XX, con el modelo agroexportador, b) luego nos adentramos en el modelo de la industrialización sustitutiva, entre las décadas del treinta y del setenta del siglo pasado, c) más tarde analizamos el período neoliberal, entre los setenta y el cambio de siglo y d) por último, nos dedicamos al período posneoliberal, desde la crisis de 2001 en adelante.

2. PRESENTACIÓN DEL TRABAJO

2.1. CONCEPTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

En este capítulo partimos de la premisa de que toda política que regula el acceso a derechos de cualquier tipo -en este caso, el derecho a la seguridad social-, en particular de aquel en el que los que se benefician son sectores subalternos, surge de la combinación de las “cuatro C”: conquista, concesión, conveniencia y consenso. Los regímenes de bienestar son, quizás, el ejemplo más preciso de esta combinación a lo largo de la historia.

La conquista y la concesión refieren a la dimensión más concreta del conflicto social: sectores subalternos que, organizados o no, reclaman por el acceso a derechos y sectores dominantes que, desde el Estado o no, conceden esos derechos para evitar un conflicto mayor. Choque de intereses, negociación colectiva, puja distributiva, lucha de clases: esta dimensión puede tomar muchas formas, pero es ineludible su presencia a la hora de pensar el recorrido de las políticas de derechos.

La conveniencia es un aspecto central en este trabajo, puesto que refiere al rol que juega la política en cuestión en el modelo de desarrollo en su conjunto. Más allá de los intereses sectoriales, los regímenes de bienestar se inscriben en esquemas políticos, sociales y económicos mucho más amplios. Por ejemplo, en una economía cuya producción más dinámica encuentra su demanda en un mercado externo competitivo y donde la ventaja comparativa principal del país en cuestión es la baratura de su mano de obra, un régimen de protección social amplio y abarcativo será entendido como un atentado a la competitividad exportadora y, por consiguiente, como un obstáculo para el modelo de desarrollo en su conjunto. En cambio, en una economía cuya producción más dinámica encuentra su demanda en un mercado interno grande y consolidado un régimen de bienestar protector servirá como garantía de la demanda agregada y se erigirá como condición necesaria del propio modelo de acumulación. En la medida en que los modelos de desarrollo son múltiples, heterogéneos y conflictivos, la dimensión de la conveniencia encuentra una complejidad mucho mayor que la esbozada en este párrafo.

Por último, el consenso refiere a la legitimidad social de los regímenes de bienestar. ¿Qué esquema, qué política y qué configuración institucional poseen en cada momento mayor grado de consenso social, quizás al punto de que se los acepte implícitamente? Una de las características fundamentales del neoliberalismo ha sido la instauración, lenta, de un consenso respecto de la eficiencia del mercado como mejor asignador de recursos. Esta lógica fue clave en la legitimación

de reformas en los regímenes de protección social, tales como las flexibilizaciones de los mercados de trabajo o las instauraciones de regímenes previsionales de capitalización individual. Análogamente, en el siglo XXI en toda América Latina el paradigma legitimador neoliberal fue puesto en cuestión y la agenda de la inclusión social como utopía a seguir, recuperando criterios de asignación extramercantiles, puso en tensión a la hegemonía neoliberal.

Por supuesto, conquista, concesión, conveniencia y consenso no son compartimentos aislados uno del otro. La relación entre todos es continua y permanente, pero a veces contradictoria. Cuáles de ellos determinan a los otros es, de hecho, una discusión teórica. Por ejemplo, en términos marxistas de lo que hablamos es de lucha de clases (conquista y concesión), estructura económica (conveniencia) y superestructura jurídico-político-ideológica (consenso). En términos neoclásicos o neoinstitucionalistas hablamos de acción racional y juegos competitivos (conquista y concesión), escasez y ventajas comparativas (conveniencia) y reglas de juego (consenso). Aquí dejamos abierta a interpretación de los lectores la forma de organizar teóricamente la relación entre las distintas categorías.

En términos metodológicos, este capítulo intenta indagar en los sentidos comunes, las prácticas legítimas y en pugna por la legitimidad y la consagración e institucionalización de las ideas económicas y sociales en instrumentos de políticas públicas. Así, el recorrido por la historia de la seguridad social será un recorrido por los debates públicos al respecto, donde se traslucen y se encuentran principios, ideas y teorías de las ciencias sociales y en particular de la economía. Se trata de discusiones inseparables de sus contextos y, precisamente, esa contextualización es la que se inserta en los modelos de desarrollo, tanto aquellos vigentes en cada momento como aquellos por los cuales los actores pugnaban. En este sentido, la fundamentación del capítulo es histórico-discursiva, para la cual se toman como fuentes una selección de documentos oficiales de cada período, que está acompañada por una vasta literatura secundaria, tanto del propio autor como, principalmente, de otros.

En síntesis, si bien las políticas de seguridad social, al igual que cualquier entramado de políticas públicas, son el resultado de conflictos sociales, demandas, reivindicaciones, concesiones y consensos, sus distintos esquemas no pueden pensarse como independientes de los modelos de desarrollo económico y social vigentes en cada momento. En todo caso, podemos pensar que cada modelo de desarrollo incluye un rol específico de la seguridad social, pero que en tanto estos modelos no se suceden unos a otros armónicamente, sino que los cambios de paradigma acarrear fuertes disputas, la temporalidad de los dis-

tintos sistemas institucionales -como la seguridad social- no necesariamente se corresponde con la de los paradigmas vigentes. Entonces, muchas veces el esquema de seguridad social vigente va a presentarse como un obstáculo para determinado modelo de desarrollo, entrará en disputa y se discutirá su reforma. Y cuando el modelo de desarrollo sea el que está en disputa la seguridad social se erigirá como uno de los estandartes del debate, ya sea en clave de continuidad o de transformación. En la identificación entre las instancias consensuales y las disruptivas, entre los momentos silenciosos que ocultan las ideas presentes y los momentos ruidosos que transparentan las ideas en pugna, está la base documental y argumental de este capítulo.

2.2. ORGANIZACIÓN Y PERIODIZACIÓN

Luego del apartado introductorio, el capítulo se organiza en cuatro subperíodos, que se corresponden con los cuatro apartados principales del texto: el apartado 3 se refiere al modelo agroexportador, desde fines del siglo XIX hasta los años treinta del siglo XX; el apartado 4 a la industrialización sustitutiva, desde los treinta hasta los setenta; el 5 al neoliberalismo, desde los setenta hasta el cambio de milenio y el 6 al posneoliberalismo, desde el cambio de milenio hasta la actualidad. Cada uno de ellos está, a su vez, dividido en dos subapartados: el primero referente a América Latina en su conjunto; el segundo haciendo hincapié en Argentina. A su vez, el apartado 6, sobre posneoliberalismo, incluye un subapartado adicional, que refiere a la especificidad de los regímenes de bienestar latinoamericanos -y en particular el argentino- en el contexto de la pandemia de COVID-19. Por último, se presenta un apartado de conclusiones, preguntas abiertas y futuras líneas de trabajo.

3. EL MODELO AGROEXPORTADOR

3.1. LA SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA A INICIOS DEL SIGLO XX

América Latina ingresó a la seguridad social de manera fragmentaria, más allá de que en muchos casos los orígenes no fueron muy posteriores a los de los países centrales (sobre todo en comparación con Estados Unidos). Sin embargo, así como en Europa los sistemas de protección social tuvieron como eje al proletariado industrial y urbano y llegaron a abarcar a la mayoría de la población empleada relativamente rápido, en América Latina las bases productivas de economía primaria lo dificultaron. Así, los primeros sistemas de protección social que abandonan las premisas de la caridad o la pobreza merecedora van a estar concentrados en pequeños grupos de trabajadores urbanos organizados. Como señala Mesa-Lago, en los países pioneros (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay) “el sistema de seguridad surgió

temprano (...) pero de manera gradual y fragmentada, dando lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras” (Mesa-Lago, 1985: 5).

De este modo, incluso reconociendo las improntas modernizadoras o de reconocimiento prioritario del rol del Estado de algunas gestiones, como la del Partido Colorado en Uruguay (Rial, 1987) o el sistema democrático-populista de Chile (Mesa-Lago, 1985: 6) los derechos de la seguridad social consagrados -de desempleo, accidentes de trabajo, previsionales u otros- en ningún caso se desprendieron de la lógica de la conquista y la concesión. La modernización acarrea una complejización de saberes especializados y los grupos de trabajadores calificados, formando sindicatos, podían negociar tanto con las patronales como con el Estado el establecimiento de coberturas por contingencias. Por motivos de capacidades de presión y negociación diferenciales (en algunos casos, por una oferta de mano de obra más elástica -para Brasil, ver Malloy (1979)-; en otros, por la persistencia de patrones de compulsión extraeconómica) no fue posible replicar estas conquistas por parte de la enorme mayoría de los trabajadores, conformándose así esquemas fragmentarios.

En este sentido, los modelos económicos primario-exportadores y orientados principalmente por sus mercados externos no encontraban ninguna conveniencia económica en los incipientes regímenes de seguridad social. En cuanto a la legitimidad social, esta era aún muy incipiente. La única carta magna de la región que incorporó derechos sociales en su texto fue la de México de 1917, resultante de una larga y cambiante Revolución Mexicana -ver Farfán Mendoza (2017)-. Es decir, existía una legitimación disputada y puesta en agenda por determinados grupos, pero esta no alcanzaba a plasmarse en idearios colectivos. En este sentido, en la América Latina del primer cuarto del siglo XX sólo se establecieron regímenes de seguridad social en los limitados entornos en los que ciertos grupos de trabajadores pudieron hacer valer su capacidad de negociación, conquistar derechos y forzar concesiones por parte de los Estados y los empresarios.

3.2. LOS ORÍGENES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA AGROEXPORTADORA

La historia de la seguridad social argentina comienza con pensiones gratificables no contributivas, principalmente a viudas de veteranos de guerra, hacia fines del siglo XIX. La política social, de corte asistencial, estaba relegada a la caridad privada, subsidiaria, que de cualquier modo contaba con fuerte financiamiento estatal, mas sin dotar a sus beneficiarios de ningún tipo de derecho o prerrogativa (Golbert y Roca, 2010: 31). El ejemplo más claro era la Sociedad de Beneficencia,

fundada en 1823, que concentraba una parte importante del presupuesto público destinado a lo que luego llamaríamos política social.

Más allá del inicio de la preocupación por las condiciones de vida de las mayorías y de ciertos intentos por regular las relaciones laborales, los procesos de reconocimiento de derechos a los trabajadores fueron apareciendo a cuentagotas. Ante una conflictividad social intensa, creciente sindicalización e intensificación de la represión estatal, las protecciones sociales no dejan de estar atadas a las conquistas específicas de determinados sectores (Isuani, 1985). Así, desde principios del siglo XX empiezan a crearse sistemas previsionales contributivos gestionados por los propios sindicatos, pero creados por ley -por ejemplo, para trabajadores estatales, ferroviarios, fuerzas de seguridad, entre otros-. Estas cajas eran de virtual capitalización, pero en los hechos había muy pocos beneficiarios, lo cual resulta lógico en los comienzos de cualquier sistema contributivo. Sólo en 1923, durante la presidencia de Alvear, hubo un intento de creación de un sistema previsional unificado, pero este fracasó (Villena y Lucena, 2013).

El modelo agroexportador era profundamente desigual, pero las limitaciones estructurales de los proyectos de migración europea para trabajar la tierra, sin querer o a propósito, terminaron promoviendo el crecimiento de grandes ciudades, la expansión de rubros de comercio y servicios y la conformación de una sociedad cosmopolita y diversa. En esa heterogeneidad no necesariamente problematizada se inscriben, entonces, las conquistas parcializadas y las normativas fragmentadas por grupo social. A su vez, las manufacturas crecían al compás de la expansión limitada de un mercado interno que seguía subordinado a la primacía exportadora de bienes agropecuarios. De este modo, la conquista y la concesión se imponen como fundamentos centrales de las políticas de protección social sancionadas, la conveniencia queda limitada y el consenso está permanentemente disputado, pero sin arribar a paradigmas transformadores.

En comparación con el mapa latinoamericano, el caso argentino presenta un mayor porcentaje de población migrante europea, condiciones de vida de las mayorías relativamente mejores, una industria muy incipiente pero existente y mayor proporción de trabajadores calificados. En este sentido, no es casual que el país sea, siguiendo a Mesa-Lago, uno de los pioneros, e incluso en su interior la problematización política de la seguridad social, camino a una discusión de los paradigmas consensuales, alcanza niveles mucho más elevados.

4. LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA

4.1. LOS PROTO-ESTADOS DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS Y LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

El gran quiebre de los modelos primario-exportadores de América Latina fue la crisis de 1930, que impactó de manera diferencial en los países de la región. En términos globales y salvo en algunos sectores, cayó la demanda de exportaciones, pero a su vez se derrumbaron los precios. Así, si los países latinoamericanos contaban con las divisas de la exportación para hacer frente a las importaciones, remisiones de utilidades de empresas extranjeras o pago de servicios al extranjero, rápidamente la crisis externa se convierte en crisis interna.

Muchos países vivieron procesos de migración interna, desde el campo hacia las ciudades, que llevaron a la conformación de enormes centros urbanos y de sus barrios carenciados (villas, favelas, poblaciones, etc.). Asimismo, en todo el mundo -no sólo en América Latina- se potenciaron los instrumentos de intervención estatal en la economía. Entre ellos se encuentran la protección y la seguridad social, que empezaron a ligarse menos a conquistas particulares de ciertos sectores y más a estrategias y herramientas estatales.

En los países más grandes, pero no sólo en ellos, la crisis fue el impulso de la producción de manufacturas: ante la imposibilidad de comprar afuera por falta de divisas, algunos bienes de consumo interno podían pasar a ser producidos localmente. Así, aun desde perspectivas puramente transitorias y hasta que pase el sacudón de la crisis, daba inicio en América Latina la era de la industrialización por sustitución de importaciones.

Desde los años cuarenta quedó claro que las innovaciones institucionales acaecidas durante la década anterior no serían meras medidas coyunturales para sortear la crisis. La transformación de las sociedades latinoamericanas dio pie a cambios en los paradigmas vigentes y llevó a la necesidad de pensar estrategias alternativas. En el caso de la seguridad social, la fragmentación del período previo empezó a ser entendida mayoritariamente como un problema. Así, los países no pioneros empezaron a establecer sistemas de seguridad social parcialmente unificados desde el origen (Mesa-Lago, 1985: 7-8), donde sólo algunos grupos privilegiados accedían a regímenes especiales, mientras que en los pioneros empezaron a tener lugar debates sobre la unificación.

A su vez, a nivel continental empezaron a llevarse a cabo conferencias y foros multilaterales para discutir la problemática de la seguridad social. Así, empezaron a tener lugar las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social, cuya primera edición tuvo lugar en Santiago de Chile en 1942. Allí se establecía que “una política de seguridad social de América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuirlas

equitativamente”¹. En 1953 se conformaría, con sede en México, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social como organismo estable. Cada vez más países seguirán el ejemplo primigenio de México e incorporarán cláusulas de derechos sociales en sus reformadas constituciones nacionales.

Durante las décadas del 40 y del 50 la seguridad social se convertirá, desde la égida de los derechos sociales, en una bandera de la justicia y la ciudadanía de los nuevos tiempos, aun cuando, en los hechos, sus alcances y coberturas sean muy limitados en la mayoría de los países de la región. En términos de los modelos de desarrollo, los derechos sociales jugarán un papel secundario pero relevante: no se referirán a la conveniencia económica sino a la legitimidad política de los nuevos modelos económicos. En este sentido, los sistemas institucionales rara vez saldrán de una lógica, al menos en lo formal, estrictamente contributiva.

Esto regirá en los procesos de industrialización bajo signo nacionalista, en los más dependientes de los países centrales y también, hacia los años cincuenta, en los orígenes del primer desarrollismo, aquel paradigma continental que, desde el diagnóstico de las economías como subdesarrolladas, se propuso intervenir a partir de la convocatoria a inversiones extranjeras que potencien la industrialización. Así, el documento principal del desarrollismo latinoamericano será la Carta de Punta del Este de 1961, piedra fundacional de la Alianza para el Progreso, incorporará derechos sociales y reivindicaciones laborales como resultados deseados. El proyecto propone, entre otras cosas, “asegurar a los trabajadores una justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo; establecer eficientes sistemas de relaciones obrero-patronales y procedimientos de consulta (...) para el desarrollo económico y social” (OEA, 1961: 10). Como lo sintetizara Sergio Fiscella, en el desarrollismo la cuestión social es un subproducto del crecimiento económico (Fiscella, 2005: 57).

Sin embargo, hay un quiebre al interior del desarrollismo desde mediados de los años sesenta, profundizado a principios de los setenta, que se verifica en una creciente preocupación por la persistente desigualdad y se asocia al diagnóstico de la heterogeneidad estructural como síntesis del atraso latinoamericano². Incluso en regímenes

1 Resolución CISS Número 1, Declaración de Santiago de Chile, Art. III, Inc. a). Disponible en: Palmero, 1992, p. 15.

2 Mi proyecto actual de investigación CONICET titulado “Desarrollo económico, heterogeneidad estructural y seguridad social: la inclusión de lo social en la agenda de la planificación del desarrollo en América Latina (1960 – 1980)” trata específicamente sobre esta temática.

autoritarios -como la dictadura brasileña-, América Latina empieza a encontrar que políticas sociales y de seguridad social específicas, con aportes estatales y criterios heterogéneos, pueden ser un canal para enfrentar el subdesarrollo. Así, la lógica de la conveniencia se empieza a cruzar con la de las conquistas y concesiones y, de a poco, se empieza a conformar un consenso, aún disputado.

4.2. LA ARGENTINA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA Y EL ROL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En Argentina, el quiebre económico de 1930 vino acompañado por un golpe militar y un reforzamiento del poder de la oligarquía tradicional. Al igual que en el resto de la región, la caída de la demanda externa promovió una industrialización sustitutiva no planificada, así como la puesta en práctica de regulaciones. Se verificó un creciente conflicto social y se suscitaron múltiples debates sobre los instrumentos a aplicar. Sin embargo, en términos programáticos, durante toda la década del treinta el proyecto industrializador fue entendido como un puente temporario hasta tanto las condiciones mundiales permitieran el retorno a la égida agroexportadora.

En este sentido, en materia de políticas de seguridad social no hubo grandes modificaciones. Sin embargo, los cambios en la sociedad, sobre las cuales la política existente tuvo que dar respuesta, fueron abrumadores: crecimiento de la pobreza y la indigencia y, sobre todo, el inicio de un acelerado proceso migratorio interno desde el campo y pueblos pequeños hacia las grandes ciudades.

Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, la industrialización pasará a incorporar también objetivos nacionalistas y de defensa, en tanto cada vez quedará más claro que el retorno al viejo patrón de ventajas comparativas tenía pocas posibilidades de éxito. Desde este nacionalismo, el gobierno de facto que tomó el poder en 1943 comenzará a implementar algunas políticas de protección social, tales como la ampliación de la cobertura previsional a más trabajadores, a partir de la creación de las cajas previsionales de la industria y del comercio. Una figura central de ese gobierno militar fue el Secretario de Trabajo y Previsión Juan Domingo Perón.

Durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955), la cobertura previsional se generalizó hasta abarcar a casi la totalidad de la clase trabajadora activa, junto con un conjunto amplio de derechos de los trabajadores, pero manteniendo una estructura fragmentaria. El modelo de desarrollo de aquellos años, basado en un crecimiento manufacturero con fuerte contenido nacionalista, tenía como motor una industria que vendía exclusivamente en el mercado interno. En ese contexto, si bien la Argentina lejos está de representar el para-

digma fordista, la seguridad social se entiende como un mecanismo que aseguraría la protección del trabajador ante contingencias de la vida, y con ello su demanda de manufacturas. En la medida en que se proyecta una utopía de pleno empleo en el mediano plazo, la seguridad social tiene carácter eminentemente contributivo. Si hay pleno empleo formal sostenido, la protección contributiva se vuelve universal. Además, esta protección se consagra desde la legitimación de los derechos sociales, que entienden la protección económica con la misma prioridad que las libertades civiles a la hora de instituirse como prerrogativas individuales y, por ende, obligaciones del Estado. Sin embargo, en el corto plazo persiste una parte importante de la población para la cual el pleno empleo formal es aún un sueño lejano: a tal fin, se instituye el asistencialismo, pero son muy claras las fronteras entre la protección institucionalizada en la seguridad social y la protección no institucionalizada, restringida y acotada de la asistencia no contributiva (Andrenacci *et al.*, 2004).

Tras el golpe de Estado que derrocó a Perón en 1955 se consagraron los principios del desarrollismo en el país. Nos referimos a las premisas según las cuales la industrialización en curso debía ser profundizada hacia la producción local de bienes básicos, para la cual era necesario realizar gastos de infraestructura mucho más grandes y, por lo tanto, habría de ser convocada la inversión extranjera, minándose el espíritu nacionalista de la industrialización. En este marco, las utopías contributivistas del período previo se mantienen, y la seguridad social conformará, junto con los derechos sociales, una base de sustentación política del modelo económico, así como el sostenimiento de la demanda agregada industrial. Sin ir más lejos, en la reforma constitucional de 1957, que ratificó la anulación de la reforma peronista de 1949, se incluyó el artículo 14 bis, garante de los derechos sociales, entre ellos los de la seguridad social. En la medida en que la hipótesis del atraso argentino es el subdesarrollo (cuya más clara expresión es la menor productividad de la industria nacional en relación a la extranjera), pero se entiende que las inversiones iban a conllevar una rápida superación de ello, la seguridad social sólo juega un rol secundario.

Este rol limitado de la seguridad social virará hacia mediados de la década del sesenta a partir de un cambio profundo en el diagnóstico del atraso: el pasaje de la hipótesis del subdesarrollo a la de la heterogeneidad estructural. Esta nueva hipótesis entenderá que las sociedades otrora entendidas como subdesarrolladas en realidad estaban compuestas por sectores avanzados y atrasados superpuestos y mal integrados, en cuya interrelación, por un lado, no se producían eslabonamientos desde los avanzados hacia los atrasados que les per-

mitieran a estos últimos salir de su atraso y, por el otro, los atrasados funcionaban como contención a posibles conflictos distributivos en los avanzados, permitiendo así márgenes de ganancia exorbitantes.

Durante la década del sesenta, tanto en democracia como en dictadura, se llevaron a cabo múltiples discusiones sobre la unificación de la seguridad social, las cuales nunca se concretaron, mas se arriba a la estatización de jure del sistema previsional en 1969, durante la dictadura de Onganía. Sin embargo, desde la creación del Ministerio de Bienestar Social, en 1966, y de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, en 1967, van a tener lugar discusiones abiertas respecto a la necesidad de entender la seguridad social como un medio necesario para el desarrollo económico, integrado a la agenda nacional de planificación (Dvoskin, 2017). Los planes nacionales de desarrollo de fines de los sesenta y principios de los setenta, tanto en dictadura como en democracia, incorporarán cada vez más capítulos sobre metas y programa sociales, y principalmente sobre la incorporación de nuevas protecciones no contributivas, con el objetivo explícito unificar los procesos de desarrollo económico y desarrollo social. Las propias contradicciones y conflictos de la Argentina de aquellos años imposibilitan la institucionalización de una nueva seguridad social consecuente con el desarrollo integrado.

5. EL NEOLIBERALISMO

5.1. LA IRRUPCIÓN DEL NEOLIBERALISMO, EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LOS NUEVOS PARADIGMAS DE POLÍTICA SOCIAL

América Latina fue el campo de experimentación del neoliberalismo por excelencia. Los conflictos irresueltos de la etapa previa dieron pie a un nuevo consenso, que empezó a proponerse en los setenta, se reforzó con las graves crisis en los ochenta y se consolidó en los noventa.

El nuevo diagnóstico del atraso pasó a ser el de los mercados emergentes con altísimo potencial, pero para aprovecharlo había que volver a un esquema de ventajas comparativas y priorizar la reducción de costos y la promoción de la competitividad internacional. En este sentido, las políticas de protección social pasan a ser entendidas como obstáculos u oportunidades: si son plausibles de insertarse en un mecanismo financiero, han de ser promovidas y transformadas; si no, han de ser descartadas. Como lo afirmara Carlos Barba Solano, durante el neoliberalismo “la agenda social hegemónica ha intentado poner en sintonía los sistemas de protección social regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico” (Barba Solano, 2007: 36).

Así, en materia previsional la propuesta estrella del neoliberalismo será el establecimiento de regímenes privados de capitalización individual, los cuales fueron adoptados, de distintas maneras, prácti-

camente por todos los países de la región (Mesa-Lago, 2001). El primer caso fue el de la dictadura chilena en 1981, pero esta tendencia rápidamente se extendió por toda la región (Borzutzky, 2008). De esta manera, los sistemas previsionales se convierten en una de las principales ruedas de los mercados emergentes: en sus pretensiones, los ahorros forzosos administrados por empresas privadas especializadas se canalizan hacia proyectos rentables y sus retornos son aprovechados por toda la sociedad. En los hechos, esos ahorros forzosos implicaron un fuerte aumento de las necesidades de financiamiento de los tesoros, con lo que muchas de esas inversiones tomaron la forma de deuda pública.

Hacia los años noventa, el consenso de Washington impulsó reformas de flexibilización laboral, privatizaciones y desregulaciones varias, dejando el bienestar social librado casi exclusivamente al desempeño de los individuos en el mercado. Incluso la amenaza de la marginalidad opera como un freno a la acción colectiva y al reclamo por mayores salarios.

Hacia la segunda mitad de los noventa se verifica un retorno de la política social en clave asistencial, entendida como puente dadas las dificultades de la transición y la necesidad de la estabilidad política. El propio Banco Mundial (1997) reconoció la necesidad de establecer políticas de transferencia de ingresos, en general, condicionadas, de bajo monto (para no competir con el mercado de trabajo), duración limitada y con un conjunto limitado de beneficiarios. La experiencia del Plan Oportunidades en México y los programas Bolsa Escola y Bolsa Auxílio-Gás, antecesores del Bolsa Familia, en Brasil, son los ejemplos más avanzados de estas políticas durante el período neoliberal.

5.2. LA AGENDA NEOLIBERAL EN ARGENTINA, ENTRE DICTADURA Y DEMOCRACIA

La dictadura militar iniciada en 1976 trajo consigo las pretensiones de un cambio de paradigma total, tanto en materia de modelo de desarrollo en general como en el rol de la seguridad social en particular. Respecto a lo primero, se intentó imponer un modelo basado en la necesidad de que Argentina vuelva al sendero de las ventajas comparativas de principios del siglo, pero ahora a las ventajas del sector agroexportador se le sumaron los incentivos de un moderno mercado financiero: para los compradores del resto del mundo Argentina tiene las mejores tierras, los menores costos y las mejores tasas para jugar a la bicicleta financiera. Es decir, el problema de la realización de las ganancias vía garantía de la demanda se resuelve rápidamente mirando afuera y a partir de que la competencia con el exterior fuerce las mejoras de productividad que permitirían un incremento de los salarios

por la vía del mercado y no por la de la negociación colectiva. La seguridad social, entonces, se convierte en un costo innecesario y nocivo. En 1979 se discutió la posibilidad de reformar el sistema previsional de reparto y convertirlo en uno de capitalización, pero esta alternativa fracasó por resistencias internas, y finalmente lo que sí se pudo imponer fue la eliminación de las contribuciones patronales, justificada en el enfoque monetario del balance de pagos (Dvoskin, 2016).

A la salida de la dictadura, en 1983, el escenario económico y social argentino era desastroso. En lo que refiere a la seguridad social, si bien el desempleo seguía siendo bajo, la enorme caída de los salarios había llevado a que incluso quienes tenían trabajo o percibían una jubilación contributiva estuvieran condenados a la pobreza. En este contexto, durante los primeros años del gobierno de Alfonsín retornaron brevemente las consignas universalistas y se hizo innegable que el Estado debía financiar, por lo menos en parte, a los sectores desprotegidos. Entre las medidas implementadas, se retrotrajo la eliminación de las contribuciones patronales dispuesta durante la dictadura. Sin embargo, el fracaso económico dio pie al retorno de los proyectos de privatización hacia fines de los ochenta, ahora con una legitimidad mucho mayor que una década atrás.

La década del noventa es entendida como el momento de mayor legitimidad del modelo de desarrollo neoliberal, siendo Argentina un caso paradigmático dentro de América Latina por la intensidad y velocidad de las reformas. En el país, su hegemonía estaba garantizada por la eliminación de la inflación sólo dos años después de la crisis hiperinflacionaria de 1989. Esto permitió que el proceso de reformas neoliberales, tendiente a desarmar las estructuras de protección industrial y social construidas durante más de cincuenta años, se lleve a cabo de manera acelerada. Así, se reformaron las leyes laborales para facilitar despidos, se redujeron nuevamente las contribuciones patronales a la seguridad social, se abrieron indiscriminadamente los mercados financieros, de bienes y de servicios, se privatizó la enorme mayoría de las empresas públicas y, entre ellas, se resolvió la reforma del sistema previsional. Rechazada en dictadura, la creación de un sistema de capitalización a cargo de entidades financieras privadas se consagra finalmente en 1993.

Precisamente, el sistema previsional público y de reparto, entendido como obsoleto, será catalogado como uno de los responsables de la crisis sistémica de la Argentina, en tanto no incentiva el ahorro para que este se transforme en inversión ni permite que sus fondos se canalicen correctamente hacia los mercados de capitales. Desde ya, en tanto se entiende que la demanda de bienes va a estar garantizada tanto por las exportaciones como por las crecientes ganancias de

productividad, resultado de una rápida inserción en la globalización, las protecciones no contributivas pierden todo sentido. Se refuerza y transforma el esquema contributivo hacia uno rentable, que pueda transformar las viejas protecciones en oportunidades de negocios, en tanto los esquemas no contributivos son disueltos.

La segunda mitad de los noventa fue testigo de resultados económicos y sociales catastróficos. El producto bruto creció mucho durante la primera mitad de la década, pero lo hizo a costa de un creciente endeudamiento y de un sostenido aumento del desempleo. En la segunda mitad se profundizó el desempleo, pero el producto empezó a caer. Se verifica, entonces, un retorno de las políticas sociales no contributivas, mas en una novedosa clave neoliberal. El argumento central es que el ajuste de la economía argentina a las nuevas bondades del mercado mundial lleva mucho tiempo, y en el proceso se producen desajustes indeseables. La política social, entonces, ha de sostener que ese ajuste sea políticamente sostenible. A diferencia de Brasil o México, que avanzaron en programas sociales más o menos amplios, en Argentina la lógica fue la de los planes asistenciales con contraprestación y mucha focalización (Thwaites Rey y López, 2005).

6. EL POSNEOLIBERALISMO

6.1. LA OLA PROGRESISTA LATINOAMERICANA, INCLUSIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN NO CONTRIBUTIVA

La primera década del siglo XXI dio lugar a un importante giro en gran parte de América Latina, principalmente en América del Sur, que ha tenido distintos nombres, como *pink-tide* (Spronk, 2008), posneoliberalismo (Sader, 2008) o ciclo de impugnación al neoliberalismo (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018). Si bien se trata de un fenómeno heterogéneo y que, a diferencia del auge neoliberal, no tuvo un carácter global sino regional, es claro que el cambio de milenio trajo consigo un cuestionamiento del consenso neoliberal.

En términos programáticos, el posneoliberalismo se basó en los resultados del neoliberalismo en materia de exclusión social. Así, la inclusión se convirtió en la principal bandera, en tanto los tipos de inclusión dependerán de la naturaleza de los conflictos en cada país y de las organizaciones políticas y sociales que impulsaron estos procesos. En ese sentido, en países como Bolivia o Ecuador el ciclo tuvo mucho de reivindicaciones étnicas por parte de pueblos originarios, mientras que en Argentina el énfasis estuvo en la inclusión económica.

Ahora bien, inclusión no es lo mismo que igualdad (Dvoskin y Bevegni, 2020). La agenda posneoliberal latinoamericana ha renunciado a proclamas por una sociedad homogénea. La inclusión, precisamente, no implica igualdad. Así, la política social que se va a generalizar

en este período, y que va a inspirar a otras regiones del mundo, es la de las transferencias no condicionadas de ingresos, que se establecieron prácticamente en todo el continente (Rofman *et al.*, 2014).

En general, salvo excepciones, los regímenes posneoliberales no revirtieron las reformas institucionales del período anterior, sino que implementaron medidas compensatorias de sus efectos más nocivos. Así, se expandieron los regímenes de protección no contributiva, pero su inserción en los esquemas contributivos vigentes, la puesta en discusión del sistema en general o el carácter de derechos adquiridos de estas coberturas tuvieron un carácter muy heterogéneo. En general, se mantuvo la lógica contributiva como central y las protecciones no contributivas se establecieron de manera lateral, subsidiaria o complementaria.

6.2. LA ARGENTINA POS-2001: NUEVA Y VIEJA SEGURIDAD SOCIAL

La persistencia del modelo neoliberal llevó a que la situación social en Argentina hacia fines de los noventa fuera desastrosa. Hacia fines de 2001 incluso se redujeron las jubilaciones en su valor nominal. La cesación de pagos de diciembre de aquel año y la megadevaluación de la moneda en enero de 2002 marcaron el fin de aquella hegemonía. Sin embargo, el modelo naciente no quedaba claro. A diferencia del pasaje entre el desarrollismo y el neoliberalismo, que se impuso a sangre y fuego pero necesitó varios años para consolidar al segundo, la caída del neoliberalismo fue estrepitosa, pero sin la concurrencia de una alternativa explícita. En este sentido, el período comprendido entre la caída de la convertibilidad y mediados de la primera década del siglo se caracterizó por una recuperación de la economía en base al gasto público, un tipo de cambio muy competitivo, gran capacidad ociosa y términos de intercambio favorables, sin grandes modificaciones institucionales, discursivas o estructurales. El contexto de la macroemergencia social permitió que las políticas sociales se multiplicaran y se estructuraran programas gigantescos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar, pero sin modificar la lógica detrás de los mismos. La seguridad social contributiva se encontraba en esta época con niveles de cobertura bajísimos, precisamente porque juntar treinta años de aportes luego de décadas de desempleo e informalidad se vuelve imposible para enormes mayorías.

A partir de 2005 empezó a tomar forma concreta el nuevo modelo de desarrollo. Lentamente se empezaron a problematizar e incluso abandonar los significantes neoliberales. Este modelo tendrá como punto central la inclusión social (no así la igualdad), sostenida a partir del gasto público, el mercado interno y la necesaria reducción del desempleo. En términos previsionales, desde 2005 se pusieron en prác-

tica moratorias ficticias que incrementaron la cobertura bajo un no-contributivismo disfrazado y en 2008 se resolvió la reestatización del sistema y el fin del esquema de capitalización. En 2009 se formalizó la protección a la niñez a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo. A diferencia del modelo tardodesarrollista, donde se pensaba que la política no contributiva permitiría mitigar la heterogeneidad en un plazo más o menos corto, para así encauzar el desarrollo de una sociedad homogénea, el modelo que se consolida a inicios del siglo XXI va a entender que esta homogeneidad es imposible o muy lejana. La política social no contributiva permite garantizar la demanda de bienes de un modelo de producción para el mercado interno, pero se reconoce que esta no va a ser suficiente, por lo menos en el corto plazo, para garantizar una integración de sus beneficiarios en un mercado de trabajo formal y dinámico. Por el contrario, su bandera es la inclusión en la heterogeneidad.

El período 2015-2019, bajo el gobierno de Macri, se caracterizó por un retorno de la lógica neoliberal, pero principalmente anclado en las limitaciones del modelo inmediatamente previo. Así, las protecciones no contributivas tendientes a garantizar la inclusión se convierten en afrontas a la meritocracia. Si el modelo de desarrollo implica el retorno a la competencia por costos a escala global, las políticas de protección son un costo que ha de ser disuelto. Sin embargo, las propias restricciones políticas heredadas impiden un avasallamiento de las mismas. De hecho, es ante los primeros intentos de transformación estructural que el modelo empezó a perder su estabilidad por el lado de la política, y las grandes reformas (por ejemplo, la previsional) quedaron suspendidas.

6.3. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE COVID-19

El cambio político de 2019, luego de la crisis económica de los últimos años de gobierno de Macri, no llegó a plasmar un proyecto concreto pues a los pocos meses irrumpió la pandemia de COVID-19 y toda discusión sobre los regímenes de bienestar y de protección social quedó supeditada al contexto específico, en el cual el Estado se vio obligado a restringir las actividades. Ante una informalidad laboral considerable, la prohibición de despidos decretada, que obligaba a las empresas a seguir pagando los salarios aun cuando no tenían permitido producir, dejaba sin protección de ingresos a millones de trabajadores. A su vez, la ausencia de un seguro de desempleo difundido impidió la activación de mecanismos automáticos de protección social. La necesidad de cerrar actividades económicas forzó al Estado a lanzar un programa masivo de transferencias de ingresos, que tuvo distintas formas,

desde el subsidio a los salarios hasta la política social, con el establecimiento del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Desde ya, esta fue la realidad de la mayoría de los países latinoamericanos (Carpenter y Ramírez López, 2020), con la única excepción de Uruguay, que sí cuenta con un seguro de desempleo relativamente extendido (Bai *et al.*, 2020).

La pandemia obligó a desnaturalizar aspectos de la vida social que estaban absolutamente naturalizados y a problematizar los mecanismos de acceso a bienes y servicios y el régimen de bienestar en general. Especialmente durante 2020, cuando las restricciones fueron más estrictas, se hicieron evidentes las falencias estructurales de la protección social y el desamparo al que estaban condenadas muchas familias ante una emergencia inesperada. Entre otras cosas, se pusieron de manifiesto desigualdades preexistentes, por ejemplo, en materia de distribución de las tareas de cuidados o en el acceso a recursos digitales, que no necesariamente se resuelven con transferencias monetarias.

En 2021 muchas de las políticas implementadas en 2020 fueron suspendiéndose en vistas a cierto retorno a la normalidad, lo cual da cuenta de la excepcionalidad con la que fueron lanzadas. El contexto de la pandemia, con sus restricciones a la movilidad, dificulta la posibilidad de manifestarse públicamente y de organizarse colectivamente, con lo que la posibilidad de conquistar derechos u obtener acceso a beneficios a través de la lucha social se vuelve mucho más difícil. Así, al no poder ejercerse el binomio conquista-concesión el sostener políticas sociales masivas requiere de un grado de consenso difícil de alcanzar.

7. CONCLUSIONES

La historia argentina es tumultuosa, cíclica, conflictiva. Los regímenes de protección y seguridad social que ha tenido el país son expresiones de estos vaivenes. Ante distintos diagnósticos sobre la situación económica, paradigmas de desarrollo y relaciones de fuerza, se visibilizan diferentes esquemas de bienestar. Sin embargo, las relaciones no son lineales, los cambios no son inmediatos y las estructuras heredadas son, a veces, difíciles de desarmar. Así, el sistema de seguridad social argentino tiene hoy una estructura institucional muy parecida a la que se creó en 1969, durante la dictadura de Onganía. Es cierto, la estructura institucional no hace a la totalidad del asunto y muchas veces una misma estructura puede ejercer distintas funciones en diferentes contextos.

El progreso, el desarrollo, la modernización, la competitividad, la inclusión y todos los demás significantes de lo que el país debía alcan-

zar incluyeron algún rol de la seguridad social: homogénea, heterogénea, contributiva, no contributiva, estatal, privada, amplia, reducida, cara, barata, central o subsidiaria. Las combinaciones son múltiples, y si agregamos grados en cada caso mucho más. Es decir, al contrario de lo que solemos escuchar en discursos políticos, no hay dos modelos dicotómicos. Y cada régimen es inescindible de su contexto.

Este contexto es, también, externo, y en lo externo la primera escala es lo latinoamericano. Hemos intentado dar cuenta de las generalidades de la región y de las especificidades locales, a modo de dar cuenta, por un lado, de que mucho de lo que a veces vemos como excepcionalidad argentina tiene mucho de común con los vecinos y, por el otro, de que las transiciones no responden solamente a fenómenos locales. Por supuesto, esto no niega la existencia de particularidades argentinas.

Detrás de cada modelo de bienestar hay, como hemos intentado mostrar, una combinación de conquistas, concesiones, consensos y conveniencias. Cuáles de los cuatro son los que imperan en cada momento depende, nuevamente, de cada contexto. Así, más allá de que nos entusiasme imaginar un sistema de seguridad social deseado para el futuro, ajustado a nuestros gustos y preferencias como investigadores, claramente sus condiciones de posibilidad y sus adecuaciones a la realidad social se escapan de nuestras plumas. Sin embargo, sí podemos mirar para atrás e intentar construir el cruce entre estos regímenes y los modelos de desarrollo, para así pensar, de acuerdo a los modelos de desarrollo que asumimos que vendrán, qué políticas sociales, de protección social y de seguridad social son las adecuadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, Luciano; Falappa, Fernando y Lvovich, Daniel (2004). “Acerca del Estado de Bienestar del Peronismo Clásico (1943-1955)” en Bertranou, J., Palacio, J. y Serrano, G. *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Bai, Hugo; Carrasco, Paula; Dean, Andrés y Perazzo, Ivone. (2020). “Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia”. Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República, Montevideo.
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.
- Barba Solano, Carlos (2007). Claroscuros de la reforma social en México y América Latina. *Espiral*, 13(9), 35-76.

- Borzutzky, Silvia (2008). "Chile: Social Security, Privatization and Economic Growth". Medgley, James y Kwong Leung, Tang. *Social Security, the Economy and Development*. Palgrave Macmillan, Londres, 110-136.
- Carpenter, Sergio y Ramírez López, Berenice (2020). Las repercusiones del SARS-CoV-2 para la Seguridad Social y los Sistemas de Pensiones. *Seguridad Social Latinoamericana*, 1 (mayo). Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Sistema de Pensiones", 2-7.
- Dvoskin, Nicolás (2016). La seguridad social en la agenda del neoliberalismo en Argentina (1978-1993): sus propuestas de reforma, resistencias y debates. *Millars*, 16(2), 155-188.
- Dvoskin, Nicolás (2017). Seguridad social y desarrollo económico en Argentina (1966-1973). La incorporación de lo social en la agenda del desarrollo durante la 'Revolución Argentina'. *el@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 16(61), 1-19.
- Dvoskin, Nicolás. y Bevegni, Mayra (2020). El posposneoliberalismo sudamericano. Una mirada desde el análisis de las políticas sociales. *Realidad Económica*, 335, 73-100.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2017). México. La Constitución de 1917 y las Reformas a los Sistemas de Pensiones. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 24, 3-37.
- Fiscella, Sergio. (2005). *Estado, ciudadanía y política social: estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*. Espacio, Buenos Aires.
- Furtado, Celso (1986). *La economía latinoamericana: formación histórica y problemas contemporáneos*. Siglo XXI, México D. F.
- Golbert, Laura y Roca, Emilia. (2010). Desde la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. *Revista de Trabajo*, 6(8), 29-54.
- Isuani, Ernesto A. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. CEAL, Buenos Aires.
- Malloy, James (1979). *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. (1978). *Social Security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. (1985). El desarrollo de la seguridad social en América Latina. *Estudios e informes de la CEPAL*, 43. CEPAL, Santiago de Chile.

- Mesa-Lago, Carmelo. (2001). Structural reform of social security pensions in Latin America. *International Social Security Review*, 54(4), 67-92.
- Organización de Estados Americanos (1961). *Alianza para el Progreso*. Washington D.C.
- Palmero, Olga (1992). *Cincuenta años de resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Documento conmemorativo*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México D.F.
- Rial, Juan (1987). Estado y sociedad civil en la formulación de las políticas de ingreso en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1, 47-72.
- Rofman, Rafael; Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (2014). *Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America*. Banco Mundial, Washington, Estados Unidos.
- Sader, Emir (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Ediciones CTA y CLACSO, Buenos Aires.
- Spronk, Susan (2008). Pink tide? Neoliberalism and its alternatives in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 33(65), 173-186.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel y Ouviña, Hernán (2018). “El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura”. Thwaites Rey, Mabel y Ouviña, Hernán. (comps.), *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. El Colectivo, IEAL, CLACSO, Buenos Aires.
- Villena, César y Lucena, Alberto (2013). Las hipótesis económicas de socialistas y sindicalistas en la huelga de 1924. *VI Jornadas de Economía Crítica*. Mendoza.

LA SITUACIÓN LABORAL ACTUAL EN ARGENTINA

OBSERVANDO LAS BRECHAS ENTRE EL TRABAJO FORMAL E INFORMAL EN LA ESTRUCTURA DE CLASES

Eduardo Chávez Molina y José Rodríguez de la Fuente

1. INTRODUCCIÓN

La segunda década del siglo XXI ha mostrado una dinámica cambiante en el comportamiento de los principales indicadores del mercado de trabajo argentino. Gran parte de estas oscilaciones se deben a las transformaciones en la política económica y laboral ocurrida a finales de 2015, a partir del cambio de signo político del gobierno y que ha derivado en lo que algunos autores han planteado como una restauración neoliberal (Santarcángelo y Padín, 2019; Wainer, 2019). A esto debe agregarse la aparición de la pandemia del COVID-19 (SARS-CoV-2) a inicios del 2020, en un contexto de cambio de gobierno. En este sentido, el alto nivel inflacionario y la recesión económica, heredadas de la experiencia política anterior, sumadas a las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), implementadas desde la nueva administración como respuesta ante la crisis sanitaria que desató la pandemia, impactaron fuertemente en el mercado laboral. En el cuarto trimestre del 2020, la desocupación trepó al 11% y se evidenció una caída del empleo registrado, principalmente, en los primeros tres meses después de decretado el ASPO.

Sumado a ello, como proceso de más larga data, los modelos de negocios modifican en forma continua los mecanismos de creación de

productividad y ganancias, generando además un fuerte impacto en las formas organizadas e institucionales de la contratación de fuerza de trabajo, tanto en su forma, pero tal vez mayor, en su magnitud. Este complejo panorama nos invita entonces a preguntarnos ¿qué puede suceder en la Argentina actual con el empleo? Y con ello, ¿cómo se modifica o transforma la estructura social y ocupacional del país? Estos interrogantes deben ser respondidos prestando atención no sólo a los aspectos de más largo plazo que han moldeado y configurado el mercado de trabajo, sino también a los recientes cambios, los cuales aún no podemos calificar de “coyunturales”, que han trastocado la cotidianeidad de las trabajadoras y los trabajadores.

De este modo, el presente trabajo tiene como objetivo describir y analizar la situación del empleo en los distintos grupos poblacionales que conforman el mercado de trabajo argentino en el período 2010-2020. Específicamente nos enfocamos en analizar el modo en que las condiciones económicas y laborales de los individuos varían en función del segmento socio-ocupacional al que pertenecen y de acuerdo a los subperíodos considerados.

Para realizar este abordaje partimos de la propuesta teórico-metodológica de observar la población ocupada desde un enfoque de clases ocupacionales. Básicamente, dicho enfoque nos permite adoptar una mirada relacional y sistémica sobre el conjunto de grupos que conforman el mercado de trabajo, considerando que las oportunidades de cada uno de ellos se encuentran condicionadas por las relaciones que se establecen entre los mismos. Particularmente nuestro abordaje se nutre de los estudios de clases sociales derivados de los aportes europeos (Erikson y Goldthorpe, 1992; Goldthorpe, 2010) así como de las propuestas elaboradas para el estudio de la estructura social latinoamericana (Solís, Chávez Molina y Cobos, 2019).

Como fuente de información se utilizará principalmente la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el INDEC. Por otro lado, se recurrirá a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) para evaluar la evolución reciente del sector registrado.

El capítulo se estructurará de la siguiente forma. En primer lugar, presentaremos, a modo de antecedentes, algunos apuntes relativos a la dinámica que adquirió el mercado de trabajo en la última década en sus distintas fases político-económicas. A continuación, desarrollaremos brevemente la propuesta teórica de análisis a través del esquema de clases EGP (Erikson-Goldthorpe-Portocarero) adaptado por Solís, Chávez Molina y Cobos (2019). En tercer lugar, detallaremos las decisiones metodológicas tomadas en la selección de las fuentes de información, la unidad de análisis y en la construcción de indicadores empíricos. Posteriormente, presentaremos los resultados de los análi-

sis efectuados, centrándonos en la evolución reciente de la estructura de clases ocupacionales y su vinculación con las condiciones laborales y económicas. Finalmente, a modo de conclusión, repasaremos los principales resultados.

2. ANTECEDENTES RECIENTES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO EN ARGENTINA

El período a analizar (2010-2020) puede ser subdividido en tres fases identificables que permiten establecer diferenciaciones y matices en la dinámica del mercado laboral urbano en Argentina: 1) una fase de desaceleración de las mejoras evidenciadas en los principales indicadores laborales, cuyo inicio podría fecharse a partir del 2009 y el contexto de crisis internacional, hasta el año 2014-2015; 2) una fase de estancamiento y empeoramiento en los principales indicadores laborales a partir del cambio de la política económica impulsada por el gobierno de Cambiemos; 3) una fase aún no concluida, signada por la pandemia del COVID-19, que afectó fuertemente el mercado de trabajo directa e indirectamente mediante las políticas de aislamiento social que se han tomado.

Hasta 2008 la dinámica del mercado laboral siguió las mismas tendencias de recuperación y crecimiento que mostraba la economía en su generalidad y el mercado interno en particular: fuerte crecimiento de la tasa de actividad y ocupación, explicada fundamentalmente por el aumento en el empleo registrado e industrial, una baja sostenida del desempleo y una mejora en las remuneraciones de los trabajadores producto tanto de la reinstitucionalización del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) como de las negociaciones colectivas (Basualdo, 2011; Beccaria y Maurizio, 2017).

Para finales de la primera década del 2000, más allá de los efectos que la crisis financiera internacional generó en la economía argentina, ya se activaban ciertas alertas vinculadas a la necesidad de transformaciones en la política económica: la capacidad instalada industrial estaba llegando al nivel de saturación, el empleo crecía con menor dinamismo y la recomposición salarial de los trabajadores (en un contexto de bajo desempleo) reavivaba los procesos de puja distributiva (CENDA, 2010). Con este punto de arranque, el período 2010-2015 presentó algunas novedades respecto a la década previa. Por un lado, la evolución en la creación de empleo se desaceleró, aunque manteniendo tendencia en crecimiento. Del mismo modo, el empleo registrado continuó siendo un componente relevante dentro de la creación de empleo, aunque con menor fuerza que la evidenciada en el período anterior y cobrando una mayor relevancia el empleo público (Salvia, Vera y Poy, 2015). Respecto a la desocupación, luego de un incremen-

to de la misma en 1,8% en el año 2009, su tendencia continuó a la baja alcanzado en 2015 al 5,9%. Algunas de las políticas contracíclicas implementadas en este período tuvieron un impacto directo o indirecto en el mantenimiento de las mejoras consolidadas en la etapa previa, pudiéndose nombrar el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), destinado a evitar despidos y reducciones salariales; la derivación de recursos a la obra pública, con el fin de generar empleo y hacer frente a la desaceleración del crecimiento económico y/o las exenciones y rebajas impositivas al capital productivo (Varesi, 2011).

El cambio de gobierno producido hacia finales de 2015 implicó un intento de reinstauración y avance de políticas económicas neoliberales, que no sólo no pudo frenar los desequilibrios producidos años anteriores por la restricción externa y la escalada inflacionaria, sino que los profundizó. Cuatro años más tarde la economía argentina era más pequeña, con una inflación inédita, un mayor desempleo y un aumento considerable de la pobreza. En este marco, las principales políticas económicas llevadas adelante por el gobierno impactaron indirectamente en el mercado laboral: aumento en las tarifas de los principales servicios públicos, devaluación monetaria, liberalización del mercado financiero, alza de las tasas de interés y apertura de importaciones (Varesi, 2018; Wahren, Harracá, y Cappa, 2018; Wainer, 2019).

Específicamente, la política laboral desde el año 2015 estuvo signada por un cambio regresivo (Poy, Robles y Salvia, 2021: 239): parte de las obligaciones tributarias fueron reducidas vía reformas tributarias, el SMVM experimentó una fuerte pérdida del poder adquisitivo, a la vez que se buscó que las negociaciones paritarias fueran reemplazadas por acuerdos de productividad sectorial. La desocupación presentó una tendencia al alza en forma constante, alcanzando hacia finales de 2019 un 8,9% de la PEA, y adquiriendo fundamentalmente una mayor relevancia en los jóvenes de entre 14 y 29 años. La industria manufacturera, el transporte y las comunicaciones fueron los sectores en los que se evidenció la mayor pérdida de los puestos de trabajo (Fernández y González, 2019). Respecto al trabajo registrado, el crecimiento a lo largo del período fue prácticamente nulo, explicado por una caída del empleo asalariado en el sector privado y en los asalariados de casas particulares e independientes monotributistas (Fernández y González, 2019). El salario real fue otro de los indicadores que mostraron una fuerte caída en la presente fase, registrándose una retracción del 12,5% para 2019 respecto al 2015 en los asalariados del sector privado.

El 2020 iniciaba con el cambio en el signo político del gobierno, a partir de la victoria en las urnas del Frente de Todos. Si la situación de

por sí era compleja debido a las consecuencias de la implementación de políticas económicas que llevaron a una tendencia decreciente del PBI, altas tasas de inflación, alto nivel de endeudamiento público y un mercado de trabajo con un alto peso de la informalidad y salarios deprimidos (Ernst, Mourelo, Pizzicannella, Rojo y Romero, 2020: 2; Manzanelli, Calvo y Garriga, 2020), la pandemia actuó como catalizador para que estos problemas estructurales generen un incremento en la desigualdad social y un deterioro (aún más fuerte) del bienestar en los hogares peores posicionados.

En este sentido, algunos indicadores económicos y laborales permiten ilustrar la profunda crisis social en la que ingresó el país como consecuencia de la combinatoria entre los efectos (globales) de la pandemia y la frágil realidad nacional configurada en los años precedentes. En primer lugar, el PBI llegó a caer un 19% en el segundo trimestre respecto al año anterior siendo los sectores más castigados los hoteles y restaurantes, los servicios comunitarios y sociales, la construcción, el transporte y las comunicaciones y el servicio doméstico (Manzanelli *et al.*, 2020: 2-3). En lo que respecta al mercado laboral, tanto la tasa de actividad como la de empleo descendieron drásticamente al 38,4% y 33,8% en el segundo trimestre, recuperándose hacia el final del año, aunque sin retornar a los valores anteriores (INDEC, 2021). Se estima que, para el segundo trimestre de 2020, 2,5 millones de personas perdieron el trabajo respecto al trimestre anterior, si bien para el cuarto trimestre dicho número presentó una fuerte recuperación, a partir del debilitamiento de las restricciones sanitarias. En este sentido, aunque la tasa de empleo alcanzó el 40,1% a fines del 2020, la misma no pudo retornar a los valores de finales de 2019 (43%). La desocupación alcanzó el 13,1% en el segundo trimestre, descendiendo al 11% hacia fines del 2020. Asimismo, el tránsito hacia la desocupación o inactividad fue desigual, según categoría ocupacional y nivel de registro (González y Garriga, 2020; Jacovkis, Masello, Granovsky y Oliva, 2021): dentro del universo total de puestos laborales destruidos, casi un 57% estuvo explicado por los asalariados no registrados, un 40% por los independientes y solo un 3% por los asalariados registrados. El bajo nivel de caída en este último grupo puede ser explicado fundamentalmente por el Decreto de Necesidad y Urgencia que suspende los despidos sin causa y la implementación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción (ATP).

Por último, los efectos de la pandemia y las medidas sanitarias dispuestas también profundizaron el deterioro en el nivel de ingresos de los hogares. Los salarios de los trabajadores registrados privados tuvieron su peor caída en mayo de 2020 ubicándose un 17,7% por debajo de lo que representaban en noviembre de 2015 (Manzanelli *et al.*,

2020: 10). Por su parte, el SMVM continuó su fuerte caída iniciada en 2016, teniendo hacia fines de 2020 una capacidad de compra del 38% de la canasta básica total. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) destinado a personas de entre 18 y 65 años desocupadas, con trabajo informal, monotributistas de baja categoría o trabajadoras de casas particulares, transferido en 3 pagos bimestrales, permitió una desaceleración del impacto de la pandemia, aunque sin poder frenar la escalada en los niveles de pobreza (42% en el segundo semestre del 2020).

3. EL ENFOQUE DE CLASES OCUPACIONALES

El enfoque de clases, deudor tanto de las tradiciones marxistas como weberianas y de los debates abiertos desde mediados de siglo XX, se constituye como una de las principales formas de acceso al estudio de la estructura social y, específicamente, de la estructura socio-ocupacional. Dentro de estos enfoques, de los cuales se derivan los mayores debates en la temática, podemos encontrarnos con definiciones que hacen mayor hincapié en las ocupaciones, en las relaciones o en los ingresos como aspectos definitorios, aunque la explicación siempre se concentre en el plano económico. Entonces, las clases sociales son sólo un aspecto de la estructura social, en la que intervienen otras formas de agrupamientos y relaciones (de género, étnicas, etarias, culturales, etc.).

Más allá de los cambios ocurridos en el seno del capitalismo (globalización, transformaciones del mercado de trabajo, cambios en las trayectorias vitales de los individuos), la estructura de clases continúa definiendo un régimen de desigualdades sociales. Por un lado, si nos centramos en la distribución del ingreso, una serie de investigaciones recientes, tanto en el plano internacional (Albertini, 2013; Weeden, Kim, Di Carlo y Grusky, 2007; López Roldán, Pedro; Fachelli, Sandra 2021) como nacional/regional (Benza, 2016; Pla, Rodríguez de la Fuente y Sacco, 2018; Poy y Salvia, 2019; Solís *et al.*, 2019) han enfatizado la persistencia de la clase como factor explicativo del bienestar económico de los hogares.

Asimismo, el posicionamiento en la estructura de clases resulta un buen predictor de la calidad en la inserción laboral de las personas. Goldthorpe y McKnight (2006), a partir del análisis de datos sobre la sociedad inglesa, encontraron una fuerte relación entre el lugar ocupado en la estructura de clase y la seguridad (riesgo al desempleo, tiempo en el desempleo, inserción precaria, protección laboral, etc.), la estabilidad (fluctuaciones en los ingresos, necesidad de realizar horas extras) y las expectativas (relación entre los ingresos percibidos y la edad) económicas de las personas. Para el caso latinoamericano, Solís, Chávez Molina y Cobos (2019) compararon, en una serie de paí-

ses, la influencia de la inserción de clase respecto a los niveles de protección social, medidos a partir de la existencia de contratos laborales escritos, descuentos o aportes jubilatorios y la existencia de seguros de salud. En este sentido, los autores encontraron brechas relevantes en función de la posición de clase ocupada por los trabajadores, principalmente, si se encontraban insertos en unidades productivas con un mayor o menor nivel de productividad.

Como bien hemos señalado anteriormente, en este trabajo observaremos la estructura de clases a partir del esquema denominado EGP, utilizado tanto para estudios comparativos internacionales como regionales. Dicha clasificación parte de la separación de los individuos en función de la propiedad de los medios de producción, en las que quedan determinadas las siguientes posiciones: 1) empleados: aquellos que compran el trabajo de otro y asumen así algún grado de autoridad o control sobre estos; 2) trabajadores autónomos sin empleados: aquellos que no compran el trabajo de otros, ni venden el propio; 3) empleados: aquellos que venden su trabajo a los empleadores y se ubican bajo su autoridad o control (Erikson y Goldthorpe, 1992: 39-40).

Asimismo, las formas de regulación son abordadas por Goldthorpe para clasificar a los asalariados, que se componen como el grupo con mayor peso en términos poblacionales (Erikson y Goldthorpe, 1992: 41-42; Goldthorpe, 1992, 2007). La relación de servicio da lugar a lo que el autor denomina “clase de servicios” y que se caracteriza por estar conformada por empleados profesionales, administradores y directivos. Dentro de las principales características de este tipo de relación se encuentra el hecho que se desarrollan en un ámbito burocrático, tanto en el sector público como privado. Los contratos suelen pautarse a largo tiempo y el modo de intercambio empleador-empleado suele ser difuso, en el sentido de que no sólo actúa el salario como forma de pago, sino que también ciertos elementos prospectivos (aumentos, seguros sociales, pensiones, etc.) garantizan la estabilidad y el sostenimiento del empleo. Sin embargo, el rasgo principal de este tipo de relación es que está fundada en la confianza que el empleador tiene sobre el empleado, al delegar autoridad y/o buscar conocimiento experto y especializado. De esta forma el empleado “de servicios” obtiene autonomía y discrecionalidad, dependiendo su rendimiento del “acuerdo moral” que existe con el empleador y no de sanciones externas. En contraposición, la relación basada en el contrato de trabajo remite a lo que en términos agregados puede entenderse como “clase obrera”. A diferencia de la relación de servicio, los contratos suelen ser de menor término y se realiza un intercambio de dinero por esfuerzo, calculado en función de las horas trabajadas. La discrecionalidad y

autonomía suelen ser bajas, ya que el rendimiento del trabajador está atado a una mayor supervisión sobre el mismo y a condicionamientos externos en forma de sanciones¹.

Ahora bien, el estudio de la estructura de clases en países periféricos implica la consideración de otros factores diferenciadores de la misma, transversales a las relaciones de mercado y a las formas de regulación laboral. Enfoques teóricos críticos, que comenzaron a cobrar fuerza luego de la segunda posguerra, tales como el estructuralismo de la CEPAL, las teorías de la dependencia, la teoría de la heterogeneidad estructural y el estudio de la informalidad, permiten repensar ciertas cuestiones asociadas al desarrollo de las clases sociales en la región (Rodríguez de la Fuente, 2017). En este sentido, la utilización de enfoques teórico-metodológicos elaborados para otros contextos puede llevar a la invisibilización de poblaciones que no se insertan completamente en las relaciones de trabajo anteriormente descritas: trabajadores pertenecientes a la clase obrera o al sector microempresario excluidos del sector capitalista moderno, de alta productividad, que se procura el sustento a partir del empleo no reglamentado, informal o directamente de subsistencia (Portes y Hoffman, 2003: 15).

Esta estrecha relación entre la posición de clase y la existencia de un núcleo consolidado de la población inserta en relaciones informales de trabajo ha llevado a una serie de investigadores a referirse a la existencia de una nueva clase social, tal como el precariado (Savage *et al.*, 2013; Standing, 2013) o el proletariado informal (Elbert, 2015; Maceira, 2016; Portes y Hoffman, 2003).

Algunos intentos han sido realizados recientemente para repensar, en términos teórico-metodológicos, la medición de las clases sociales en el contexto latinoamericano, sin perder la capacidad comparativa a nivel internacional (Chávez Molina y Sacco, 2015; Solís *et al.*, 2019). De este modo, en este trabajo retomaremos dos aspectos centrales que se superponen a los elementos constituyentes del enfoque EGP (Solís *et al.*, 2019: 857). Por un lado, considerar la existencia de dos sectores económicos diferenciados: uno formal, ligado a establecimientos de mayor productividad, mayor regulación laboral, mejores salarios y condiciones laborales; otro informal, de baja productividad, con trabajadores de baja calificación y en donde priman los bajos salarios y ocupaciones de subsistencia.

En segundo lugar, la heterogeneidad también ingresa en el trabajo por cuenta propia, concebido por el esquema EGP bajo la denomi-

1 Es importante remarcar que esta diferenciación se utiliza en forma típico-ideal (Erikson y Goldthorpe, 1992: 43) y que muchas ocupaciones pueden situarse en una situación ambigua entre ambos tipos.

nación de “pequeña burguesía”². Si bien dicha clase, para el enfoque clásico, es ocupada tanto por pequeños empleadores como por trabajadores autónomos, en América Latina este universo se encuentra fuertemente representado por vendedores ambulantes, changarines u ocupaciones de baja calificación sometidas a condiciones precarias e inestables. Así es que la calificación se torna un atributo central para separar dos mundos diferenciados del empleo por cuenta propia.

Esta heterogeneidad productiva tiene efectos importantes en las relaciones laborales. El sector de “alta productividad” o “formal” se ve beneficiado relativamente de mejores salarios y condiciones de trabajo, a fin de retener la fuerza laboral más productiva, y con ello reducir los conflictos, aumentar las habilidades y, a través de estas medidas, aumentar la productividad (Weller, 2000). Por el contrario, en el sector de “baja productividad”, o sector “informal”, las relaciones laborales no están guiadas por las exigencias de productividad o un interés para retener trabajadores cualificados o experimentados, sino por factores de oferta y estrategias de supervivencia. Las relaciones laborales son a menudo integradas en el parentesco o las relaciones personales informales, y los salarios, beneficios laborales y seguridad en el empleo tienden a ser significativamente más bajos que en el sector formal.

Dichos aspectos no son capturados por el esquema original EGP. Entre los asalariados, el esquema de EGP sólo tiene en cuenta la distinción entre “servicio” y “las relaciones contractuales de trabajo”. La distinción entre las relaciones de trabajo formales e informales es particularmente relevante entre los trabajadores asalariados manuales, pero también se aplica a los trabajadores no manuales de rutina, y más específicamente a los empleados de comercio, donde la heterogeneidad de las unidades productivas y las condiciones de trabajo han sido ampliamente documentadas en estudios anteriores sobre el sector informal en América Latina (Chávez Molina, 2013; Cortés y Cuéllar, 1990).

4. COORDENADAS METODOLÓGICAS

La población de estudio que analizaremos estará recortada a aquellas personas ocupadas de entre 18 y 65 años. Así mismo, temporalmente, observaremos el período 2010-2020 en toda la Argentina urbana. Para ello, utilizaremos fundamentalmente la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada en forma trimestral por el INDEC, ya que la misma nos provee de una serie de indicadores laborales y económicos en forma no interrumpida para el período analizado. Para garantizar la comparabilidad entre años, nos basaremos en el estudio del segun-

2 Aquí presentada bajo el nombre de clase de “pequeños propietarios y trabajadores independientes”.

do trimestre. Como datos contextuales, recurriremos a la información administrativa del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) sobre las modalidades del empleo protegido para el mismo período.

Como bien señalamos en el apartado anterior, la caracterización del mercado de trabajo será realizada desde un enfoque de clases ocupacionales, específicamente a través del esquema EGP. El uso de este esquema en otras regiones del mundo, incluida América Latina, ha sido crucial para el análisis comparativo. Sin embargo, este esquema puede que no refleje heterogeneidades en las relaciones laborales predominantes en los países en desarrollo, donde las ocupaciones asalariadas y por cuenta propia están segmentadas en sectores de alta y baja productividad, con condiciones de trabajo y remuneración desiguales (Solís *et al.*, 2019). Proponemos una adaptación del esquema EGP para tener en cuenta dicha heterogeneidad. Basado en esta adaptación, sometido a diversas pruebas de coherencia y homologación empírica, en un trabajo anterior (Marqués Perales y Chávez Molina, 2019) utilizamos datos de encuestas nacionales de hogares tanto de Argentina como de España, caracterizamos sus estructuras de clase y analizamos la asociación entre la pertenencia de clase y las condiciones laborales. Nuestros resultados indican que esta versión modificada del esquema de clase EGP mejora la caracterización de la estructura de clase, así como nuestra comprensión de los fundamentos estructurales de la pobreza y la desigualdad de ingresos en América Latina.

Esta adaptación intenta resolver las deficiencias de la aplicación de este esquema a condiciones de alta heterogeneidad estructural en los mercados laborales, como las observadas históricamente en América Latina, lo cual convierte a esta característica en un componente de observación de los procesos distributivos.

El esquema por utilizar está desarrollado de la siguiente forma, contando con una versión desagregada y agregada:

Tabla 1
Esquema EGP adaptado

EGP adaptado desagregado		EGP adaptado agregado
I	Profesionales (superiores), máangers de grandes establecimientos* y grandes propietarios	Clase de servicios
II	Profesionales (inferiores), máangers de pequeños establecimientos, técnicos (superiores) y supervisores de trabajo no manual	
IIIa	Trabajadores rutinarios (oficinistas y administrativos)	Trabajadores rutinarios no manuales formales
IIIb+	Trabajadores rutinarios grandes establecimientos. (ventas y servicios)	
IVa	Pequeños propietarios con empleados	Pequeños propietarios y trabajadores independientes
IVb+	Pequeños propietarios sin empleados, calificados	
VVI+	Técnicos inferiores, supervisores de trabajo manual y trabajadores manuales calificados de grandes establecimientos	Trabajadores manuales calificados formales
VIIa+	Trabajadores manuales no calificados de grandes establecimientos	
IIIb-	Trabajadores rutinarios de pequeños establecimientos (ventas y servicios)	Trabajadores informales
IVb-	Pequeños propietarios sin empleados, no calificados	
VVI-	Técnicos inferiores, supervisores de trabajo manual y trabajadores manuales calificados de pequeños establecimientos	
VIIa-	Trabajadores manuales no calificados de pequeños establecimientos	

Fuente: elaboración propia en base a Solís *et al.* (2019).

* Grandes establecimientos: aquellos que cuentan con más de 6 ocupados.

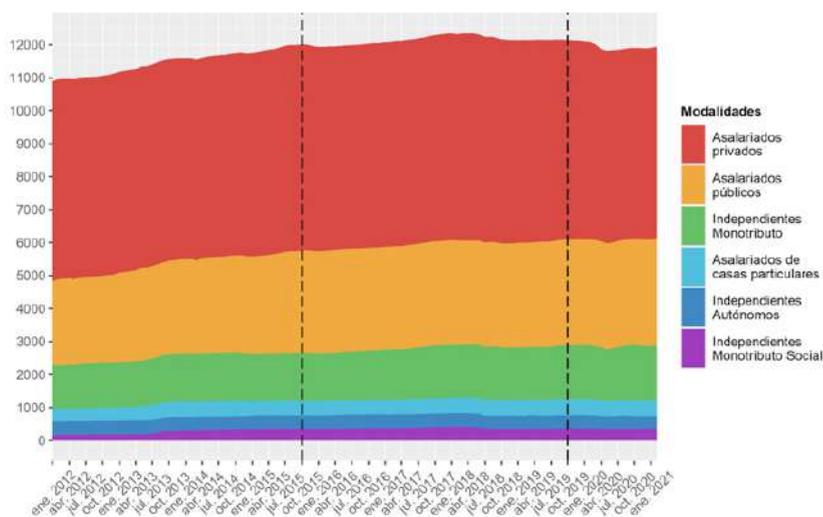
** Pequeños establecimientos: aquellos que cuentan con menos de 5 ocupados.

5. RESULTADOS

En este apartado presentamos los principales resultados a los que arribamos. En primer lugar, exploraremos los datos provenientes del SIPA para tener una imagen dinámica de la evolución de la cantidad de puestos de trabajo registrados.

Gráfico 1

Trabajadores registrados según modalidad ocupacional principal. Argentina 2012-2021 (En miles. Datos desestacionalizados)



Fuente: SSPEyE-MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, sobre la base de los registros administrativos de los sistemas de la seguridad social (AFIP).

El gráfico 1 nos señala las características del empleo registrado desde diferentes modalidades existentes, diferenciándose así los asalariados privados y sus diferentes formatos, al igual que los asalariados públicos, incluyendo allí, jurisdicciones diversas. Así también, encontramos asalariadas de casas particulares, independientes autónomos, independientes monotributistas e independientes monotributistas sociales. Hoy en día este segmento de ocupados protegidos, y que aportan a la seguridad social, ronda los 12 millones de personas

Como los datos del sector público son relevados recién con consistencia desde el año 2012, la información que presentamos data de esa época, y nos presenta tres tendencias claras, que pueden ser interpretadas como fases:

Fase de crecimiento sostenido para las diversas categorías ocupacionales hasta diciembre del 2017. Coincide con la última estrategia liberal de modificaciones en el ámbito de la previsión social, primera de una hoja de ruta marcada por la reforma tributaria y laboral, que no logró desarrollarse. En este período, principalmente a partir de 2013, se ve un crecimiento sostenido de los trabajadores independientes con monotributo social, generalmente vinculados a trabajos del sector informal de la economía.

Fase de caída relativa de las modalidades protegidas de empleo, hasta septiembre del 2019.

Fase de consolidación de la crisis y pandemia del COVID-19, desde octubre del 2019 hasta la fecha, aunque la reducción es mucho menor de lo pensado, dentro de una tendencia decreciente.

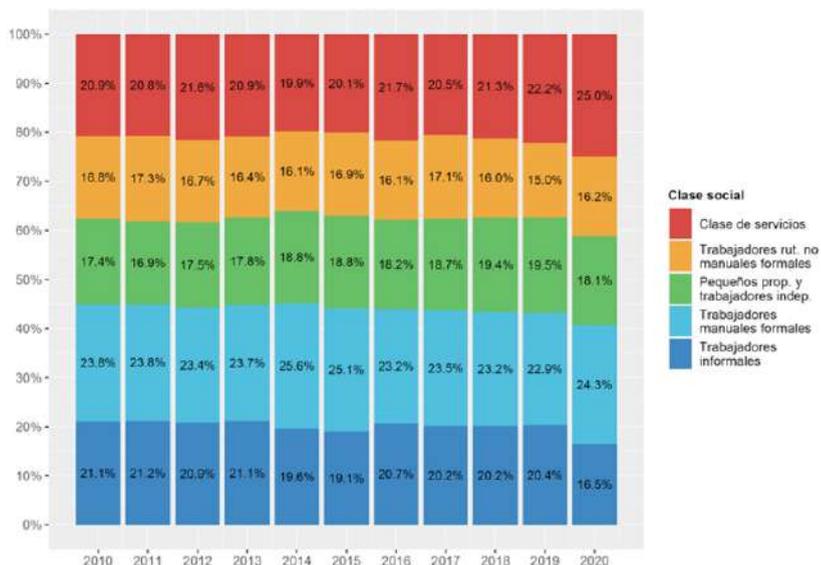
Centrándonos en el estudio y la evolución de la estructura de clases (gráfico 2) a lo largo de la segunda década del siglo XXI, podemos encontrar un patrón de reproducción en el tiempo. En este sentido, en términos agregados observamos una clase trabajadora que, entre las posiciones formales e informales, condensa un 44% de la población ocupada, una clase intermedia (Pequeños propietarios, trabajadores independientes y trabajadores rutinarios no manuales formales) que alcanza un 35% y una clase de servicios que representa al 21%.

Ahora bien, dentro de esta configuración que se explica por la confluencia de procesos de más larga data y que han trastocado la estructura social hacia finales del siglo pasado (Benza, 2016; Dalle, 2012), existen ciertos matices que se observan en este último período. En primer lugar, se observa un paulatino crecimiento de los trabajadores formales manuales hasta 2015 y un decrecimiento a partir de 2016. Como contrapunto las clases que aumentaron su participación fueron la de servicios y la de pequeños propietarios y trabajadores independientes, principalmente explicado por el trabajo por cuenta propia calificado o semicalificado. Aunque, en menor medida, la clase de trabajadores rutinarios no manuales también muestra un achicamiento desde 2017, alcanzando su participación más baja en 2019 (15%). Por su parte, los trabajadores informales se mantienen en el 20% de la población ocupada³.

Por otro lado, el año 2020 debe ser analizado cuidadosamente ya que el cambio evidenciado en la estructura de clases obedece más a la situación coyuntural económica derivada de la pandemia que a otros factores. De esta forma, tanto la clase de pequeños propietarios y trabajadores independientes como la clase de trabajadores informales vieron reducido su tamaño por los efectos directos e indirectos de la situación sanitaria y el aislamiento social implementado. Comerciantes, trabajadores calificados por cuenta propia, changarines, pequeños propietarios y asalariados precarios pasaron a formar parte de la población desocupada e inactiva a partir del segundo trimestre del 2020, mostrándose una baja importante en el porcentaje de ocupados.

3 No debe confundirse esta categoría con la población bajo condiciones de informalidad o precariedad, que alcanza valores más altos. “Trabajadores informales” es el nombre que le hemos otorgado a un sector de la clase trabajadora que se inserta en pequeños establecimientos o en ocupaciones independientes no calificadas.

Gráfico 2
Evolución de la estructura de clases. Argentina urbana 2010-2020



Fuente: elaboración propia en base a la EPH-INDEC 2010-2020.

Luego de haber realizado el análisis sobre cómo ha evolucionado la estructura de clases en los últimos años, nos interesa conocer el modo en el que el posicionamiento de clase condiciona las oportunidades de acceder a un puesto protegido. De alguna forma, el esquema propuesto ya incorpora un abordaje de la heterogeneidad estructural al discriminar aquellas posiciones según el tipo de inserción en las unidades productivas y el nivel de calificación de los trabajadores independientes. Sin embargo, a partir de las fuentes disponibles analizamos dos indicadores recurrentes en el estudio de la (des)protección laboral: la cobertura de salud y los descuentos/aportes jubilatorios.

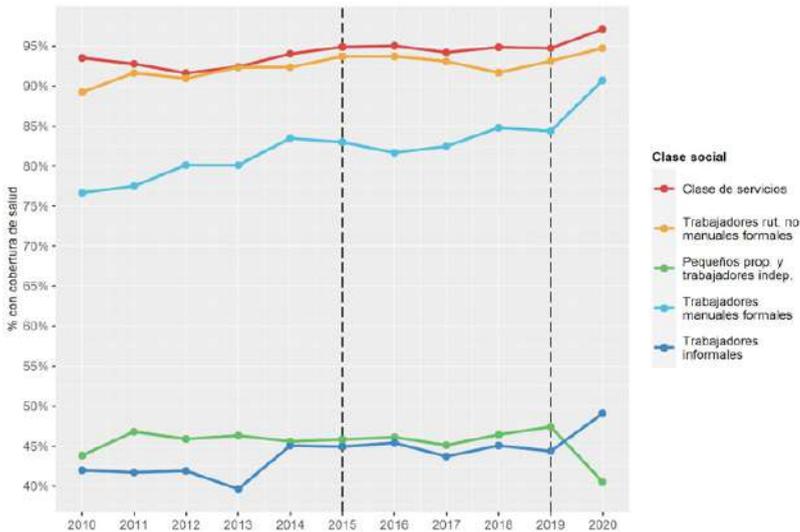
El primero de estos indicadores (gráfico 3) nos permite hacer un análisis de todas las categorías ocupacionales que conforman la estructura de clases. Considerando aquellos ocupados que tienen obra social y/o están insertos en un sistema de salud privado (prepaga), observamos una distancia sustancial, que se intensifica en el tiempo, entre aquellas clases más ligadas al sector formal y aquellas cercanas a la informalidad. En este sentido, tanto la clase de servicios como de trabajadores no manuales rutinarios, alcanzan niveles de cobertura de salud casi plena (90-95%), mientras que los trabajadores manuales formales alcanzan una participación del 83%, aunque con una ten-

dencia en ascenso con fuerza desde el 2010 hasta el 2014. En el caso de los pequeños propietarios y trabajadores independientes y los trabajadores informales se observa un nivel de cobertura que oscila entre el 40% y el 50%, que se ha emparejado a partir de 2013, concordante con el crecimiento en la modalidad de monotributo social.

Para el conjunto de los trabajadores asalariados, el porcentaje de población con descuentos o aportes jubilatorios (gráfico 4) se mantuvo estable a lo largo del período, con un paulatino ascenso hasta los años 2014-2016 y un retroceso posteriormente. Del mismo modo que en el análisis estructural, el fuerte crecimiento en la población ocupada con descuentos o aportes a la seguridad social para el año 2020 corresponde en mayor medida a la expulsión de mano de obra ocupada hacia el desempleo y la inactividad producto de la pandemia. Este aspecto nos permite señalar que fueron los trabajadores con menores niveles de protección los que tuvieron una mayor exposición negativa a los efectos directos e indirectos de la pandemia.

Gráfico 3

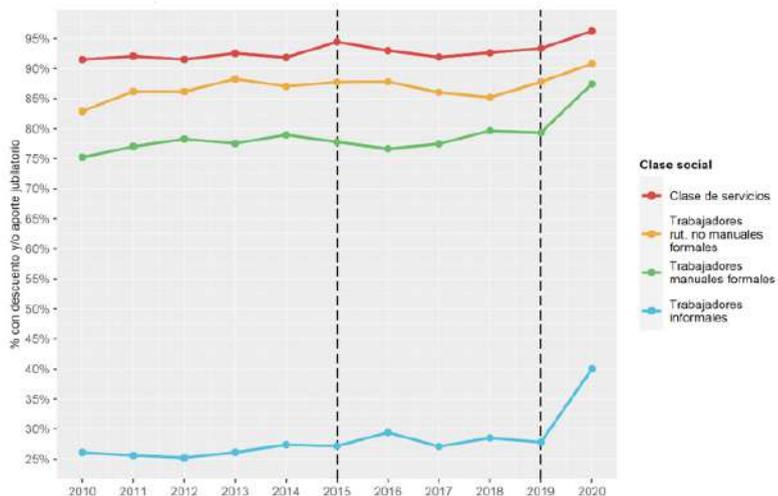
Evolución de la población con cobertura de salud. Argentina urbana 2010-2020 (Cobertura por obra social o prepaga)



Fuente: elaboración propia en base a la EPH-INDEC 2010-2020.

Gráfico 4

Evolución de la población con aporte o descuento jubilatorio por clase social. Argentina urbana 2010-2020 (Población ocupada salarial)



Fuente: elaboración propia en base a la EPH-INDEC 2010-2020.

Otra dimensión para observar las brechas existentes entre los distintos grupos ocupacionales es a partir del estudio de los ingresos monetarios. Algunas investigaciones que se realizaron sobre el período 2003-2015, o sobre una parte del mismo, (Benza, 2016; Chávez Molina y Sacco, 2015; Pla *et al.*, 2018) han señalado el relativo achicamiento de las brechas entre las clases sociales en la distribución de los ingresos, así como también una recomposición salarial a lo largo del período por parte de la trabajadores calificados y de grandes establecimientos. Ahora bien, ¿qué sucedió en la última década?

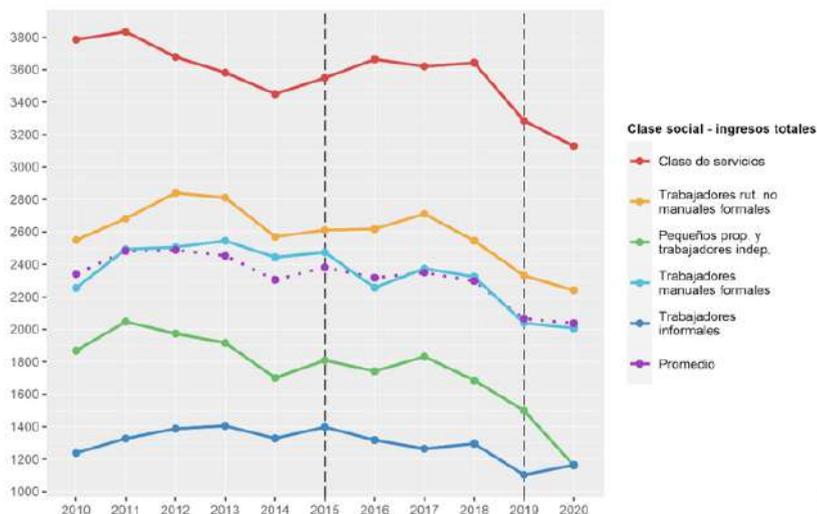
En el gráfico 5 calculamos los ingresos totales individuales por clase social para tener una aproximación sobre cómo ha evolucionado la desigualdad económica en cada una de las fases identificadas. En términos generales, el período 2010-2015 cerró con un mantenimiento de los ingresos totales reales (crecieron alrededor del 1,8%), con una caída y posterior recuperación entre el 2014-2015. Los mayores beneficiarios (en términos relativos) en dichos años fueron la clase de trabajadores informales, los trabajadores manuales formales y, en menor medida, los trabajadores rutinarios no manuales formales, con incrementos en el orden del 13%, 10% y 2%, respectivamente. Es decir, a gran escala, el mundo asalariado formal y los trabajadores con

peores condiciones laborales. En cambio, la clase de servicios y los pequeños propietarios y trabajadores independientes experimentaron un decrecimiento relativo al 6% y 3% en sus ingresos, comparado con aquello percibido en 2010.

El cambio de política económica imperante a partir de diciembre de 2015 dejó su huella en la distribución del ingreso al evidenciarse una caída del ingreso real, entre 2015 y 2019, del 13%, principalmente a partir de la crisis de financiamiento desatada en 2018. De este modo, si bien todas las clases perdieron en poder adquisitivo, las conformadas por los trabajadores informales (-21%), los trabajadores manuales formales (-18%) y los pequeños propietarios y trabajadores independientes (-17%) fueron las que más se vieron perjudicadas. La fuerte caída en el SMVM (del orden del 30%, comparando entre 2015 y 2019) y de la Asignación Universal por Hijo (del orden del 24%), acompañadas por la fuerte escalada inflacionaria en 2018, resultan explicativos del proceso de pauperización que experimentaron estos sectores (Fernández y González, 2019).

Por último, en 2020, la coyuntura nos muestra un escenario aún más negativo, alcanzando los ingresos promedio su peor rendimiento en lo que respecta a la totalidad del período, con una caída respecto al 2019 del orden del 1,4%. En este caso, y reproduciendo la tendencia hallada en los años anteriores, la clase de pequeños propietarios y trabajadores independientes fue la más afectada en términos de ingresos monetarios, como consecuencia de la pandemia y de las medidas sanitarias implementadas, que tuvieron un impacto central en los pequeños comerciantes y trabajadores por cuenta propia calificados.

Gráfico 5
Ingresos totales individuales por clase social. Argentina urbana 2010-2020
Deflactados a 2010



Fuentes: elaboración propia en base a la EPH-INDEC 2010-2020. Ingresos deflactados según IPC provincias (CIFRA-CTA) para 2010-2018 e IPC-INDEC para 2019-2020.

Finalmente, en el gráfico 6 hemos calculado las brechas de ingresos totales y de los ingresos laborales por clase social. Este abordaje nos acerca de un mejor modo al estudio de la desigualdad, ya que lo que se mide es la distancia existente para cada momento en función de los ingresos que son percibidos por las clases. Una primera mirada nos permite comprender que existirían tres espacios diferenciados en relación a la desigualdad de ingresos: 1) aquel ocupado por la clase de servicios que se apropia, dependiendo el año, de ingresos de entre un 50% y 60% por encima del promedio; 2) aquel ocupado por la clase de trabajadores rutinarios no manuales formales y aquellos manuales formales que se ubican apenas encima del promedio general y 3) el espacio, más heterogéneo, ocupado por los pequeños propietarios y trabajadores independientes y los trabajadores informales que perciben, respectivamente, ingresos un 80% y 50% más bajos que el promedio.

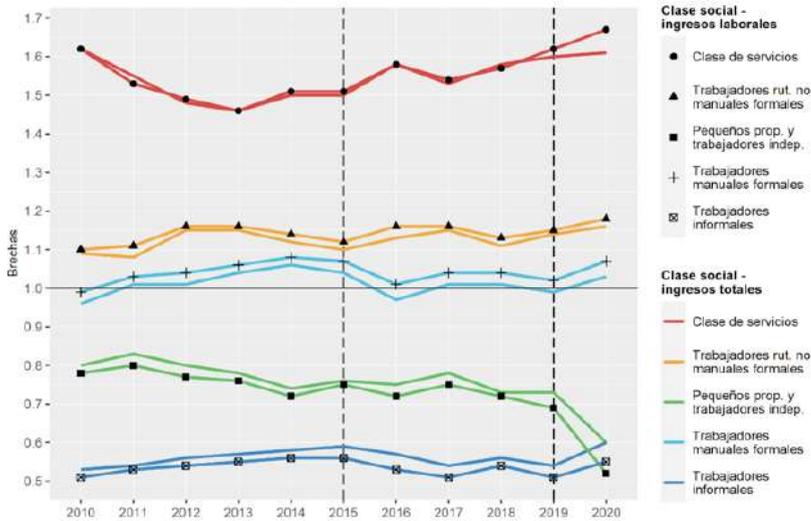
La diferenciación entre las brechas de los ingresos laborales (sumatoria de los ingresos de la ocupación principal y secundaria) y los ingresos totales (ingresos laborales + no laborales) nos permite observar el peso que ejercen las distintas fuentes de ingresos en la reducción o ampliación de la desigualdad a partir de los procesos distributivos y redistributivos. En este sentido, observamos la importan-

cia que tienen los ingresos no laborales, tanto para la clase pequeños propietarios y trabajadores independientes como para la de trabajadores informales, en la reducción de la brecha con el promedio (vía transferencias económicas fundamentalmente). En contraposición, las clases con mayor peso asalariado formal (rutinarios no manuales y manuales formales) obtienen una ventaja respecto a las demás clases al considerar únicamente sus ingresos laborales. La clase de servicios muestra una tendencia similar tomando tanto los ingresos laborales como los totales.

Por último, las tres fases muestran tendencias similares a las observadas en el gráfico anterior. Sin embargo, prestando atención al año 2020, puede observarse, por un lado, la fuerte caída de los ingresos laborales de la clase de los pequeños propietarios y trabajadores independientes que, de no mediar las transferencias de ingresos, vía IFE o créditos tasa cero, hubiera alcanzado un descenso mayor. Al mismo tiempo, se observa cómo los ingresos no laborales son principalmente redistribuidos hacia las clases peores posicionadas en detrimento de la clase de servicios, en las que la distancia entre las fuentes de ingresos se agranda, mostrándose el papel redistributivo que jugaron dichas medidas a pesar del crecimiento de la desigualdad total.

Gráfico 6

Brechas de ingresos totales individuales y laborales por clase social. Argentina urbana 2010-2020
Población ocupada entre 18 y 65 años



Fuente: elaboración propia en base a la EPH-INDEC 2010-2020.

6. CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos elaborado un primer intento de dar cuenta de los cambios en la estructura social y, por ende, en la estructura de clases ocupacionales. Principalmente, ante la ausencia de datos e interpretaciones sobre el período comprendido bajo la administración del gobierno de Mauricio Macri, que se ha identificado como un intento de restauración neoliberal.

Es por ello que en el período 2010-2020 identificamos tres fases para establecer diferenciaciones y matices en la dinámica del mercado laboral urbano en Argentina: 1) una fase de desaceleración de las mejoras evidenciadas en los principales indicadores laborales, a partir del 2009 y hasta el 2015; 2) una fase de estancamiento y empeoramiento en los principales indicadores laborales a partir del cambio de la política económica impulsada por el gobierno de Cambiemos y 3) una fase aún no concluida, signada por la pandemia del COVID-19 que afectó fuertemente el mercado de trabajo directa e indirectamente mediante las políticas de aislamiento social que se han tomado para evitar la propagación del virus.

En ese sentido, esta última fase en la cual registramos los datos generales del mercado laboral, que en última instancia puede ser leído como corolario comparativo entre 2010-2020, señala una profunda crisis social, derivada de las condiciones pandémicas, tanto de las restricciones como de la enfermedad en sí misma. Pero lo que la serie también nos indica es que dicho proceso de crisis es la continuidad del modelo de restauración neoliberal (2016-2019) que derivó en un impacto negativo en las principales variables laborales del país: trabajadores que no encuentran cabida en el sector formal, pero también, como se muestra en este capítulo, en la fase más actual, el empeoramiento de sus condiciones de vida fue morigerado por la batería de transferencias económicas impulsadas por el gobierno del Frente de Todos.

Asimismo, la heterogeneidad estructural, y las condiciones de pauperización y exclusión se manifiestan con mayor crudeza en las posiciones de pequeños propietarios y trabajadores independientes. Esta clase representa, en muchos casos, un segmento refugio para las muy diferenciadas situaciones de trabajadores por cuenta propia calificados o semicalificados, como así también de pequeños patrones, tanto formales como informales.

En el marco de la información presentada, podemos sintetizar que hubo un paulatino crecimiento de los trabajadores formales manuales hasta 2015 y un decrecimiento a partir de 2016, casi en forma ininterrumpida hasta 2019. Dicha clase crece en el 2020, pero principalmente por aumento de la inactividad y un mayor peso relativo de

la misma, cuyos trabajadores no vieron peligrar sus puestos, en comparación con las y los trabajadores informales. Como contrapunto, las clases que aumentaron su participación fueron la de servicios y la de pequeños propietarios y trabajadores independientes, principalmente explicado por el crecimiento de los trabajadores por cuenta propia calificados o semicalificados entre 2010-2019. Aunque en menor medida, la clase de trabajadores rutinarios no manuales también muestra un achicamiento desde 2017, alcanzando su participación más baja en 2019 (15%).

Un dato que suele mostrar marcas regulatorias en las condiciones de trabajo, además de asegurar cierto piso mínimo de seguridad laboral, y que en contexto de pandemia se transforma en necesario, es el acceso a la salud por fuera del sistema público a través de la obra social y los sistemas prepagos de salud privada. En ese sentido, tanto la clase de servicios como de trabajadores no manuales rutinarios alcanzan niveles de cobertura de salud casi plena (90-95%), mientras que los trabajadores manuales formales alcanzan una participación del 83%. Como fue demostrado previamente, en el caso de los pequeños propietarios y trabajadores independientes y los trabajadores informales se observa un nivel de cobertura que oscila entre el 40% y 50%, que se ha emparejado a partir de 2013. La disparidad de protección está dada por el uso de la variable tamaño del establecimiento, que funciona como variable proxy de heterogeneidad.

Con respecto a la distribución del ingreso, el saldo del período es regresivo para el conjunto de la población ocupada. Entre 2010 y 2019 los ingresos reales cayeron casi un 12% (si consideramos el año 2020, esa proporción alcanza el 13%). Sin embargo, hasta 2015 se venía evidenciando cierta mejora para la clase trabajadora en su conjunto y para la clase no manual rutinaria, situación que cambió a partir de 2016, y específicamente, desde 2018. Ya en pandemia, dentro de aquellos trabajadores que continuaron ocupados, la clase de pequeños propietarios y trabajadores independientes fue la que recibió sus peores efectos en términos económicos. Vale aclarar que dicha clase fue la que experimentó una mayor disminución de sus ingresos entre las puntas del período considerado.

Por último, una mirada enfocada específicamente en la desigualdad de ingresos nos permite identificar tres espacios diferenciados en los que se marca una distancia económica, por un lado, entre la clase de servicios y, por el otro, entre los trabajadores rutinarios y la clase trabajadora manual formal, y en forma más rezagada, las clases de pequeños propietarios y trabajadores independientes y la clase de trabajadores formales. Hasta 2013 estos espacios tendían a acercarse, al reducirse la desigualdad de ingresos entre las clases. Sin embargo, ya

a partir de 2014, y fundamentalmente luego del 2015-2016, la tendencia se modifica hacia un incremento de la desigualdad.

Esta presentación concluye además con la idea de que un porcentaje elevado de asalariados, pero también de empresarios junto a trabajadores por cuenta propia calificados y no calificados, no tiene cotizaciones en la seguridad social, contribuyendo a un esquema que tiende a manifestar la debilidad de las condiciones ocupacionales de la población, y también de su futuro, y la debilidad del sistema de reparto, ante la limitación de los aportantes. Sin embargo, puede visibilizarse que, a pesar de la pandemia, la reducción de estos se vio limitada por el accionar gubernamental de asistir con salarios y restringir despidos, a fin de, por lo menos, mantener la misma cantidad de aportantes luego de la caída, con mayor pronunciamiento, generada en el gobierno de Mauricio Macri.

BIBLIOGRAFÍA

- Albertini, Marco (2013). The relation between social class and economic inequality: A strengthening or weakening nexus? Evidence from the last three decades of inequality in Italy. *Research in Social Stratification and Mobility*, 33, 27-39.
- Basualdo, Eduardo (2011). Sistema político y modelo de acumulación: Tres ensayos sobre la Argentina actual. Cara o Ceca, CABA.
- Beccaria, Luis y Maurizio, Roxana. (2017). Mercado de trabajo y desigualdad en la Argentina. Un balance de las últimas tres décadas. *Sociedad*, 37, 15-75.
- Benza, Gabriela. (2016). “La estructura de clases durante la década 2003-2013”. G. Kessler, *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- CENDA. (2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: La economía argentina en el período 2002-2010. Cara o Ceca, CABA.
- Chávez Molina, Eduardo. (2013). *Desigualdad y movilidad social en el mundo contemporáneo*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Chávez Molina, Eduardo y Sacco, Nicolás. (2015). “Reconfiguraciones en la estructura social: Dos décadas de cambios en los procesos distributivos”. Salvia, A. y Lindenboim, J. (eds.). *Hora de Balance: Proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*. Eudeba, Buenos Aires.
- Cortés, Fernando y Cuéllar, Oscar. (1990). *Crisis y reproducción social*. Miguel A. Porrúa, México.

- Dalle, Pablo. (2012). Cambios recientes en la estratificación social en Argentina (2003-2011). Inflexiones y dinámicas emergentes de movilidad social. Argumentos. Revista de crítica social, (14).
- Elbert, Rodolfo (2015). Informalidad en la estructura de clases de Argentina: ¿Es el proletariado informal una nueva clase social? Revista Pilquen, 18(3), 50-65.
- Erikson, Robert y Goldthorpe, John (1992). The constant flux: A study of class mobility in industrial societies. Oxford University Press.
- Ernst, Christoph; López Mourelo, Elba; Pizzicannella, Michella; Rojo, Sofía y Romero, Carlos (2020). Argentina: Los retos en las respuestas a la pandemia y sus impactos socioeconómicos. OIT, Buenos Aires.
- Fernández, Ana Laura y González, Mariana (2019). “Informe sobre situación del mercado de trabajo N°6”. CIFRA, Buenos Aires.
- Goldthorpe, John H. (1992). Sobre la clase de servicio, su formación y su futuro. Zona abierta, (59), 229-263.
- Goldthorpe, John H. (2007). “Social class and the differentiation of employment contracts”.
- Goldthorpe, John H. (Ed.). On Sociology. Volume Two: Illustration and Retrospect. Stanford University Press, California, 101-24.
- Goldthorpe, John H. (2010). “La clase social y la diferenciación de los contratos de empleo”, De la Sociología. Números, narrativas e integración de la investigación y la teoría. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), España, 363-388.
- Goldthorpe, John H. y McKnight, A. (2006). The economic basis of social class, Mobility and inequality: Frontiers of research from sociology and economics, 109-36.
- González, Mariana y Garriga, Cecilia (2020). Informe sobre empleo y salarios registrados. CIFRA, Buenos Aires.
- INDEC (2021). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Cuarto trimestre de 2020. Trabajo e ingresos N° 1, p. 23.
- Jacovkis, Pablo; Masello, Diego; Granovsky, Pablo y Oliva, Miguel (2021). La pandemia desnuda nuestros problemas más estructurales: Un análisis de los impactos del COVID 19 en el mercado de trabajo argentino. Trabajo y Sociedad, 22(36).
- López Roldán, Pedro; Fachelli, Sandra (2021), A general model for the comparative analysis of Social Inequalities between Europe and Latin America. En Towards a Comparative Analysis of

- Social Inequalities between Europe and Latin America. Springer, Cham, Alemania.
- Maceira, Verónica. (2016). Aportes para el análisis de la estructura de clases y la diferenciación social de los trabajadores en el área Metropolitana de Buenos Aires en la posconvertibilidad. *Estudios del trabajo*, (52).
- Manzanelli, Pablo; Calvo, Daniela y Garriga, Cecilia (2020). Informe de Coyuntura N° 54, p. 16. CIFRA, Buenos Aires.
- Marqués Perales, Ildelfonso y Chávez Molina, Eduardo. (2019). Relevancia de la heterogeneidad socioeconómica. Estudio comparativo entre América Latina y Europa basado en la adaptación del esquema EGP. *Papers. Revista de Sociología*, 104(2), 225-245.
- Pla, Jésica; Rodríguez de la Fuente, José y Sacco, Nicolás. (2018). Clases sociales y condiciones de vida en el Gran Buenos Aires (2003-2013). *Revista Colombiana de Sociología*, 41(2), 189-231.
- Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly (2003). Las estructuras de clase en América Latina: Composición y cambios durante la época neoliberal (Vol. 68). CEPAL.
- Poy, Santiago; Robles, Ramiro y Salvia, Agustín. (2021). La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019). *Trabajo y Sociedad*, 22(36).
- Poy, Santiago y Salvia, Agustín. (2019). Estratificación social, movilidad intergeneracional y distribución de resultados de bienestar en la Argentina. Educa, Buenos Aires.
- Rodríguez de la Fuente, José. (2017). Aportes del pensamiento crítico latinoamericano para el estudio de la estructura de clases y la movilidad social. *Trabajo y sociedad*, 29, 18.
- Salvia, Agustín; Vera, Julieta; y Poy, Santiago. (2015). "Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina". Salvia, Agustín y Lindenboim, Javier. (eds.). *Hora de balance: Proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. Eudeba, Buenos Aires.
- Santarcangelo, Juan y Padín, Juan Manuel (2019). La reinstauración del neoliberalismo en Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. 2015-2019. *Realidad económica*, 48(326), 33-58.
- Savage, Mike; Devine, Fiona; Cunningham, Niall, Taylor, Mark; Li, Yaojun; Hjellbrekke, Johs y Miles, Andrew (2013). A new model of social class? Findings from the BBC's Great British Class Survey Experiment. *Sociology*, 47(2), 219-250.

- Solís, Patricio, Chávez Molina, Eduardo y Cobos, Daniel. (2019). Class Structure, Labor Market Heterogeneity, and Living Conditions in Latin America. *Latin American Research Review*, 54(4).
- Standing, Guy. (2013). *El precariado: Una nueva clase social*. Pasado & Presente, Barcelona.
- Varesi, Gastón (2011). Argentina 2002-2011: Neodesarrollismo y radicalización progresista. *Realidad económica*, 264.
- Varesi, Gastón (2018). Relaciones de fuerza bajo la presidencia Macri. *Realidad Económica*, 320, 36.
- Wahren, Pablo; Harracá, Martín y Cappa, Andrés (2018). “A tres años de Macri: Balances y Perspectivas de la Economía Argentina”. CELAG.
- Wainer, Andrés. (2019). ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. *Realidad económica*, 48(324), 33-68.
- Weeden, Kim; Kim, Young-Mi; Di Carlo, Matthew y Grusky, David (2007). Social Class and Earnings Inequality. *American Behavioral Scientist*, 50(5), 702-736.
- Weller, Jürgen (2000). *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

EL PARADIGMA DEL TRABAJO EN EL DERECHO A LA PREVISIÓN SOCIAL Y LA URGENCIA DE DISCUTIRLO DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Sol Minoldo

HISTÓRICAMENTE los derechos sociales surgieron en el marco de derechos laborales, ya sea como derechos reconocidos por los propios Estados (principalmente como respuesta frente a reclamos y conflictos con movimientos de trabajadores y/o como políticas económicas de activación del consumo interno), o bien como recomendaciones de instituciones internacionales tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas (ONU).

La configuración de los derechos en ese marco ha tenido consecuencias específicas con relación a sus formas de acceso y distribución, que han generado crecientes tensiones con otras prioridades prescriptas para los derechos sociales en los instrumentos internacionales de derechos, así como en las expectativas y demandas de las propias comunidades. Todo esto ha tenido una de sus expresiones más evidentes en el caso de los sistemas previsionales, diseñados en el marco de paradigmas contributivos, que estratifican no solo el acceso sino también la calidad de la protección.

Algunas modificaciones ad hoc sobre estos sistemas han permitido reducir el impacto excluyente e inequitativo que produce sistemáticamente la institución previsional contributiva. Sin embargo, en la medida en que no fue replanteado el paradigma en su conjunto,

esas estrategias se han topado con diversas limitaciones: proporcionar acceso a derechos segmentados, y en algunos casos con déficits de cobertura y calidad; estigmatización de beneficiarios no contributivos; y, en el caso de estrategias tales como moratorias, inseguridad institucional sobre su permanencia en el tiempo para futuras cohortes.

Este capítulo propone profundizar, desde una perspectiva de género, en las tensiones que implica la configuración de los derechos sociales centrada en su diseño como derechos laborales. Lo hace desde el estudio del caso particular de la previsión social.

En tal sentido, propone analizar las implicancias del diseño laboralista de los derechos (plasmado en esquemas contributivos de previsión social) en términos de inclusión/exclusión e inequidad, en tensión con amplios consensos que se han logrado a lo largo de los últimos 70 años con relación al reconocimiento de desigualdades estructurales de género.

Uno de los ejes del abordaje estará puesto en la inclusión de la perspectiva de género, abordando a partir de discusiones de la economía feminista la manera en que la configuración laboralista de los derechos generó la sistemática discriminación de las mujeres de los derechos sociales en general, y de la previsión social en particular. En tal sentido, el reconocimiento de la desigualdad económica, como uno de los pilares de la desigualdad estructural de género, apunta a la existencia de una división sexual del trabajo que resulta en una asignación asimétrica de trabajos no remunerados, la falta de reconocimiento del valor social y económico de los mismos, las brechas de género al interior del mercado de trabajo y las consecuencias que todo ello supone para el acceso a derechos sociales mediados por la participación en el trabajo mercantil y formal.

A continuación, se realizará una revisión de contenidos de derechos humanos, instrumentos de derecho internacional a nivel latinoamericano y normativas de la OIT, identificando la manera en que se hace progresivamente presente la perspectiva de género, generando tensiones con instituciones sociales que fueron diseñadas en ausencia de la misma.

Finalmente, a partir del análisis del caso argentino entre 2015 y 2020 se analizará la medida en que las instituciones previsionales contributivas tensionan con las prescripciones de derechos más recientes. Para ello, se hará referencia a algunos datos socioeconómicos de acceso y equidad de la previsión social en argentina, con relación a la predominancia de unos u otros esquemas institucionales aplicados.

1. INTRODUCCIÓN. EL MODELO CONTRIBUTIVO DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SUS CUESTIONAMIENTOS

Históricamente los derechos sociales surgieron en el marco de derechos laborales, ya sea como derechos reconocidos por los propios Estados (principalmente como respuesta frente a reclamos y conflictos con movimientos de trabajadores y/o como políticas económicas de activación del consumo interno), o bien como recomendaciones de instituciones internacionales tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas (ONU).

El carácter laboralista de las instituciones orientadas a garantizar los derechos sociales ha estado presente en muy dispares tradiciones, incluyendo la propuesta beveridgeana de seguridad social que proponía un acceso universal asentado en el derecho ciudadano. Y es que, incluso en su caso, el derecho a la protección social era reconocido a los ciudadanos, pero en tanto “trabajadores”. Beveridge consideraba que quienes no trabajaban no dejaban de serlo, en la medida en que podían tener la intención de trabajar en el mercado de trabajo, pero no conseguirlo por razones ajenas a ellos (Durand, 1991). También lo eran las identificadas por Beveridge como “amas de casa”, en la medida en que se les reconocía el derecho a pensiones no contributivas. Sin embargo, se trataba de “trabajadores a medias”, de modo que su derecho estaba supeditado a la específica circunstancia de que no hubiera un hombre pensionado en el hogar (Minoldo, 2014). Así, no se trataba de una reformulación radical de los sistemas ni de sus fundamentos, sino de una reforma orientada a alcanzar a quienes el seguro social excluía. En este marco, mientras la cobertura seguía centrada en el trabajador cotizante, se incorporaban los demás trabajadores (no cotizantes) de forma asistencial, con una protección de menor calidad.

La configuración de los derechos en ese marco ha tenido consecuencias específicas con relación a sus formas de acceso y distribución, que ha generado crecientes tensiones con otras prioridades prescriptas para los derechos sociales en los instrumentos internacionales de derechos, así como en las expectativas y demandas de las propias comunidades. Todo esto ha tenido una de sus expresiones más evidentes en el caso de los sistemas previsionales, diseñados en el marco de paradigmas contributivos, que estratifican no solo el acceso sino también la calidad de la protección.

Con relación al acceso, los sistemas contributivos condicionan el mismo a la existencia de una trayectoria contributiva, que depende a su vez de una inserción de largo plazo en el trabajo mercantil y formal. Si bien de manera teórica son una forma de protección del “trabajador” frente al “riesgo” de envejecer, en los hechos se trata de una protección social en la vejez pero condicionada, en la que además sub-

yace el reconocimiento (o la falta del mismo) de ciertas labores como trabajo (quedando excluidas principalmente las tareas domésticas, de crianza y de cuidado de personas enfermas o dependientes). *En la medida en que una trayectoria incompleta o inexistente en el trabajo formal impide el acceso*, el carácter excluyente de la protección contributiva adquiere un carácter de género, debido a las consecuencias de la división sexual del trabajo sobre las trayectorias laborales de las mujeres. La mayor carga de tareas no remuneradas (no mercantiles) que recaen sobre ellas condiciona su participación en el trabajo mercantil, y cuando la misma se produce, afecta la continuidad, intensidad y condiciones de la inserción en el mercado laboral (UGyE, 2021).

Por otra parte, con relación al aspecto distributivo, la seguridad social contributiva tiende a producir una doble estratificación. Por un lado, entre quienes acceden cumpliendo con las condiciones contributivas y quienes lo hacen en el marco de pensiones no contributivas, cuando las mismas existen. Por otro lado, entre quienes acceden habiendo cumplido con la trayectoria completa de cotizaciones exigidas. Y es que los haberes jubilatorios en los esquemas contributivos se establecen con relación al monto de los ingresos de la vida laboral, sea por medio de tasas de sustitución del salario o cálculos de tipo actuarial respecto de las contribuciones realizadas. Como resultado, las diferentes calidades de los haberes, esto es, su capacidad para satisfacer necesidades, tienden a favorecer a quienes lograron mayores ingresos en su vida laboral. Nuevamente, considerando las desigualdades económicas de género por la dispar participación en el trabajo remunerado, así como por la brecha salarial entre quienes participan, la estratificación de los sistemas previsionales tiende a configurar brechas de género en la calidad de la protección previsional.

Algunas modificaciones ad hoc sobre estos sistemas han permitido reducir el impacto excluyente e inequitativo que produce sistemáticamente la institución previsional contributiva. Sin embargo, en la medida en que no fue replanteado el paradigma en su conjunto, esas estrategias se han topado con diversas limitaciones: proporcionar acceso a derechos segmentados y, en algunos casos, con déficits de cobertura y calidad; estigmatización de beneficiarios no contributivos y, en el caso de estrategias tales como moratorias, inseguridad institucional sobre su permanencia en el tiempo para futuras cohortes.

En la mayor parte del mundo occidental, incluyendo América Latina, y particularmente el caso de Argentina, se institucionalizaron mecanismos de acceso a la protección centrados en mecanismos de acceso y distribución “contributivos”. Así, el análisis de este tipo de sistemas y sus consecuencias para el acceso a derechos sociales resulta plenamente del interés de nuestra región.

Este capítulo propone profundizar, desde una perspectiva de género, en las tensiones que implica la configuración de los derechos sociales centrada en su diseño como derechos laborales. Lo hace desde el estudio del caso particular de la previsión social. En tal sentido propone analizar las implicancias del diseño laboralista de los derechos (plasmado en esquemas contributivos de previsión social) en términos de inclusión/exclusión e inequidad, en tensión con amplios consensos que se han logrado a lo largo de los últimos 70 años con relación al reconocimiento de desigualdades estructurales de género.

El trabajo constará de tres partes:

1. En primer lugar, desde las discusiones propuestas por la economía feminista, se abordará la manera en que la configuración laboralista de los derechos generó la sistemática discriminación de las mujeres de los derechos sociales en general, y de la previsión social en particular. En tal sentido, el reconocimiento de la desigualdad económica como uno de los pilares de la desigualdad estructural de género apunta a la existencia de una división sexual del trabajo que resulta en una asignación asimétrica de trabajos no remunerados, la falta de reconocimiento del valor social y económico de los mismos, las brechas de género al interior del mercado de trabajo y las consecuencias que todo ello supone para el acceso a derechos sociales mediados por la participación en el trabajo mercantil y formal.
2. A continuación, se realizará una revisión de contenidos de derechos humanos, instrumentos de derecho internacional a nivel latinoamericano y normativas de la OIT, identificando la manera en que se hace progresivamente presente la perspectiva de género, generando tensiones con instituciones sociales que fueron diseñadas en ausencia de la misma.
3. Finalmente, a partir del análisis del caso argentino entre 2004 y 2020, se analizará la medida en que las instituciones previsionales contributivas tensionan con las prescripciones de derechos más recientes. Para ello, se hará referencia a algunos datos socioeconómicos de acceso y equidad de la previsión social en argentina, con relación a la predominancia de unos u otros esquemas institucionales aplicados.

Como cierre del capítulo, se reflexionará sobre las tensiones entre las instituciones contributivas de previsión social y la perspectiva de género tal y como se ha ido incorporando en los instrumentos de derechos del mundo en general, y de la región en particular. Se analizará, en tal sentido, la capacidad de estos sistemas, dadas sus característi-

cas, para cumplir con los objetivos de protección que se imponen en el marco del avance de una agenda de derechos que no es estática. Así, se intentará identificar de qué manera y hasta qué punto urge adecuar las instituciones previsionales para ser consistentes con la más reciente orientación de los instrumentos de derechos, y se reflexionará sobre la importancia de interpelar el conjunto de los derechos sociales diseñados en función de una mirada laboralista sin perspectiva de género.

2. DISCUSIÓN CONCEPTUAL DEL DERECHO SOCIAL COMO LIMITADO A SU DIMENSIÓN LABORAL

2.1. DERECHO LABORAL: ¿SINÓNIMO DE DERECHO DE SOCIAL? ¿O SOLO UNA DE SUS FORMAS?

Los primeros derechos sociales, reconocidos públicamente en las sociedades capitalistas occidentales, fueron concebidos en función de un sujeto social en particular: el trabajador. El reconocimiento de estos derechos se encontraba íntimamente ligado a los movimientos y luchas de trabajadores, así como a las iniciativas estatales orientadas a desactivar o reducir la conflictividad social por las tensiones en la relación entre el capital y el trabajo. Por otra parte, en sociedades y economías donde las desigualdades y problemas parecían explicarse centralmente por la relación laboral mercantil, el trabajador no solo era sujeto de sus propias reivindicaciones, sino también el de movimientos políticos e ideológicos cuyos fines últimos eran la justicia social o la construcción de sociedades más igualitarias. Cuando en el siglo XX se proclamaron los derechos sociales en el marco de instrumentos de derechos humanos, como resultado de amplios consensos internacionales, el precedente inmediato ya estaba establecido en derechos concebidos en y para el mundo “del trabajo” y sus protagonistas.

Si garantizar los derechos laborales requería interferir públicamente en las relaciones laborales, los derechos sociales dependían de la capacidad estatal para regular el mundo del trabajo. Así, desde el principio, la existencia de la informalidad laboral representaba un límite práctico para implementar la garantía de los derechos sociales. En América Latina, donde los mercados laborales tendían a eludir masiva y estructuralmente la regulación, el avance de los derechos sociales quedó sujeto a la condición de avanzar en la formalización de las relaciones laborales. Luego de décadas sin conseguirlo, las expectativas de alcanzar una amplia regulación del trabajo se empañaron aún más cuando comenzaron a surgir relaciones laborales novedosas en las que se tendía a “desdibujar” la dependencia laboral.

La terciarización de la provisión de diferentes actividades y servicios fue extendiéndose como un nuevo esquema productivo que le permitía a los grandes capitales desprenderse de riesgos y responsa-

bilidades legales. La desarticulación de las relaciones productivas tradicionales engendró un modelo de dependencia laboral en el que los trabajadores no eran, en los hechos, empleados de aquellos a quienes prestaban sus servicios, sino de empresas que oficiaban de “mediadoras” entre quienes demandan y quienes ofrecen ese trabajo. Más tarde, montado sobre las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías, cobraría forma un fenómeno conocido como “uberización” del trabajo¹, en el que incluso la empresa responsable de la “mediación” desconocería la relación laboral, interviniendo como una prestadora de servicios a las partes “independientes”. En ese marco, miles de trabajadores “independientes”, que en los hechos eran muy poco independientes, debían ocuparse por sí mismos de costearse el acceso a sus derechos sociales.

Las promesas de los derechos laborales para viabilizar la justicia social podían adivinarse incompletas, sin embargo, desde mucho antes de que las relaciones laborales comenzaran a volverse menos transparentes. Y no sólo por el hecho de que, desde el comienzo, muchas economías contaban con grandes partes de sus mercados laborales ajenos a la regulación laboral. Si bien era y sigue siendo indudable que interferir sobre las relaciones de explotación laboral tiene un gran potencial para reducir diversas desigualdades e injusticias, existen relaciones de desigualdad y asimetrías de poder que nunca se agotaron en la dimensión estrictamente mercantil de las relaciones de producción. En tal sentido, las reivindicaciones políticas y sociales del feminismo permitirían poner en evidencia que existía una enorme cantidad de trabajo, con enorme valor social y económico, que se realizaba fuera de la esfera mercantil.

2.2. LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO Y LOS APORTES DE LA ECONOMÍA FEMINISTA

En todas las sociedades que conocemos tiende a reproducirse en alguna medida una división sexual del trabajo, que divide las tareas productivas y reproductivas y las asigna como incumbencia o responsabilidad propiamente masculina o femenina. Además de la dimensión del mandato o el “deber” (que establece normativamente lo que haría a un “buen hombre” o una “buena mujer”), suele asumirse que el sexo asignado al nacer se asocia “naturalmente” con ventajas o capacidades especiales para realizar esos trabajos. De manera enormemente generalizada, se considera incumbencia de los hombres ser “provee-

¹ El término “uberización” se desprende de considerar como modelo el de la plataforma UBER, que fue una de las primeras en triunfar ampliamente con este novedoso esquema.

dores” de sus familias, y de las mujeres el trabajo de tipo reproductivo, es decir, aquel principalmente vinculado con ocupaciones de cuidados de las personas².

En el capitalismo, el trabajo reproductivo se produce, predominantemente, en el plano del mundo privado o doméstico, al margen del mercado; por otro lado, el trabajo productivo se orienta principalmente a la inserción en relaciones mercantiles, en el ámbito de lo público. Por eso, mientras el primero se realiza en el marco de arreglos familiares, y su condición de trabajo queda difuminado como “gesto de amor”, el trabajo productivo suele dar acceso a un ingreso.

Las ciencias económicas, centradas tradicionalmente en las relaciones de mercado, tendieron a omitir la importancia económica de relaciones familiares, económicas y de propiedad que condicionan fuertemente las dinámicas que se configuran en el mercado. Reconociendo sólo aquello que el propio mercado valora (o valoriza), replicaron una noción de trabajo que desconocía el enorme aporte económico y social del trabajo reproductivo. Un aporte que constituía, en definitiva, una condición de posibilidad para el resto de la economía. En el mismo sentido, la categoría de “actividad económica” implicó enmarcar el trabajo reproductivo, realizado fuera del mercado, como “inactividad laboral”. Incluso al día de hoy, las actividades realizadas fuera de la esfera de intercambio comercial no constituyen un “trabajo” en términos estadísticos o legales³.

Los aportes de la economía feminista han llamado la atención sobre la limitación de analizar los procesos mercantiles sin abordar, integralmente, la relación entre las esferas productiva y reproductiva como parte de un mismo proceso, realizado dentro y fuera de la es-

2 El conjunto de trabajos reproductivos suele conceptualizarse también como “economía del cuidado”. Esta categoría incluye, como detalla Corina Rodríguez Enríquez, “el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinación de horarios, traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisión del trabajo de cuidadoras remuneradas, entre otros). El cuidado permite atender las necesidades de las personas dependientes, por su edad o por sus condiciones/capacidades (niños y niñas, personas mayores, enfermas o con algunas discapacidades) y también de las que podrían autoproversee dicho cuidado” (Corina Rodríguez Enríquez, 2015).

3 Aunque la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ya ha comenzado a referirse como actividad económica al trabajo para el autoconsumo “como parte del trabajo invisibilizado”, los instrumentos estadísticos como los Sistema de Cuentas Nacionales aún no lo consideran como tal (OIT, 2012: 52). Sin embargo, las mismas tareas son consideradas trabajo (mercantil) cuando son realizadas por una persona que ofrece sus servicios en el mercado y es remunerada por realizarlos.

fera mercantil. Advertir la relevancia económica y social del trabajo de cuidado, así como el papel de los arreglos sociales vinculados a su desigual distribución, permite comprender algunas de las principales estructuras que reproducen la desigualdad de género. En palabras de Frasser, “el resultado es una estructura político-económica que genera patrones específicamente genéricos de explotación, marginación y privación” (Frasser, 1997: 19 en Corina, 2001). Ciertamente, la evolución de los arreglos privados para resolver la realización de las tareas reproductivas ha condicionado la intensidad y modalidad de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado. La división sexual del trabajo no sólo condiciona la mayor o menor inserción de las mujeres en el trabajo remunerado, sino que se reproduce también al interior del mercado. La falta de participación en el trabajo remunerado, o la participación en el marco de jornadas parciales o interrumpidas en el tiempo⁴; la segmentación horizontal⁵, por la cual se insertan principalmente en trabajos más precarizados y peores pagos; el menor acceso a puestos jerárquicos⁶, que son los mejores pagos; todo ello produce un acceso claramente diferencial a ingresos propios.

En la medida en que los derechos sociales se han erigido como derechos principalmente laborales, la dedicación a tareas no remuneradas o una inserción más precaria en el trabajo mercantil ha constituido una limitación para el acceso a los mismos. Esta desigualdad

4 La metáfora de “escaleras rotas” da cuenta de las interrupciones que afectan las trayectorias laborales de las mujeres y que condicionan sus oportunidades de ascenso, ligadas al aumento de la demanda de cuidados en los hogares, ya sea por la maternidad o el cuidado de otras personas a cargo.

5 La segmentación horizontal tiene que ver con patrones de inserción en el trabajo mercantil dentro de ciertos sectores. Las mujeres se insertan preferencialmente en ramas de actividad tradicionalmente consideradas de incumbencia “femenina”, vinculadas sobre todo con servicios de cuidados. Por otra parte, la persistencia de la división sexual del trabajo al interior del mercado implica que además esos trabajos tiendan a ser los peores pagos y los más precarios en términos de acceso a derechos y seguridad social, estabilidad, reconocimiento de la relación laboral, oportunidades de ascenso y profesionalización. De este modo, los trabajos “femeninos” parecieran acarrear hacia dentro de la esfera mercantil el escaso valor social y económico que, fuera de ella, implica que ni siquiera sean considerados como trabajos.

6 Por un fenómeno conocido como segmentación vertical, las mujeres tienden a quedar subrepresentadas en los puestos de jerarquía y tomas de decisiones, incluso en rubros de actividad considerados “femeninos”. La metáfora del “techo de cristal” subraya la existencia de barreras invisibles a simple vista que les impiden el ascenso. Esto implica que, aun sin que haya reglas o leyes explícitas que limiten su acceso, operan diversos mecanismos que condicionan sus verdaderas oportunidades para escalar hacia puestos de mayor jerarquía, incluso cuando puedan contar con competencias y calificaciones idénticas o hasta mayores a los colegas varones con quienes compiten.

se hace especialmente evidente en el caso particular de sistemas previsionales de tipo contributivo. El acceso condicionado a largas trayectorias laborales en el mercado puede constituir, en los hechos, un fuerte factor de exclusión para quienes se dedican total o principalmente al trabajo no remunerado, o han tenido interrupciones en sus trayectorias en el trabajo mercantil, o bien se han insertado, pero en condiciones de precariedad que no garantizan el acceso a la seguridad social. Flavia Marco Navarro (2016) apunta que los sistemas de reparto y beneficio definido “fueron pensados para el trabajador hombre, jefe de familia y empleado del sector formal de la economía”, quienes acceden por “derecho propio”, mientras que en ellos las mujeres acceden “fundamentalmente en virtud de su vínculo con un varón”, obteniendo “derechos derivados”, por la vía pensiones de viudez. Por otro lado, entre aquellas mujeres que consiguen completar sus trayectorias laborales para acceder a una prestación, la brecha salarial implica menores montos para sus haberes cuando los mismos se definen con relación a los ingresos laborales previos o a la cuantía de aportes (que también se vinculan a la cuantía de los ingresos laborales). Así, en los sistemas previsionales tienden a producirse brechas de género en la cobertura previsional y en los montos de las pensiones, sólo suavizadas por la introducción de mecanismos de acceso distanciados de la pauta contributiva y de mecanismos redistributivos entre los ingresos jubilatorios.

En definitiva, el trabajo mercantil se encuentra atravesado por brechas de género y por ello, como fuente de derechos, reproduce derechos genéricamente estructurados.

3. LOS CONSENSOS INTERNACIONALES

En tal sentido, las características de la protección previsional contributiva, reproducidas durante décadas en Latinoamérica y en casi todo el mundo occidental, pueden ser increpadas a la luz de las recomendaciones y parámetros que irrumpen junto con el avance en las últimas décadas del enfoque de derechos. El enfoque de derechos permite interpelar las instituciones de seguridad a la luz de los grandes consensos internacionales reflejados en instrumentos de derechos y que son vinculantes para nuestro país.

El derecho internacional, ciertamente, no constituye un listado de prescripciones estáticas, sino que se encuentra en constante crecimiento. Frente a ello, cabe preguntarse si la coincidencia con tradiciones que fueron contemporáneas a los primeros tratados de derechos humanos continua vigente al considerar las concepciones que dichos tratados promueven muchas décadas más tarde.

Cuando fueron asentados los principales precedentes de la previsión social en el mundo, ni el derecho internacional, ni los instrumentos de derechos laborales de la Organización internacional del Trabajo habían incorporado la perspectiva de género. No será sino hasta 1975 que se introduce en el sistema internacional la perspectiva de género, considerando a las mujeres como un colectivo cuya particular consideración se hace necesaria para lograr el efectivo cumplimiento de la igualdad de derechos. Ese año se realizó la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, cuyo reporte incluyó un Plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer (United Nations, 1976). En este instrumento se menciona, por un lado, la discriminación de las “mujeres trabajadoras” y se establece que deben tener una cobertura igualitaria en todo aspecto con los hombres en el marco de los esquemas nacionales de seguridad social (ítem 105 en la sección “D. Employment and related economic roles”). En el apartado 13 (Seguridad social y seguridad familiar para las mujeres, incluyendo las personas mayores y las discapacitadas) se explicita entre otras consideraciones que en muchos países las mujeres se encuentran en desventaja con relación a los beneficios proporcionados por la seguridad social y que ha de considerarse que “todas las mujeres contribuyen mediante su trabajo con el desarrollo económico y social”. Además, se considera como una “alta” prioridad el proveer a las mujeres de seguridad social, mencionando específicamente la inclusión de las mujeres mayores. Como segunda recomendación en dicho apartado se menciona la urgencia de que los gobiernos reconozcan la maternidad y paternidad como una función social, poniendo en valor aquel trabajo que, en términos económicos, no es identificado como tal por no recibir una contraprestación monetaria.

En 1979 se realiza la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Naciones Unidas, 1979). Allí se explicita, en las consideraciones, la preocupación por la efectiva igualdad entre hombres y mujeres en el goce de sus derechos. Entre los derechos explícitamente mencionados en tal sentido, se menciona el acceso a la seguridad social (artículo 11.b). Además, en el inciso anterior de ese mismo artículo (11.a), se menciona el derecho a igual remuneración por trabajo de igual valor, dando cuenta implícitamente de la problemática de género hoy conocida como brecha salarial. Esto último tiene especial relevancia para las inequidades que se podrían eventualmente trasladar a la seguridad social en el marco de sistemas que tiendan a la sustitución de ingresos.

En el año 1980 se celebró la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y se aprobó el Programa de acción para la segunda mitad del Decenio de las Naciones Unidas para

la Mujer (United Nations, 1980). Entre las resoluciones y decisiones adoptadas, se dedica un apartado a “Mujeres mayores y seguridad social” (p. 66). Allí se reconoce que, en muchas sociedades, debido a una más larga expectativa de vida, las mujeres mayores constituyen un segmento de la población de rápido crecimiento y requiere que los Estados miembros y la Secretaría General de Naciones Unidas presten especial atención a los problemas que las mujeres mayores enfrentan en sus sociedades.

En 1982 se realiza un instrumento específico de derechos para las personas mayores: el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 1982). Allí se reconocen las limitaciones que supone la seguridad social, tal como está diseñada, para proteger a las mujeres mayores en virtud de la brecha salarial, así como de las consecuencias de la división sexual del trabajo sobre la reducción o interrupción de las trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo. Al respecto se recomienda que “deberá prestarse especial atención, dentro del marco de la seguridad social y de los programas sociales, a la situación de las mujeres de edad, cuyo nivel de ingresos suele ser más bajo que el de los hombres y cuyo empleo ha quedado a menudo interrumpido a causa de las responsabilidades que les imponen la maternidad y la familia. A la larga, convendrá orientarse hacia el concepto del derecho propio de la mujer a la protección social” (ítem 72). Eso implica una ruptura con la típica protección “indirecta” para las mujeres en un esquema de seguridad social centrado en el proveedor familiar masculino, que protege indirectamente a las mujeres que, en virtud de una división sexual del trabajo, se ocupan de tareas reproductivas, de crianza y cuidados.

En 1992 se realiza la Proclamación sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 1992) que insta a que se les dé a las mujeres de edad “un apoyo adecuado y acorde con su contribución, en gran parte no reconocida, a la economía y al bienestar de la sociedad”. Así, se hace un reconocimiento al trabajo típicamente no remunerado que muchas mujeres realizan quedando excluidas de un acceso propio y directo a la protección.

En 1994 se definió en El Cairo el Programa de Acción Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Naciones Unidas, 2014). Allí, frente a la inquietud por eliminar las desigualdades de género, se sugiere incrementar su acceso directo al ingreso a través del trabajo remunerado. Para ello, se promueve “que la participación en la fuerza laboral sea compatible con las obligaciones familiares, especialmente en el caso de las familias con niños pequeños”, habilitando medios tales como “guarderías y salas de lactancia en el lugar de trabajo, jardines

de infancia, trabajos de jornada parcial, licencia paterna remunerada, licencia materna remunerada, horarios flexibles”.

Con el comienzo del nuevo siglo se realiza, en el año 2000, la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000). Allí, se ratifica el interés por “promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”.

En el año 2002, tendría lugar la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2002) que identifica un problema en el diseño mismo de aquellos sistemas basados en un sujeto de protección con “una actividad laboral ininterrumpida”. A ello se debe lo que la declaración define como una “parcialidad institucional” que perjudica la situación económica de las mujeres. Al respecto, se apunta que “las desigualdades y disparidades entre los géneros en lo que se refiere al poder económico, la desigual distribución del trabajo no remunerado entre las mujeres y los hombres, la falta de apoyo tecnológico y financiero para las empresas de las mujeres, la desigualdad en el acceso al capital y el control de éste, en particular la tierra y los créditos, y en el acceso a los mercados laborales, así como todas las prácticas tradicionales y consuetudinarias perjudiciales, han obstaculizado la habilitación económica de la mujer y han intensificado la feminización de la pobreza. En muchas sociedades los hogares encabezados por mujeres, incluidas las divorciadas o separadas, las solteras y las viudas, son particularmente vulnerables a la pobreza. Hacen falta medidas especiales de protección social para hacer frente a la feminización de la pobreza, en particular en el caso de las mujeres de edad” (ítem 46). Se da cuenta así de una desigualdad de género originada en la división sexual del trabajo, la falta de reconocimiento de las tareas sociales asignadas a las mujeres y las desigualdades que afectan a la inserción de las mujeres en el trabajo mercantil. Frente a esto, más adelante afirma que “la formulación de políticas sobre la situación de las mujeres de edad debería ser una prioridad en todas partes”. En otro ítem la Declaración vuelve a enfatizar sobre las consecuencias de la división asimétrica de los trabajos de cuidados no remunerados. Al respecto se expresa que “Hoy se reconoce, en particular, el costo que representa para la mujer [la atención familiar no remunerada], que sigue prestando la mayor parte de la asistencia no estructurada. Las mujeres que la prestan deben soportar el costo financiero de una contribución reducida a los regímenes de pensiones debida a sus ausencias del mercado laboral, a la pérdida de oportunidades de ascenso y a sus menores ingresos” (ítem 102).

Con posterioridad a la Declaración de Madrid no se produjeron más instrumentos de derechos humanos pertinentes al tema de la seguridad social de alcance mundial, pero sí hubo un amplio desarrollo

de instrumentos regionales en América Latina que incorporaron nuevamente inquietudes con relación a la equidad de género.

En el año 2012 se realizó la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012) que reafirma el interés por la equidad de género en el acceso a la protección al establecer el objetivo de “garantizar el acceso equitativo de las mujeres y hombres mayores a la seguridad social y otras medidas de protección social, en particular cuando no gocen de los beneficios de la jubilación” (ítem 12.d).

En el año 2013 se realizó la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe de la que resulta el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013). Allí, se promueve una ampliación de derechos en el sentido de incrementar el alcance de la protección y seguridad social para incorporar “a las mujeres que han dedicado sus vidas al trabajo productivo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales y trabajadoras informales” (19). De este modo, el documento proporciona reconocimiento como “trabajo” que también ha de ser protegido a aquellas labores que tradicionalmente fueron invisibilizadas desde la definición restringida de trabajo, que sólo contemplaba el trabajo mercantil.

Finalmente, en el año 2017 se realizó la Declaración de Asunción (CEPAL, 2017), que al instar a los gobiernos a poner en marcha “políticas específicas para las personas mayores” subraya como abordaje el reconocimiento de las desigualdades de género.

Como se aprecia en la trayectoria recién expuesta, desde mediados de los 70 la perspectiva de género se introduce en el sistema de derechos, y en particular en los instrumentos referidos a los derechos sociales y la seguridad social. Los diferentes instrumentos dan cuenta de las desventajas de la mujer en el acceso al ingreso y a la protección en virtud de la división sexual del trabajo, la falta de valorización y protección directa del trabajo doméstico y de cuidados, la brecha salarial cuando la mujer se inserta en el trabajo mercantil, y las desventajas que todo ello supone para el acceso a la seguridad social contributiva. De este modo, la dirección en la que se produce la ampliación de derechos, introduce tensiones con esos derechos laborales centrados en una mirada del trabajo que no contempla el aporte de tareas atribuidas a las mujeres, y que en muchos casos se realizan de manera no remunerada.

4. LOS DATOS DE LA DESIGUALDAD

En los sistemas previsionales contributivos, tanto el acceso como la calidad de la protección se encuentran atravesados, como hemos visto, por la participación (o no) en el trabajo mercantil y por las moda-

lidades en que se produce la misma. Así, las brechas de género de la previsión social reproducen brechas de empleo, formalidad laboral y brechas salariales, entre otras desigualdades.

4.1. LAS DESIGUALDADES DE ACCESO A LA PREVISIÓN SOCIAL

En América Latina existe entre las mujeres una mayor proporción de personas sin ingresos propios. Por su parte, las mujeres que trabajan en el mercado laboral tienen, en general, mayor carga de trabajo total que los varones, aunque entre ellas tiene mayor peso el tiempo destinado al trabajo no remunerado (CEPAL, 2017b). En el caso de Argentina, mientras en 2013 ellas dedicaban un 10,4% más de tiempo total al trabajo, los varones dedicaban 29,6% más tiempo al trabajo remunerado (DNEyG, 2020). Si la participación en el trabajo remunerado y la cantidad de horas dedicadas al mismo es menor entre las mujeres, ocurre lo contrario respecto a la participación y horas dedicadas al trabajo no remunerado (INDEC 2020, en base a Calero, A., 2019). Estas diferentes participaciones en el trabajo remunerado dan lugar a una brecha de género en la densidad de las cotizaciones al sistema previsional. Si bien se advierte una tendencia a la reducción de la brecha, de modo que la misma es mayor en mujeres de más edad, la brecha alcanza 20% entre personas de 40 a 45 años (ANSES, 2021, gráfico 10).

La brecha de densidad de cotizaciones implica que existe una brecha de acceso a la previsión social. En Argentina, para acceder a una jubilación contributiva es necesario haber realizado al menos 30 años de cotizaciones a la seguridad social. En caso de haber realizado menos, y de no existir una moratoria, los años cotizados “se pierden” puesto que no es posible acceder siquiera a una prestación “parcial”. Al observar los datos del país desde 2003, encontramos que hasta 2006 existía una brecha de género estable en la cobertura de entre 17 y 19 puntos porcentuales (de modo tal que la cobertura masculina resultaba entre 30 y 35% mayor a la femenina) (ver el gráfico 1).

En el año 2004, en vistas de la baja cobertura general del sistema y considerando el impacto que tenía sobre ella la precarización laboral y el desempleo de los años 90, se aprobó en el congreso la [Ley 25.994](#) que habilitaba una moratoria previsional (en su artículo sexto) entre quienes hubieran cumplido la edad jubilatoria. A su vez, el decreto 1454/05 del año 2005 permitía acreditar años de servicios (independientes) anteriores a 1993 mediante una declaración jurada. Así, una vez registrados los mismos, se reconocía la existencia de una deuda que podía ser cancelada por medio de la moratoria. Esta deuda se saldaba mediante un descuento en la prestación a la que se tenía acceso, en un máximo de 60 cuotas (ANSES, 2021b). Aunque no parece

haber estado previsto entre quienes legislaron la moratoria (como se desprende del análisis del debate legislativo el día que se sancionó, ver el apartado “Un hito histórico casi accidental para la perspectiva de género”), la ley no sólo beneficiaba a quienes habían trabajado en la informalidad o quedado en el paro, sino que permitía además el acceso a quienes habían trabajado en actividades no remuneradas. En los hechos, la implementación implicó la posibilidad de universalizar la cobertura entre las personas en edad jubilatoria, accediendo a jubilaciones contributivas con un descuento como máximo durante los primeros 5 años, incluso en caso de no contar con ningún año cotizado. Como resultado, se produjo un masivo acceso a la previsión social, que tuvo un impacto de género contundente, prácticamente eliminando en un par de años la brecha de acceso a la previsión social⁷ (ver gráfico 1). En el año 2014 se produjo una nueva moratoria (aunque de alcance más limitado). En el 2016 fue creada, mediante la [Ley 27.260](#), la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que, si bien se implementó con el objetivo declarado de sustituir las moratorias en la función de universalizar la cobertura, en los hechos constituye una prestación similar a la pensión por edad avanzada: se trata de una prestación estrictamente no contributiva, a la que se accede por requisito de edad (en este caso 65 años cumplidos), es incompatible con otra prestación (por ejemplo, no puede cobrarse en simultáneo con una pensión contributiva, a diferencia de las jubilaciones por moratoria), su monto es inferior al mínimo de las jubilaciones y pensiones contributivas (estipulado en el 80% del valor de la misma) y, a diferencia de la pensión por edad avanzada o la prestación por moratoria, no genera derechos de pensión para cónyuge viudo o hijos dependientes⁸.

7 Es importante señalar que, al tomar la edad jubilatoria como criterio de recorte en el grupo observado, la cobertura femenina podría resultar levemente subestimada en la medida en que podría deberse a una demora voluntaria de la jubilación, hasta el límite dispuesto para la jubilación, mientras que en el caso de los varones esa demora cuenta con 5 años menos de posibilidad. Los análisis que consideran la población desde los 65 años encuentran, de hecho, que la cobertura femenina incluso llega a superar la masculina luego de la implementación de la moratoria. Sin embargo, en este análisis se consideró relevante observar la edad jubilatoria puesto que, de lo contrario, quedaría fuera del análisis una parte relevante de la población femenina que logró acceder a la jubilación mediante los mecanismos de inclusión previsional.

8 Cabe aclarar que, además de acceder a prestaciones previsionales mediante las condiciones del régimen general (por las cotizaciones en el marco de una relación de dependencia), mediante moratoria o accediendo a la PUAM, es posible acceder de otras maneras:

5. UN HITO HISTÓRICO, CASI ACCIDENTAL, PARA LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La sesión en la que se sancionó la Ley 25.994 en la cámara de diputados (en diciembre de 2004), el proyecto fue votado sin debate en el recinto (Cámara de diputados, 2021).

Cabe notar que el expediente tratado como “jubilación anticipada” estaba en realidad constituido por varios expedientes⁹, firmados por legisladores de diferentes fuerzas políticas. Esto es, no constituyó, como en el caso de otras reformas previsionales de la década, un proyecto enviado por el ejecutivo. Entre los diferentes proyectos considerados para la ley que fue finalmente aprobada, el énfasis estaba mayormente en la cuestión de la “jubilación anticipada” para trabajadores desempleados con edad cercana a la jubilatoria. La inclusión de un artículo que preveía la moratoria podría vincularse especialmente con el proyecto de María A. González y otros (Cámara de diputados, 2021), que en sus fundamentos enfatizaba la necesidad de universalizar el acceso a la protección previsional. Con todo, el énfasis se dirigía a lograr la inclusión de trabajadores independientes e informales.

En el senado, donde la ley fue aprobada por unanimidad (en la misma fecha que en la cámara de diputados), hubo algunas intervenciones. El Senador Morales señaló que el proyecto de “jubilación anticipada” se vinculaba con inquietudes de larga data, manifestadas en diversos proyectos provenientes de diferentes espacios políticos, y puntualizó que la ley contribuía con la situación de personas en con-

-
- Quienes trabajan de manera independiente pueden cotizar desde 1998 dentro de un régimen especial que da acceso en todos los casos a una jubilación mínima, esto es, Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Dispuesto por la Ley 24.977, art. 55, inc. a, desde 1998 y prorrogado hasta 2022 por el art. 2 de la [Ley 27.432](#) de 2017) o como autónomo (responsable inscripto).
 - Quienes adquieren una incapacidad que les impide seguir trabajando antes de cumplir la edad reglamentaria y los años de cotizaciones requeridos pueden acceder a *pensiones por invalidez* (la ley previsional se refiere a “retiro por invalidez” y el boletín estadístico de Seguridad Social las denomina como “pensiones por invalidez”).
 - Existen además pensiones no contributivas que incluyen las *pensiones “graciables”* (que pueden ser otorgadas discrecionalmente por el Congreso), las prestaciones para ex combatientes de Malvinas (otorgadas desde 1990 por la Ley 23.848), para ex presos políticos (otorgadas desde 2013 por la Ley 26.913), y otras pensiones por leyes especiales.
 - Asimismo, existen otros regímenes previsionales fuera de la órbita de la ANSES, como las cajas jubilatorias no transferidas de algunas provincias y los regímenes para actividades especiales (ver: ANSES, 2021d).

9 Los mismos eran el 1.183-D-2003, 1.791-D-2004, 2.802-D-2004, 4.093-D-2004 y el 4.185-D-2004 junto con otros que fueron tenidos en cuenta como 409-D-04, 1.619-D-04, 1.779-D-04, 3.400-D-04 y el 4.043-D-04 (Cámara de diputados, 2021).

diciones de desempleo. El Senador Giustiniani indicó que se trataba de “una muy buena noticia que le estamos dando a miles de argentinos y de argentinas”. Nadie hizo referencia en el debate al acceso de mujeres dedicadas por años a trabajos no remunerados (Senado Nacional, 2021a). Una vez aprobada la ley, los medios de comunicación apenas se hicieron eco de la noticia y ninguno abordó las implicancias sociales y políticas de la medida.

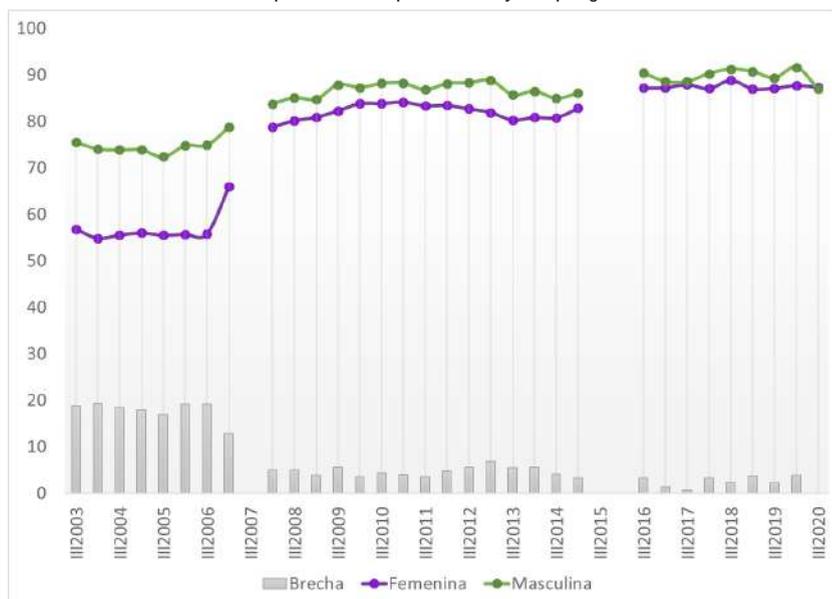
Posteriormente, frente al impacto de masiva inclusión que resultó de la ley, la temática emergió en la sesión parlamentaria que discutía una reforma previsional en 2007 (la de opcionalidad dentro del sistema mixto, privado y público). En aquella ocasión el Senador Sanz cuestionó los mecanismos de tipo universalistas por beneficiar igualmente “a los cumplidores y a los incumplidores, a los buenos y a los malos” (Senado Nacional, 2021b). En Cambio, el Senador Morales elogió el impacto de la moratoria y destacó la importancia de “poner en vigencia el principio de la universalidad, que para nosotros es el camino a seguir. O sea, el camino es la universalización, la solidaridad, el reparto” (Senado Nacional, 2021b). El Senador López Arias valoró la moratoria como “tabla de salvación para mucha gente que no tenía otra posibilidad”. Por su parte, el Senador Capitanich, adjudicando al ejecutivo la iniciativa en la ley que estableció la moratoria, destacó que dicha regulación había permitido para entonces “incorporar cerca de 1.200.000 nuevos jubilados al sistema” ampliando así la cobertura de muchos trabajadores que oportunamente quedaron desempleados” de modo que se hizo posible un “ensanchamiento de la cobertura”. Asimismo, mencionó como el desafío principal de la Argentina “no solamente bajar la tasa de desocupación sino también el empleo informal” (Senado Nacional, 2021b).

Hasta 2008 no hubo, en los debates parlamentarios del Senado, menciones a la inclusión previsional que hicieran referencia a la perspectiva de género. En octubre de ese año, con motivo de debatir la ley de movilidad previsional, se realizaron menciones a la moratoria con respecto a su capacidad para brindar cobertura a “las amas de casa”. Así, el Senador Martínez al hablar de “aquellos (beneficiarios) que entraron en la moratoria”, aclara que se refiere a “las amas de casa y demás” (Senado Nacional, 2021c). A continuación, manifestó coincidir con incluir en el sistema a quienes “fueron dejados de lado, no por propia voluntad sino por diversas circunstancias en las que el Estado tuvo mucha responsabilidad”, pero a la vez considerar injusto “para los que aportaron toda su vida, que en un sistema que requiere sustentabilidad no exista la posibilidad de aportes especiales para cubrir diferencias” que les permitan “cobrar lo que corresponde”. El Senador Parrilli, por su parte, señaló que la ley 25.994 había beneficia-

do a “empleados expulsados durante la década del 90 del mercado de trabajo”, también a quienes “no contaban con los aportes necesarios” y a continuación añadió: “Ni hablar de la jubilación de las amas de casa”. Consideró luego que esto solucionaba “una cuestión de larga data y de justicia” ya que “les devolvió la dignidad a muchas mujeres de nuestro país, que se dedicaron a cuidar nuestros hogares”.

La Senadora Vigo, a su vez, comentó la trayectoria del Sindicato de Amas de Casa de la República Argentina, del que ella era secretaria general, que reclamaba desde 1983 “para hacer realidad el derecho de las amas de casa en su calidad de trabajadoras del hogar, de soportes de familia” (Senado Nacional, 2021c). Señaló que, en 1984, en base a “un estudio del economista Kritz” estimaban “que había 7 millones de mujeres que se dedicaban exclusivamente a las tareas del hogar, es decir, que no tenían un ingreso económico propio que les permitiera realizar los aportes para acceder a una futura jubilación”. Comentó que como resultado de esa lucha habían logrado que la provincia de Misiones “estableciera la ley de jubilaciones sin aportes” que beneficiaba a “2 mil amas de casa mayores de 60 años que carecen de recursos económicos”. A continuación, mencionó que “cuando se estableció en la Argentina este sistema de moratoria, se produjo un aluvión que se transmitió de boca en boca: las mujeres sólo debían acreditar su identidad para iniciar el proceso jubilatorio”. En este sentido, manifestó su intención de señalar que “aquí, en la Argentina, en forma silenciosa y no estridente, se está llevando a cabo un proceso de transformación que tiene como centro la situación postergada de millones de personas” (Senado Nacional, 2021c).

Gráfico 1
 Cobertura previsual de personas mayores por género¹⁰



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH 2003 a 2020 (INDEC, 2021).

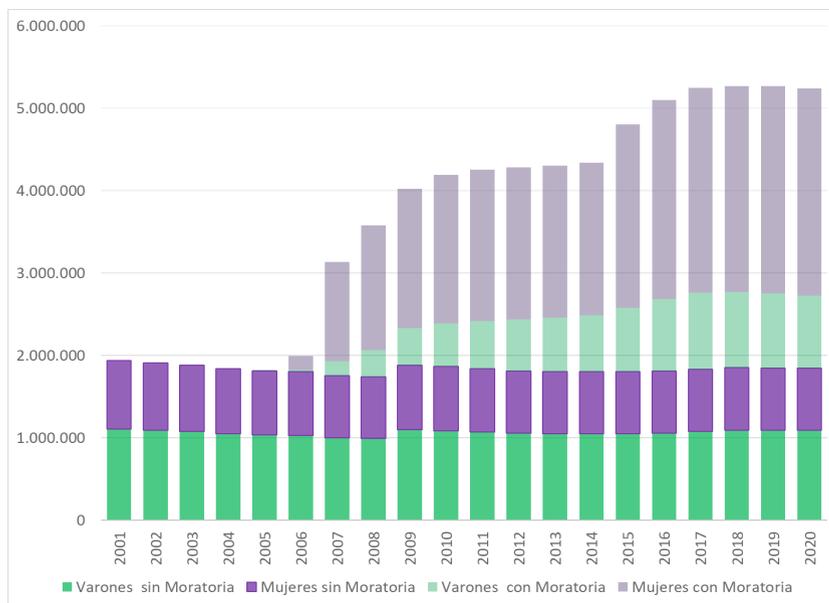
Nota: se utiliza la edad jubilatoria como sinónimo de "personas mayores", esto es, 60 o más años para mujeres y 65 o más para varones.

Entre 2006 y 2010, años en que se registra el incremento de altas anuales por la implementación de la moratoria, la brecha se redujo 14,8 p.p. (pasando de 19,1 a 4,3 p.p. de diferencia en la cobertura). Es decir, se contrajo hasta representar el 22,4% de la brecha previa. Luego de un estancamiento en la reducción de la brecha de cobertura, se produjo una nueva contracción con posterioridad al año 2014, precisamente cuando se implementó una nueva moratoria y se verificó un incremento de las altas femeninas en particular (ver el gráfico 2). Así, al comparar la brecha de cobertura de 2017 con la de 2014, vemos

¹⁰ 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. Para ampliar, ver aclaraciones en Minoldo *et al.* (2015).

que se produce prácticamente la desaparición de la brecha (que pasa de 5,6 p.p. a 0,6 p.p.).

Gráfico 2
Beneficios jubilatorios del SIPA según tipo de acceso, por género



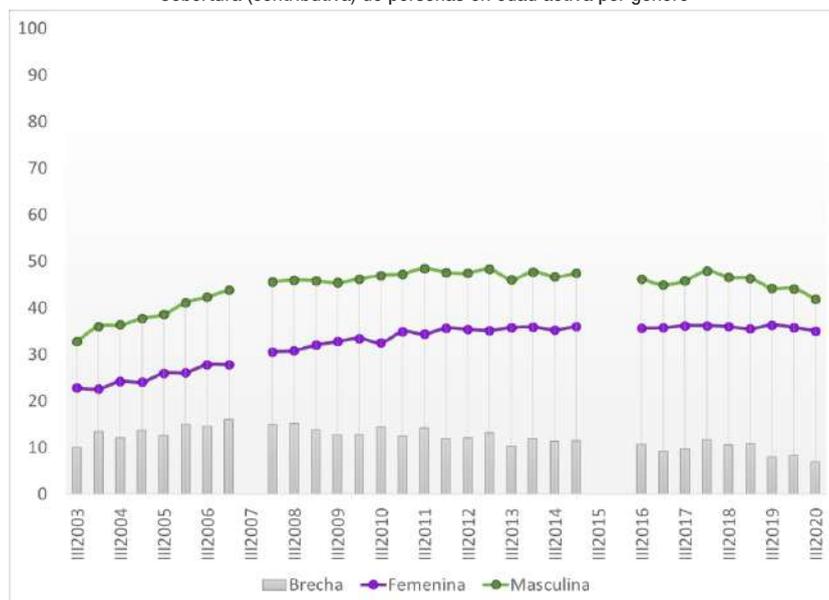
Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES (2021c).

El papel de los mecanismos de acceso no contributivos en la capacidad de universalizar la cobertura, en contraste con el carácter excluyente de la vigencia de mecanismos contributivos de acceso, resulta claro al observar los datos. Primero, se aprecia en la coincidencia temporal entre la reducción de la brecha y la implementación de las moratorias (que se observa en el Gráfico 1). Se confirma, asimismo, con el aumento registrado en altas previsionales por moratoria predominantemente femeninas (como se expone en el gráfico 2) en esos mismos años. Pero puede apreciarse, también, al comparar la cobertura posmoratoria de personas mayores, con la cobertura previsional de la población en edad “activa” (que para este trabajo se define como quienes son mayores de 18 años y menores a la edad jubilatoria).

Al estimar la cobertura previsional que conseguiría en su vejez la población actualmente activa (ver el apartado “Anexo metodológico”), se aprecia una brecha con fluctuaciones mucho más suaves, que tiende primero a incrementarse de 2003 a 2006 y, desde entonces, a

reducirse lentamente (ver el gráfico 3). Cabe advertir que, debido a que no se identifica en la fuente de datos (es decir, la EPH), no será posible incorporar como población cubierta a la parte que lo hace en el régimen monotributista o autónomo¹¹.

Gráfico 3
Cobertura (contributiva) de personas en edad activa por género



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH 2004 a 2015, Argentina (INDEC, 2021).

Nota: se considera edad activa a quienes tienen menos que la edad jubilatoria y son mayores de 18 años.

Cabe recordar que, puesto que en la estimación se asumieron condiciones constantes de acceso, las modificaciones en los niveles de cobertura reflejan el impacto de transformaciones en el mercado de trabajo.

Hasta 2008 se aprecia una mejora de la cobertura masculina mayor que de la femenina (que se incrementan 13,1 p.p. y 8 p.p., respectivamente). Como resultado, se produce un leve crecimiento de la brecha de género, que pasa de 10 a 15,1 p.p. Desde entonces, y hasta 2012, la cobertura femenina mejora en mayor medida que la masculina (al

¹¹ Tanto a los fines de calcular la cobertura como de estimar haberes considerando los ingresos por PUAM, las personas que trabajan “por cuenta propia” son en su totalidad tratadas como personas sin cobertura previsional. Sin embargo, una parte de esta población podría realizar contribuciones dentro del régimen de monotributo.

incrementarse 4,8 p.p. y 1,6 p.p., respectivamente). Así, la brecha de género se retrotrae a 11,9 p.p. Las coberturas de ambos géneros se mantienen estables hasta 2015, con lo que también lo hace la brecha entre ambas. Sin embargo, mientras que la cobertura femenina continúa estable hasta 2020, fluctuando entre 35% y 36,2%, la masculina registra un deterioro, especialmente a partir de 2018, reduciéndose 6 p.p. Como resultado, la brecha de género se reduce, alcanzando en 2020 un mínimo histórico de 6,9 p.p. En suma, la reducción de la brecha verificada entre 2008 y 2012 se explica por la mejora (relativamente mayor) de la cobertura femenina, pero la posterior a 2017 lo hace por el deterioro de la cobertura masculina. Con todo, la brecha al final de la serie sigue siendo mayor que la que encontramos entre personas mayores en cualquier momento posterior a 2006.

Al considerar la PUAM, la brecha de cobertura desaparece en términos teóricos para la estimación, en virtud de la universalidad de dicha prestación. Cabe adelantar, sin embargo, que la universalización se produce, como se analizará más adelante, a costa de un deterioro en la calidad de la protección.

6. LAS DESIGUALDADES DE CALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL

En Argentina, el haber previsional se calcula mediante tres componentes. Uno es de idéntico monto para todas las personas: la Prestación Básica Universal (PBU), cuyo monto es cercano a la mitad de la jubilación mínima. Los otros dos componentes (Prestación compensatoria y por Permanencia) se definen como porcentajes del salario de referencia (que corresponde a los últimos 10 años cotizados). De este modo, si bien las desigualdades son suavizadas por el impacto de la PBU y de los topes mínimos y máximos de las prestaciones, se produce una estratificación de los haberes que depende de la estratificación salarial.

En tal sentido, en la región latinoamericana persiste una brecha salarial de género, más allá de la reducción que se verifica en ésta desde los años 90. En Argentina, la brecha salarial era de 29% en el primer trimestre de 2020, y en el sector informal ascendía a 35,6% (DNEyG, 2020). Para las mujeres, tener hijos genera una brecha intragénero mayor que para los varones. Como resultado, la brecha de género se amplía a medida que las personas tienen más hijos (ANSES, 2021, gráficos 7, 8 y 9).

Al observar los haberes previsionales por género entre las personas mayores (ver gráfico 4) encontramos una brecha de género que representa el acceso a diferentes calidades de protección (en la medida en que esos dispares montos representan diferentes capacidades de consumos). Sin embargo, existen algunas dificultades para analizar la evolución de la brecha de ingresos.

Por un lado, se observa una reducción abrupta entre 2009 y 2010 que no se corresponde con ninguno de los fenómenos conocidos con relación al acceso por moratorias o la aplicación de movilidad, ni parece reflejar un fenómeno ocurrido previamente en el mercado laboral. En ese año no se produjo un incremento particularmente alto de las altas por moratoria y la variación en los ingresos ya se producía mediante la ley de movilidad previsional, con variaciones porcentuales idénticas en todos los tramos de haber. Si bien la reducción de la brecha observada en 2010 se produjo justo después de un controvertido cambio en el equipo técnico a cargo de la EPH, el análisis de los datos realizado por Minoldo y Born (2018) tampoco pareciera sugerir que estuviera dentro de lo esperable como distorsión estadística¹².

En cambio, se habría esperado una reducción de la brecha entre 2002 y 2009 por la aplicación de aumentos con mayor peso en los ingresos más bajos¹³, o por el incremento de las duplicaciones de haberes que tuvieron mayor peso entre mujeres que entre varones. Al respecto cabe suponer que el relevamiento no pudo, por problemas asociados al registro, detectar esos cambios, o bien que la reducción derivada de los mismos fue neutralizada por el acceso masivo (en mayor medida femenino) a prestaciones por moratoria, que al concentrarse en el haber mínimo presionaban a la baja en mayor medida a los ingresos medios femeninos.

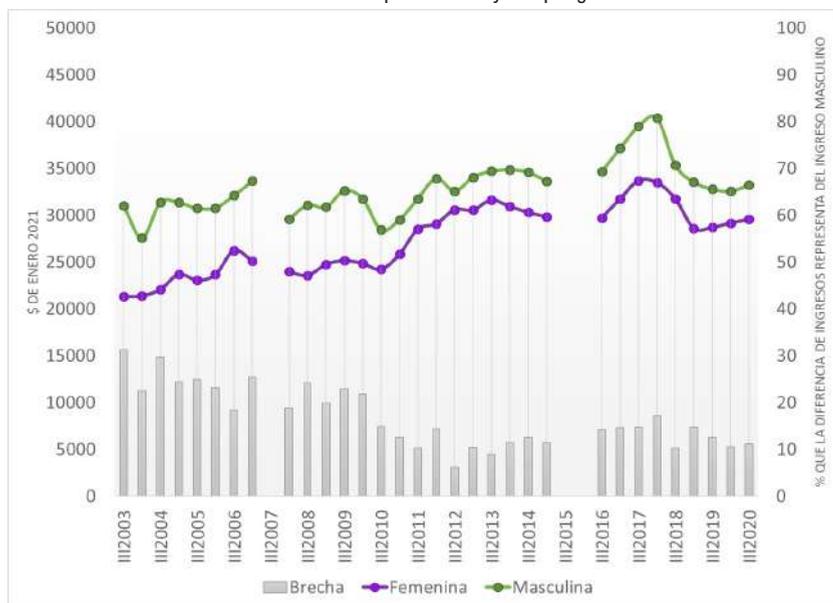
Finalmente, se observa en la serie una contracción de la brecha a partir de 2018 que tampoco parecería vincularse a un incidente sobre los ingresos previsionales. En este caso, la reducción de la brecha se produce por una tendencia descendente que se ve en los ingresos tan-

12 Minoldo y Born (2018) señalan que se produjo a partir de 2009 un deterioro del dato obtenido de la declaración de ingresos, con una tendencia al subregistro de los mismos. Al afectar en mayor medida los ingresos más altos, resulta esperable que el efecto del subregistro de ingresos tienda a producir una reducción de la brecha, que no sería real sino producto de una subestimación de la misma. Sin embargo, el subregistro de ingresos registrado no se produjo de forma abrupta como se aprecia en la serie, sino de forma sostenida a lo largo de varios años. Asimismo, en las mediciones posteriores a 2016, luego de sustituir el equipo técnico a cargo de la EPH desde 2009, el incremento de los ingresos masculinos, y con ello de la brecha, fue leve al compararlo con la reducción de la misma registrada en 2010.

13 El fenómeno conocido como “achatación de la pirámide” se produjo debido a la aplicación de incrementos estratificados, con mayor impacto en los haberes más bajos, mediante decretos presidenciales, hasta que en 2009 comenzó a aplicarse una fórmula de movilidad (que disponía un idéntico incremento en todos los tramos de haber). El resultado fue una reducción de la estratificación de las jubilaciones mediante un incremento real del haber mínimo, mientras otros haberes mantenían su valor y los más altos quedaban rezagados respecto de la inflación.

to masculinos como femeninos, pero que afecta con mayor intensidad los ingresos más altos.

Gráfico 4
Haberes medios de personas mayores por género

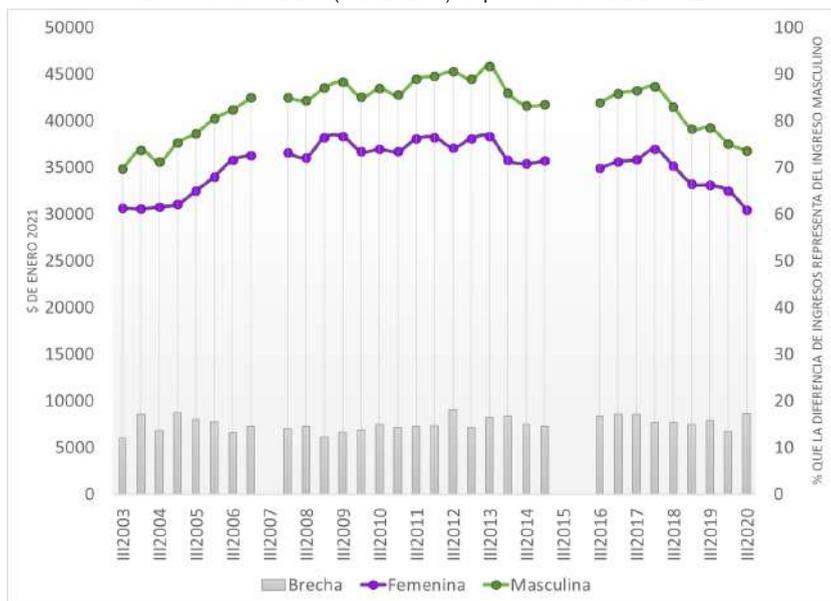


Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH 2004 a 2015, Argentina (INDEC, 2021).

Al analizar los ingresos estimados para personas en edad activa (ver gráficos 5 y 6), se advierte que no hay problemas de registro en los años en los que se observaron cambios notorios en las brechas de ingresos jubilatorios. Ello podría implicar que, o bien los problemas de relevamiento tuvieron dinámicas diferenciales según los tipos de ingresos, o bien efectivamente se produjeron cambios en los ingresos jubilatorios cuya etiología no estaría en condiciones de explicar este trabajo.

Lo que encontramos al analizar los ingresos previsionales estimados a futuro es una notable estabilidad en la brecha de género entre ingresos contributivos, que fluctúa a lo largo de la serie sin mostrar un patrón claro (oscilando entre 12% y 18%), ya sea de incremento o reducción.

Gráfico 5
Haberes medios futuros (contributivos) de personas en edad de cotizar



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH 2004 a 2015, Argentina (INDEC, 2021).

Comprender el impacto, sobre las brechas de género, de ingresos de prestaciones no contributivas segmentadas (de menor valor que las contributivas), como fueron la PUAM o los ingresos por moratoria, requiere considerar, por un lado, el monto de esas incorporaciones, ya que de eso dependerá cuánto se modifica el ingreso promedio femenino y masculino (cuanto más distante sea ese nuevo ingreso del promedio del grupo, mayor será su potencial para modificarlo frente a un crecimiento idéntico del grupo en base a estas prestaciones). Por otro lado, cuantas más personas se incorporen con ese ingreso, en mayor medida se producirá esa modificación del promedio del grupo¹⁴. Si el porcentaje de personas incorporadas con la prestación no contributi-

14 A modo de ejemplo, en un hipotético escenario un conjunto masculino de personas con cobertura previsional está compuesto por 20 personas que reciben en promedio \$20 mil. El conjunto femenino, compuesto por 10 personas que reciben en promedio \$15 mil. Si sumamos a cada grupo un 10% de personas adicionales (2 personas en el grupo masculino y una en el femenino) que reciban \$10 mil, el promedio masculino pasará a ser \$19.090 y el femenino pasará a ser \$14.545. Así, la brecha que al comienzo era de 25% (el haber femenino representaba el 75% del masculino), se reduciría a 23,8%.

va fuese idéntico en ambos grupos, la brecha tendería a achicarse. Sin embargo, en la medida en que el acceso fuera mayor entre mujeres, la brecha se podría incrementar¹⁵.

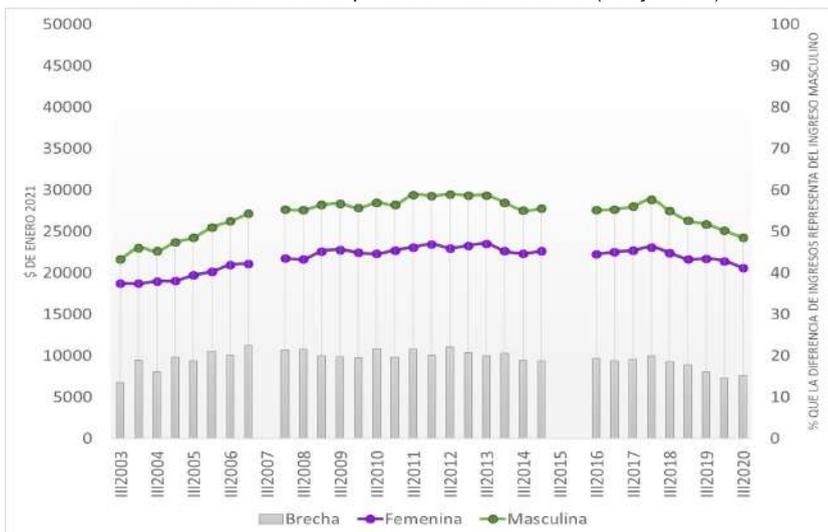
Al incorporar los ingresos por PUAM para las personas sin cobertura (ver el gráfico 6) se advierte que la brecha de género de los ingresos previsionales es mayor en casi todos los trimestres de la serie, a excepción del III-2020, y también es mayor el promedio de la brecha en toda la serie (que asciende a 19,2%, mientras se ubica en 15,1% para los ingresos contributivos).

Por otro lado, se aprecia una evolución de la brecha de género con un patrón que tiende a acompañar la mejora y el deterioro de los haberes medios. Así, encontramos que cuando los haberes mejoran (entre 2003 y 2007), lo hacen en mayor medida en el caso masculino, incrementando levemente la brecha de género. A la inversa, cuando los ingresos se deterioran (luego de 2017 y hasta 2020), lo hacen en mayor medida en el caso masculino, reduciendo la brecha. Podríamos decir que los haberes femeninos muestran menor movilidad en la serie cuando incorporamos la PUAM, algo que resulta esperable por el mayor peso que tiene en el promedio este ingreso plano, debido a la menor cobertura contributiva femenina. En cambio, los cambios, para mejor y para peor, se producen de manera más acentuada en el promedio de los haberes masculinos, con un menor peso en el promedio de los ingresos por PUAM.

Finalmente, se observa que el bajo valor correspondiente a la PUAM respecto de las prestaciones contributivas implica que esta universalización conlleva una reducción en los haberes promedios (general, y de cada género).

15 Así, por ejemplo, siguiendo con el ejercicio propuesto en la nota previa, si entre mujeres ingresaran 15 nuevas jubiladas y entre varones 5, la brecha se incrementaría: el promedio masculino pasaría a ser \$18.000 y el femenino \$12.000, de modo que la brecha pasaría de 25% a 33,3%.

Gráfico 6
Haberes medios futuros de personas en edad de cotizar (incluye PUAM)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH 2004 a 2015, Argentina (INDEC, 2021).

En definitiva, los datos recién expuestos dan cuenta del sesgo de género que tiene el diseño contributivo, concebido como un derecho del trabajador mercantil formal, en el marco de un esquema productivo que invisibiliza los trabajos asignados a las mujeres, y que las condena así a un acceso indirecto tanto al ingreso laboral como al de la protección social. En tal sentido, no sólo las reglas de acceso contributivo reflejan las brechas en la participación dentro del trabajo formal, sino que, además, las reglas para definir haberes individuales reproducen hasta cierto punto la brecha salarial, explicada por fenómenos de segmentación horizontal y vertical, así como por la intermitencia de la participación económica femenina (UGyE, 2021).

En contraste, la introducción de mecanismos no contributivos de acceso da cuenta de su potencial para eliminar las brechas de cobertura. Sin embargo, en la medida en que ese acceso se produzca de manera segmentada, con ingresos menores a los contributivos como en el caso de la PUAM, este mayor acceso se producirá a costa de un deterioro en la calidad de las prestaciones que incluso puede incrementar las brechas de ingresos.

Si bien no fue posible sacar conclusiones de la serie de brecha de haberes entre personas mayores, y por tanto del impacto de la mora-

toria sobre las brechas de género en los ingresos previsionales¹⁶, no caben dudas acerca del potencial de introducir mecanismos redistributivos. Tanto aquellos que tiendan a desplazar los mecanismos sustitutos en el cálculo del haber contributivo, como los que reduzcan la segmentación entre ingresos contributivos y no contributivos, permitirán reducir la brecha de género originada en la brecha salarial y en la brecha de participación en el trabajo mercantil formal.

En definitiva, un acceso no contributivo, pero tampoco segmentado, así como mayores mecanismos redistributivos, permitirían reducir e incluso eliminar el sesgo de género de los sistemas de previsión social. De lo contrario, la reducción de las brechas de género sólo podría producirse mediante la previa reducción de las desigualdades estructurales en el mercado de trabajo, así como de la distribución del trabajo no remunerado. Mientras tanto, las instituciones sociales seguirían reproduciendo parte de las mismas en la implementación de la previsión social.

7. CONCLUSIONES

Incorporar la perspectiva de género en el diseño de derechos sociales implica reconocer que, en el marco de la división sexual del trabajo, el trabajo (mercantil y formal) como fuente de derechos tiende a reproducir derechos genéricamente estructurados en perjuicio de las mujeres.

En el caso de los sistemas previsionales contributivos, las brechas de participación en el trabajo mercantil dan lugar a brechas de acceso a la seguridad social. En tanto, las brechas de género salariales en el mercado de trabajo derivan en brechas de ingresos previsionales. Asimismo, los esquemas de acceso no contributivo “residual”, que pueden eventualmente reducir las brechas de acceso, tienden a implementarse en el marco de una segmentación. Como resultado, la protección previsional tiende a tener menor calidad para las mujeres, entendiendo la calidad en el sentido en que lo proponen Danani y Beccaria (2011) (esto es, como la capacidad de satisfacer necesidades

16 Sobre esta cuestión, más allá del ruido encontrado en los datos, se produjeron en los años analizados fenómenos cuyo efecto esperado sobre la brecha de género de los ingresos previsionales resulta inverso. Por un lado, sería esperable que el acceso relativamente mayor de las mujeres por moratoria tendiera a incrementar la brecha de género de los haberes. Por otro, que la reducción de la estratificación con una mejora del haber mínimo (y con ello, una reducción indirecta de la segmentación producida por la moratoria), junto con el incremento de duplicaciones de haberes femeninos, lleva a esperar que dicha brecha tienda a reducirse. Así, el efecto conjunto de los mismos podría haberse recíprocamente neutralizado, o bien, en caso de que se impusiera un efecto sobre el otro, el mismo habría sido contrarrestado al menos en parte.

con los ingresos recibidos). Los mecanismos redistributivos internos a los sistemas, como la existencia de ingresos mínimos y máximos, permiten reducir sólo parcialmente las brechas de género estructuradas en base a la distribución del trabajo en las etapas vitales de actividad laboral. Así, la mayor dedicación al trabajo no remunerado implica un menor acceso a ingresos propios que la previsión social contributiva vuelve a reproducir, hasta cierto punto, entre las mujeres mayores.

El surgimiento de los derechos de las mujeres y la introducción de la perspectiva de género en la jurisprudencia internacional y regional han permitido posicionar como una cuestión de interés público el acceso propio a la seguridad económica por parte de las mujeres, como una de las condiciones de su autonomía y de la garantía de derechos sociales, que tienden a vulnerarse en un mundo con desigualdades estructurales de género.

Desde los años 70 del siglo XX, diversos instrumentos de derechos han ido instalando el problema del acceso de las mujeres al ingreso y a la protección social, y su íntima relación con la asimétrica distribución de un trabajo que, no por producirse al margen del mercado, carece de valor económico y social. Al profundizar esa dirección, las prescripciones del derecho internacional se han tensionado, crecientemente, con las instituciones tradicionales de seguridad social. Las mismas, estructuradas en el marco de derechos laborales, incurren en una “ceguera de género” desde la definición misma de lo que conciben (y lo que no) como trabajo, perdiendo de vista el trabajo realizado fuera del mercado, así como las consecuencias que ello tiene para las relaciones desiguales de género. En definitiva, ya señalada y problematizada la “parcialidad institucional” de la seguridad social contributiva, la consistencia con los derechos de nuestro tiempo requiere avanzar en reformas institucionales que reviertan la exclusión y segregación de género en la protección social pública.

Los datos analizados en Argentina, sobre la previsión social en las primeras décadas del siglo XXI, así como las estimaciones realizadas en función de la evolución de los indicadores laborales entre la población en edad activa, dan cuenta del sesgo genérico del diseño contributivo de acceso y distribución de la previsión social. Como contracara, permiten apreciar que la implementación de políticas redistributivas e inclusivas no requiere de la espera de futuros utópicos: tanto la inclusión universal como el refuerzo de mecanismos redistributivos al interior de los sistemas han tenido lugar, si bien de manera provisoria, en las últimas décadas.

Evidentemente sería deseable una distribución más equitativa del trabajo de cuidados, así como su jerarquización social y económica, y también una reducción de todas las brechas de género al interior

del mercado de trabajo. Sin embargo, no hay por qué esperar que tal cosa ocurra para reducir las brechas de género en la previsión social. Se trata, en cambio, de reflexionar acerca de las transformaciones del diseño institucional que permitan que la política social no reproduzca aquellas desigualdades que ha identificado como un problema. Se trata, acaso, de replantear los fundamentos desde los cuales se concibe la protección previsional, para que sea genuinamente universal y equitativa.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSES (2021). *Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social*, Dirección General de Planeamiento, mayo 2021. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social.
- ANSES (2021b). *Moratorias previsionales*. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social.
- ANSES (2021c). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, datos a marzo de 2021. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social.
- ANSES (2021d). *Actividades especiales*. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social.
- Cámara de Diputados (2021). “Diario de Sesiones”, periodo 122, reunión 36.
- CEPAL (2012). “Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe”.
- CEPAL (2013). “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo”.
- CEPAL (2017). “Declaración de Asunción”.
- CEPAL (2017b). “Panorama Social de América Latina 2016”. Santiago de Chile.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra. (2011). “La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”. Danani, Claudia y Hintze, Susana. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DNEyG (2020). *Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos*.
- Durand, Paul. (1991). *La política contemporánea de seguridad social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

- INDEC (2020). *Hacia la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado. Documento de trabajo N° 30.*
- INDEC (2021). *Microdatos 2003 a 2020.*
- INFOLEG (2021a). Decreto 1454/05.
- INFOLEG (2021b). Ley 25.994.
- INFOLEG (2021c). Ley 25.994.
- INFOLEG (2021d). Ley 27.260.
- Minoldo, Sol. (2014). "Limitaciones de la previsión social contributiva en sociedades que envejecen. Una aproximación al caso argentino". Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Minoldo, Sol y Born, Diego (2018). *Claroscuros. 9 años de datos bajo sospecha.* ESEditora.
- Minoldo, Sol, Zavattiero, Claudina, Peláez, Enrique y Feliz, Jafmary (2015). La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva. Reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana. *Revista Latinoamericana de Población*, 9(16).
- Naciones Unidas (1979). "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer".
- Naciones Unidas (1982). "Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento".
- Naciones Unidas (1992). "Proclamación sobre el Envejecimiento".
- Naciones Unidas (2000). "Declaración del Milenio".
- Naciones Unidas (2002). "Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento".
- Naciones Unidas (2014). "Programa de Acción Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo".
- Navarro Marco, Flavia. (2016). "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina". Serie Asuntos de Género, CEPAL-Naciones Unidas-Cooperación Española.
- OIT (2012). *Panorama Laboral 2012.* OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- Rodríguez Enríquez, Corina. (2001). "Todo por dos pesos (o menos): Empleo femenino remunerado y trabajo doméstico en tiempos de precarización laboral", Documento de trabajo, CIEPP.
- Rodríguez Enríquez, Corina. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad, *Nueva Sociedad*, 256.

Senado Nacional (2021a). “Versiones Taquigráficas del congreso”, 37° reunión, 30° Sesión ordinaria, 16 de diciembre de 2004.

Senado Nacional (2021b). “Versiones Taquigráficas del congreso”, 33° reunión, 1° Sesión extraordinaria, 13 de febrero de 2007.

Senado Nacional (2021c). “Versiones Taquigráficas del congreso”, 17° reunión, 15° Sesión ordinaria, 1 de octubre de 2008.

UGyE (2021). “Introducción a la perspectiva de género en el mundo laboral. Brechas de género en la PBA”, Informe n° 1.

United Nations (1976). “Plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer”, *Report of the World Conference of the international women’s year*. Ciudad de México.

United Nations (1980). “Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: calidad, desarrollo y paz”. New York.

ANEXO METODOLÓGICO

Estimar ingresos previsionales a partir de una situación relevada de manera puntual en la EPH requiere establecer algunas premisas para utilizar datos transversales como si reflejaran trayectorias de largo plazo. También requiere establecer premisas debido a la falta de información que la EPH proporciona sobre cuestiones relevantes, ya sea al acceso, ya sea al ingreso previsional futuro. Se detallan a continuación los supuestos utilizados:

- Se asumió que todos los trabajadores registrados en un relevamiento puntual se jubilarán con una trayectoria contributiva completa, mientras que el resto de las personas (que en el registro puntual no realizan aportes jubilatorios) no llegarán a acceder a una prestación contributiva.
- Se asumió que los ingresos laborales registrados en la medición puntual son equivalentes al promedio de los ingresos sobre el cual se calculará la jubilación.
- Se asumió que los ingresos sobre los que se calculará el haber jubilatorio corresponden a la suma de los todos los ingresos laborales registrados, más allá de que sólo se consulta sobre la realización de aportes con relación a la ocupación principal.
- Se asumió que las personas que trabajan de manera independiente (incluyendo patrones), de quienes la EPH no informa si realizan cotizaciones previsionales, no accederán a un ingreso previsional.

- Se asumió que ninguna persona tiene doble prestación (es decir, jubilación y pensión).
- Se asumió que los niveles de mortalidad no son diferenciales entre mujeres y varones, ni entre quienes tienen mayor o menor cobertura al interior de cada grupo.
- Se asumió que todos los cotizantes serán futuros jubilados de ANSES sin régimen especial. Esto implica que a todos se les aplicó idénticas reglas de cálculo en el haber. Sin embargo, debe advertirse que existen en Argentina algunos regímenes especiales, cajas provinciales y condiciones preferenciales para ciertas profesiones que, si bien son minoritarias, tienen un rol relevante en las inequidades internas del sistema.
- Para el caso de personas en edad de cotizar que tuvieran un ingreso previsional se consideró que su ingreso previsional futuro era equivalente al registrado en la EPH puntual, incluso cuando tuviera además una ocupación laboral por la que realizara aportes.
- Se asumió la continuidad de las reglas vigentes actualmente para el cálculo del haber previsional, así como la persistencia del valor de las jubilaciones mínimas y máximas y el componente denominado Prestación Básica Universal (PBU) según sus montos a enero de 2021. El cálculo de haberes futuros consistió en sumar, al monto de la PBU (\$8.144), el equivalente al 52,5% del ingreso laboral (porcentaje otorgado a quienes cotizaron el máximo de años, es decir, 35)¹⁷. Para quienes el resultado fuese mayor o menor que los topes máximos y mínimos vigentes en enero 2021, el haber se estableció en el valor de dichos topes. Al cálculo que incluyó el acceso mediante PUAM, se le asignó un ingreso equivalente al 80% de la jubilación mínima a quienes no calificaran como personas cubiertas por el sistema.
 - Para el análisis de las brechas de ingresos, los mismos fueron convertidos a pesos constantes de enero 2021 utilizando una base construida a partir de diferentes fuentes: INDEC hasta 2006, IPC San Luis para 2007-2012,

17 Esta premisa implicara un sesgo en los resultados que subestima la brecha de calidad, dado que cumplir con 35 años de aportes es menos probable siendo mujer que siendo hombre, si se tiene en cuenta ya no sólo las condiciones de inserción laboral y la intermitencia de la participación en el trabajo mercantil, sino también la menor edad jubilatoria (que permite a las mujeres jubilarse 5 años antes).

para 2013-2016 un promedio de IPC San Luis y CABA, e INDEC desde 2016.

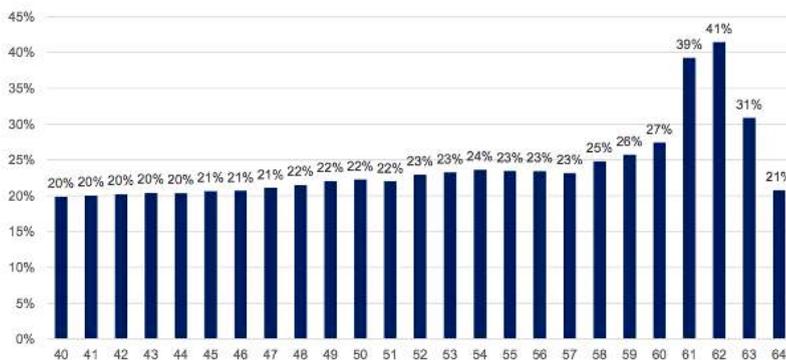
- Debido a irregularidades en el funcionamiento de INDEC, el instituto que releva la EPH, no se cuenta con relevamientos en el III trimestre de 2007, del III y IV de 2015 ni del I de 2016. Si bien existen advertencias sobre posibles problemas en los datos entre 2007 y 2015 se decidió emplearlos, en base a las recomendaciones del análisis de Minoldo y Born (2018).

Establecer supuestos para prever la coyuntura previsional futura podría interferir en los resultados, sesgándolos en alguna dirección. A continuación, se analizan los posibles efectos de cada supuesto sobre los resultados.

A. SUPUESTOS QUE TIENDEN A SUBESTIMAR BRECHAS DE GÉNERO

1. Asumir que todos los trabajadores registrados en un relevamiento puntual se jubilarán con una trayectoria contributiva completa puede subestimar la brecha de género de cobertura, al sobreestimar en términos relativos la cobertura previsional femenina. Los datos indican que la participación económica de las mujeres tiende a ser intermitente, especialmente cuando tienen hijos/as. Además, en la medida en que su inserción se caracteriza por una mayor prevalencia de la informalidad laboral y el subempleo, sería esperable que sus trayectorias laborales sean más vulnerables con relación a la probabilidad de realizar cotizaciones previsionales, más allá de la situación transversal descripta por los datos. En tal sentido, podríamos decir que, aun si encontráramos similares tasas de participación laboral en el mercado formal de trabajo, sería de esperar que las trayectorias laborales completas no sean iguales, con mayor probabilidad de ser incompletas en el caso de las mujeres. La brecha de género en la densidad de contribuciones previsionales (ver gráfico 1) da cuenta de la mayor dificultad de las mujeres para completar trayectorias contributivas completas.

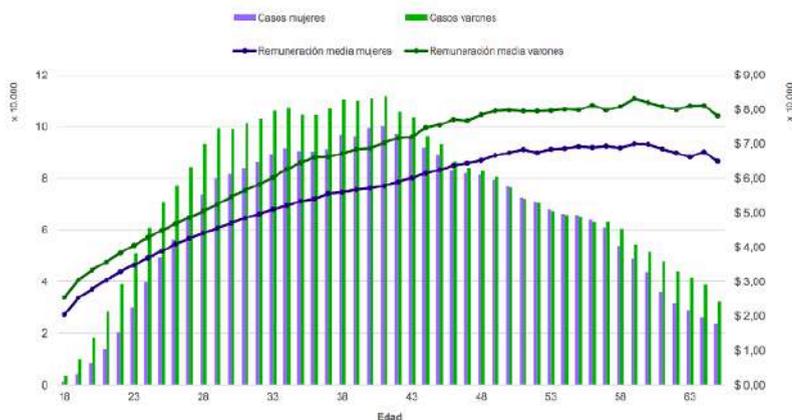
Gráfico 7
Brecha de género en la densidad de las contribuciones en personas de 40 a 64 años, por edad simple



Fuente: ANSES (2021) en base a datos de ADP y ANSES.

2. Asumir en todos los casos que se cumplieron con los 35 años de cotizaciones para calcular el componente Prestación Compensatoria del haber previsional tenderá a subestimar la brecha de género de haberes previsionales. Esto se debe a que, dada la menor densidad de cotizaciones entre mujeres que entre varones (ver gráfico 1), lo esperable es que los haberes femeninos tiendan a calcularse sobre una menor cantidad de años cotizados que los masculinos. En el mismo sentido podría operar la menor edad jubilatoria entre mujeres: que podrían jubilarse años antes, pero con menos años de aportes para el cálculo del haber.
3. Al asumir que los ingresos laborales registrados en la medición puntual son equivalentes al promedio de los ingresos sobre el cual se calculará la jubilación, se tiende a subestimar la brecha de género de ingresos previsionales. Dado que los ingresos se calculan en realidad sobre la base de los salarios de los últimos 10 años de trayectoria laboral, resulta relevante que las brechas de ingresos laborales son mayores en esas edades (ver gráfico 2), mientras que, al considerar el conjunto de la población en edad de cotizar, se traslada a la estimación una menor brecha de género entre personas jóvenes en la medición puntual.

Gráfico 8
Empleo asalariado formal y remuneración media por edad



Fuente: ANSES (2021) en base a datos de MECTRA, AFIP.

B. SUPUESTOS QUE TIENDEN A SOBREESTIMAR BRECHAS DE GÉNERO

Asumir que ninguna persona tiene doble prestación (es decir, jubilación y pensión) tiende a subestimar el valor medio de la prestación previsional. Con relación a las brechas de género, ello podría llevar a sobreestimar la brecha de ingresos previsionales estimados a futuro, puesto que las dobles prestaciones tienen mayor peso entre mujeres que entre varones, y en los hechos tienden por eso a reducir las brechas de género de ingresos previsionales. La razón de que las mujeres tienen en mayor medida doble prestación responde a diversas cuestiones: mayor supervivencia que sus parejas varones, y menor cobertura femenina que pueda dar a varones derecho a pensión frente al fallecimiento de la misma. Con todo, cabe advertir que buena parte de las dobles prestaciones se explica por la implementación de moratorias que corresponden a programas de aplicación excepcional, de modo que sería esperable un menor peso relativo de las dobles prestaciones en un futuro sin implementación de programas equivalentes. Muy relacionado con el factor previo, podría tender a sobreestimar la brecha de ingresos previsionales estimados a futuro el hecho de considerar que quienes cuentan con un ingreso previsional y una ocupación tendrían a futuro sólo una prestación previsional (equivalente a la prestación sobre la que ya han adquirido derecho).

C. SUPUESTOS CUYO EFECTO SOBRE LAS BRECHAS SE DESCONOCE O SE ESPERA QUE TIENDA A SER NEUTRAL

1. No estimar niveles diferenciales de mortalidad por género, habida cuenta de la mayor supervivencia de las mujeres en edades avanzadas, debería ser neutral desde el punto de vista de las brechas de género. Si bien es mayor la expectativa de vida femenina, el peso relativo de cada grupo no afecta a las brechas de cobertura o ingresos que se estiman relacionando los promedios en cada grupo. En cambio, sí podría implicar una sobreestimación de la cobertura previsional general y hasta de los ingresos previsionales medios, puesto que implica reducir el peso relativo del grupo que tiende a tener menor cobertura y menores ingresos previsionales.
2. Asumir que quienes no realizaban aportes en un registro puntual no llegarán a acceder a una prestación contributiva implica subestimar la cobertura en general. Al asignarles un ingreso asistencial a quienes no se les identifica cobertura, cuando en realidad podrían tenerla, se tenderá a subestimar el valor de las jubilaciones medias de cada grupo. No hay datos que den cuenta de que entre trabajadores independientes las brechas de género sean mayores o menores que entre personas en relación de dependencia.
3. No es posible saber si tiene alguna incidencia sobre las brechas de género de haberes el hecho de considerar los ingresos laborales totales para el cálculo de haberes previsionales, como no podemos saber lo que implicaría para esas brechas considerar exclusivamente el ingreso de la ocupación principal. Ello dado que la EPH no proporciona información sobre las ocupaciones secundarias y por tanto no es posible establecer si el peso de estos ingresos en los haberes tiene diferente peso relativo en alguno de los géneros.
4. Se desconoce si distorsiona las brechas de género de ingresos previsionales el hecho de considerar que quienes cuentan con un ingreso previsional tendrán a futuro el mismo ingreso, y no el correspondiente al de una ocupación. Se buscó seleccionar el escenario en el que obtuvieran el mayor ingreso, que es el que se espera que elijan si se ven obligados a optar. Dado que los ingresos jubilatorios de personas cotizantes eran superiores a los ingresos jubilatorios medios del resto de los jubilados en edad de cotizar, se asumió que se trataba de haberes jubilatorios preferenciales y que tenderían a preservarlos.

5. Se desconoce si tiene un efecto distorsivo sobre las brechas de género de ingresos previsionales el hecho de estimar los haberes futuros en todos los casos con las reglas del sistema general de ANSES, sin considerar la existencia de regímenes especiales. Se consideró la posibilidad de controlarlo en base a identificar las ramas de actividad asociadas a dichos regímenes y la participación por género en los empleos asalariados formales de dichas ramas. Sin embargo, la división por ramas de actividad de la fuente no era coincidente con regímenes especiales que refieren a grupos minoritarios al interior del universo de trabajadores/as.

En definitiva, considerando que hay al menos tres supuestos que tienden a subestimar las brechas de género y sólo uno (el que asume que no existen dobles prestaciones) que tendería a la sobreestimación de brechas, se considera que tenderá a predominar el sesgo a la subestimación de las brechas. Así, es esperable que la brecha de género estimada corresponda a la “brecha mínima” respecto de la que realmente encontraríamos si pudiéramos prescindir de las premisas y basarnos en datos longitudinales que reflejen las trayectorias laborales.

BRECHAS DE GÉNERO EN EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

IMPACTO DE LAS DESIGUALDADES EN EL MERCADO DE TRABAJO Y EN EL SISTEMA DE CUIDADOS¹

Natalia Guinsburg

ESTE CAPÍTULO analiza las desigualdades de género entre las personas mayores como correlato de la acumulación de (des)ventajas a lo largo del curso de vida y de los diseños de los sistemas previsionales bajo distintos modelos de acumulación entre los años 1994 y 2019. Para ello, a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de INDEC y datos de registros administrativos de ANSES, se estimaron y analizaron los indicadores de tasa de cobertura previsional o cobertura pasiva, distribución y brecha de los ingresos previsionales, y tasas de sustitución por sexo, para distintos periodos en los que se introdujeron reformas estructurales y paramétricas trascendentales al sistema previsional argentino. Los datos indican que el modelo de desarrollo con inclusión social del periodo 2003-2015 produjo importantes mejoras sobre los indicadores antes menciona-

¹ La clasificación binaria varón/mujer resulta insuficiente para analizar la desigualdad de género, sin embargo, ni los cuestionarios de las encuestas de hogares existentes, ni los datos administrativos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) permiten actualmente superar este escollo. Por ese motivo, el análisis realizado se enfoca en las desigualdades del sistema previsional entre varones y mujeres y, su evolución frente a diferentes modelos de desarrollo, no obstante, se considera que este aspecto no va en desmedro de los resultados ni de las conclusiones obtenidas.

dos, con mayor impacto sobre las mujeres. De este modo, el diseño del sistema previsional tiene la potencialidad de reducir las brechas acumuladas en la etapa pasiva.

1. INTRODUCCIÓN

Las desigualdades de género son una problemática común en la mayoría de los sistemas previsionales. Esto se debe, principalmente, a que las desigualdades en el mercado de trabajo, entre ellas las de género, se trasladan al momento de retiro impactando tanto en el acceso a un derecho jubilatorio como en los niveles de adecuación de los beneficios obtenidos. Uno de los factores que impactan sobre la desigual inserción en el mercado laboral es la desigual distribución de tareas domésticas y de cuidados entre varones y mujeres. Esto no solo influye en términos de tasas de actividad y empleo, sino también en la (in) formalidad, el desempleo, la segmentación ocupacional horizontal y vertical (predominancia de mujeres en ciertas ocupaciones, generalmente peor remuneradas, y dificultades para acceder a puestos de dirección) (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020; Trombetta & Cabezón Cruz, 2020). ANSES (2021), a partir de datos administrativos, encuentra evidencia de la existencia de brechas de empleo y salarios por sexo, así como de una penalización salarial por maternidad entre mujeres sin hijos/as y aquellas con hijos/as a cargo y entre varones y mujeres en idéntica situación respecto a las responsabilidades parentales. De este modo, la desigualdad en la organización social del cuidado las afecta a ellas en mayor medida ante la presencia de infancias en el hogar. “Las mujeres, sobre todo en los años que corresponden a su período vital reproductivo (definido aquí como el rango etario de 18 a 45), tienen una menor participación en el empleo y una brecha de ingresos que alcanza hasta 18% respecto del ingreso medio de los varones (...) la tasa de feminización es menor en los sectores productores de bienes que en los productores de servicios. Sin embargo, aun en estos sectores que concentran una mayor proporción de mujeres, se observa que la brecha salarial es desfavorable para ellas: los varones tienen, en promedio, salarios 19% mayores” (ANSES, 2021). Asimismo, se muestra que las ocupaciones más feminizadas son la de salud (70%), enseñanza (68%) y administración pública y defensa (60%). También cabe mencionar la alta feminización del sector de personal de casas particulares (99,3%) con elevada informalidad², y monotribu-

2 El 76,8% de las trabajadoras domésticas en casas particulares son informales (no registradas), el 44,2% son jefas de hogar, destinan 3,3 horas diarias promedio a la realización de trabajo doméstico no remunerado (en su propio hogar) y solo el 35,3% completó estudios secundarios o superiores (MTEySS, 2020).

tistas sociales (66%). Finalmente, todas estas desigualdades se traducen en una brecha en la densidad de cotizaciones al sistema previsional, entre los 40 y 64 años de edad, de alrededor de 23%, dificultando el acceso a un beneficio jubilatorio contributivo y generando brechas de género en los ingresos previsionales en la etapa pasiva.

En este sentido, Marco Navarro (2016) y Arza (2017) coinciden en señalar que el diseño de los sistemas de pensiones tiene implicancias en materia de género. Las medidas de inclusión o solidaridad en sistemas estructuralmente excluyentes pueden mitigar los efectos nocivos.

Este capítulo se propone estudiar cómo los cambios en el diseño del sistema previsional argentino, en distintas etapas históricas de los últimos 25 años, afectaron la vida de las personas mayores³, y cómo fue dicho impacto por sexo. Para ello se consideran las distintas etapas de la vida (niñez, adolescencia, juventud, adultez, madurescencia y vejez) desde el enfoque denominado por Dewilde (2003) como economía política del curso de vida, en contraposición al enfoque del ciclo de vida. Este último está vinculado a patrones típicos de experiencias grupales y estables en el tiempo. Mientras que el enfoque de la economía política del curso de vida resulta más dinámico. En él la acumulación de ventajas y desventajas a lo largo del curso de vida incrementa la desigualdad entre personas de una misma cohorte respecto a determinada característica, en este caso el género o sexo, al que se le puede sumar otras características como el nivel socioeconómico. “El enfoque que denominamos ‘economía política’ del curso de vida puede considerarse como una integración y elaboración de la perspectiva ‘tradicional’ del curso de la vida y el punto de vista institucional... Siguiendo a O’ Rand (1996), distinguiremos entre dos nociones clave: ‘estratificación del curso de vida’ y ‘estratificación a lo largo del curso de vida’. El primero se refiere a la manera en que las relaciones entre el Estado, el mercado y la familia generan diferenciación social y desigualdad social entre diferentes grupos de población en base a diversos criterios, como la edad o cohorte, etapa de vida y género. El segundo concepto se refiere a procesos de diferenciación o heterogeneidad que se desarrollan durante el curso de vida, en particular trayectorias de desigualdad económica. Mientras que la noción de ‘estratificación del curso de vida’ inspira principalmente la investigación comparativa, el

3 La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en vigor desde 2017 y ratificada por Argentina en dicho año, define como “personas mayores” a las personas de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Dicha definición conlleva un carácter inclusivo en términos de género y resulta neutral frente a la discriminación o estigmatización que supone la vejez. En este estudio se considera mayores a las personas de 65 años y más.

concepto de ‘estratificación a lo largo del curso de vida’ permite una mayor elaboración de la dimensión longitudinal⁴ (Dewilde, 2003). Para Saraví (2020) es necesario “profundizar en el análisis de las desventajas de diferente índole en las etapas más tempranas de la vida y su incidencia y encadenamiento con otras a lo largo del curso de vida” (Saraví, 2020). Por su parte, Foster (2005) utiliza el enfoque del curso de vida para analizar las formas en que las experiencias laborales y hogareñas típicamente diferentes de hombres y mujeres impactan sobre las desigualdades en sus derechos de jubilación. Considera la idea de que, a medida que las personas envejecen, están influenciadas por el contexto social, cultural, político y económico que prevalece en diferentes momentos del curso de vida de un individuo⁵.

La economía política del curso de vida, tiene su punto de encuentro con la economía feminista en el sentido de que esta última denuncia el sesgo androcéntrico de la economía neoclásica dominante, “que atribuye al hombre económico (*homo economicus*) características que considera universales para la especie humana, pero que sin embargo son propias de un ser humano varón, blanco, adulto, heterosexual, sano, de ingresos medios. La racionalidad del hombre económico, esencial para las decisiones económicas que toma (como participar en el mercado laboral o no hacerlo), no se enfrenta con los condicionantes que impone vivir en un mundo racista, xenófobo, homofóbico y sexista. Por el contrario, cuando se reconoce y visibiliza la relación entre las relaciones sociales (y en este caso particular, las relaciones de género) y la dinámica económica, queda en evidencia el sesgo androcéntrico de la mirada económica convencional, y por ende su incapacidad para explicar apropiadamente el funcionamiento de la realidad y contribuir con relevancia a los debates de políticas públicas”. Uno de los principales aportes de la economía feminista es el concepto de economía del cuidado, con él se busca “visibilizar el rol sistémico del trabajo de cuidado en la dinámica económica en el marco de sociedades capitalistas y, en segundo lugar, dar cuenta de las implicancias que la manera en que se organiza el cuidado tiene para la vida económica de las mujeres” (Rodríguez Enríquez, 2015).

El estudio de las transformaciones en el diseño del sistema previsional, los indicadores de cobertura, desigualdad y brechas de género en los ingresos previsionales y tasa de sustitución; junto con el enfoque del curso de vida y la economía feminista, constituyen el punto de partida para indagar sobre los mecanismos que permitan cerrar brechas que responden a condiciones de injusticia social y que afec-

4 Traducción propia.

5 Ídem.

tan directamente la vida de las personas. Así, por ejemplo, Bramajo y Grushka (2019) a partir del análisis de registros de pagos de beneficios de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y registros de fallecimiento de los beneficiarios provisto por el Registro Nacional de las Personas (Renaper) de 2015-2016 encuentran que “en la vejez las personas con mayores ingresos previsionales viven más tiempo en comparación con aquellas con menores ingresos” (Bramajo y Grushka, 2019).

Los datos aquí presentados muestran cómo las desigualdades de género en el mercado de trabajo tienen su correlato en el sistema previsional. En segundo lugar, que el modelo de desarrollo, en el que el Estado asumió un rol central en la implementación de políticas inclusivas (2002-2015), logró elevar la cobertura previsional y la tasa de sustitución, y disminuir la desigualdad y las brechas de ingresos previsionales; mientras que aquellos modelos de acumulación orientados a la valorización financiera (1991-2001 y 2016-2019) profundizaron estas desigualdades. Finalmente, si bien existe espacio para introducir parámetros que mejoren el bienestar de las personas mayores, la restricción fiscal impone límites, ante lo cual se requiere un trabajo transversal que permita mejorar el curso de vida y las fuentes de ingresos fiscales, especialmente ante los desafíos del envejecimiento y el avance de las nuevas tecnologías.

2. METODOLOGÍA

Tomando como punto de partida que las mujeres registran indicadores más desfavorables que los varones en cuanto a: Tasa de Actividad, Tasa de Empleo, Informalidad, Desempleo y Brecha de Ingresos Laborales; en donde la desigualdad en la distribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, atribuibles a patrones sociales y culturales que imponen una división sexual del trabajo resulta clave (INDEC, 2021); se analizan las desigualdades de género a través de los indicadores de *cobertura previsional*, *distribución*, *brecha* y *tasa de sustitución de los ingresos previsionales* por sexo en distintas etapas históricas afectadas por cambios trascendentales en el sistema previsional argentino (1994, 2005, 2008 y 2016/2017).

La estrategia metodológica incluye la estimación y el análisis de los indicadores antes mencionados a través de bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 1996 (onda de mayo), segundo trimestre de 2005, 2015 y 2019, mediante el software libre y de código abierto RStudio. En cuanto a los valores atípicos o *outliers* de las variables de ingresos (P21 y V2_M), se eliminó el 2,5% del extremo superior. En relación a los ingresos previsionales, cabe mencionar que la EPH no permite distinguir entre leyes aplicadas, caja otorgante

o si se trata de una jubilación o pensión. Por otra parte, también se toman en cuenta fuentes de datos de ANSES y bibliografía especializada a fin de interpretar los resultados obtenidos.

Si bien de acuerdo al marco legal previsto, la edad legal mínima de retiro de las mujeres es de 60 años, siguiendo a Grushka *et al.* (2016), la edad efectiva de retiro de las mujeres tiende a postergarse, especialmente teniendo en cuenta el requisito de tiempo mínimo de contribución de 30 años. Es por ello que se considera como población adulta a mayor a las personas de 65 años y más.

3. BREVE REPASO DE LA HISTORIA RECIENTE DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

La previsión social ha suscitado debates desde su nacimiento, tanto en relación a los sujetos que debían ser cubiertos, como a su financiamiento y sustentabilidad. Cabe recordar que, en sus inicios, el derecho a los beneficios de los sistemas previsionales estaba ligado a la lógica del seguro social “bismarckiano” de fines del siglo XIX. Es decir que el acceso a una jubilación o pensión estaba limitado a los trabajadores asalariados formales en función de sus historias contributivas (quién accedía, cuánto había contribuido, cuál debía ser el monto del beneficio). En este sentido, los diseños de los sistemas previsionales no han sido neutrales a la estructura del mercado de trabajo. Por el contrario, las desigualdades generadas en él, entre ellas las desigualdades de género, han tenido su correlato en el acceso a las prestaciones del sistema previsional, siendo las mujeres en sus inicios beneficiarias principalmente de pensiones en función de su rol de esposas. Es a partir de la década de 1960 que comienza una incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo, y con ello, la expansión de la cobertura previsional (ANSES, 2021). No obstante, las mayores dificultades de las mujeres para incorporarse al mercado laboral formal, la segregación ocupacional vertical y horizontal, de la mano de patrones sociales y culturales que asignaban a la mujer el rol de principales cuidadoras, comenzó a mostrar sus limitaciones en cuanto a la ampliación de la cobertura del sistema previsional. Al respecto cabe mencionar que, desde el enfoque de la economía política del curso de vida, Dewilde (2003) indica que la “estratificación del curso de vida”, es decir, la interacción entre el Estado, el mercado y la familia (instituciones sociales) influye en el curso de vida individual y, en este proceso, crea diferenciación social y desigualdad social entre grupos e individuos. El Estado, el mercado y la familia determinan las estructuras de oportunidades dentro de las cuales las cohortes consecutivas desarrollan su curso de vida (O’Rand 1990 citado por Dewilde, 2003). Así, el sistema social impacta sobre las características y situaciones de

las personas por lo que la responsabilidad de las situaciones de exclusión social y pobreza no se atribuye al individuo, sino que recae sobre la sociedad y la forma en que se organiza. A su vez, la “estratificación del curso de vida” por las instituciones sociales tiene implicancias a largo plazo amplificando las desigualdades mediante una “estratificación a lo largo del curso de vida”, producto de la acumulación de (des)ventajas (Dewilde, 2003). Es decir, las políticas públicas en general, y los diseños de los sistemas previsionales en particular, no son neutrales en cuanto a la interacción de las instituciones sociales.

Durante los últimos 30 años, en la Argentina, se han llevado a cabo importantes reformas de carácter estructural y paramétrico en el sistema previsional con gran impacto en la población adulta mayor y, en especial, entre las mujeres. Al respecto, cabe hacer referencia a la introducción del sistema de capitalización individual a mediados de la década de 1990; la implementación del Plan de Inclusión Previsional en 2005 y 2014, así como la reestatización total del sistema en 2008; y más recientemente, el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados en 2016.

3.1. EL SISTEMA PREVISIONAL MIXTO

En 1994, por la Ley 24.241 sancionada en septiembre de 1993, en un contexto de crisis del sistema previsional⁶ y bajo los lineamientos del Consenso de Washington que calaban fuertemente en la región latinoamericana⁷; se realizó una profunda reforma por la cual se puso en vigencia un nuevo régimen, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Se introdujo así un modelo mixto y obligatorio en el que las trabajadoras y los trabajadores formales podían optar por destinar sus aportes y contribuciones al régimen de re-

6 Estrictamente hablando, el subsistema previsional del Sistema de Seguridad Social Nacional (SSSN) se encuentra fragmentado por la existencia de leyes especiales diferentes a las del Régimen General. Además, existen otros organismos como los sistemas de seguridad social administrados por las provincias, cajas previsionales de bancos estatales y asociaciones profesionales, y otros subsistemas específicos. La reforma se llevó a cabo sobre el SSSN. Entre 1994 y 1997 once cajas provinciales fueron transferidas al ámbito nacional, mientras que trece provincias mantienen regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas.

7 Chile en 1981, durante la dictadura militar de Pinochet, fue el primer país de América Latina en reemplazar su sistema de reparto por un sistema de capitalización individual privado y de contribución definida. En los años '90 y durante la primera década del 2000 dicho modelo, con diversas variantes, fue implantado en diversos países de la región y otras partes del mundo. Las reformas previsionales formaban parte del paquete de medidas fiscales y económicas, promovidas por diferentes organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Marco Navarro, Giacometti, Huertas y Pautassi, 2019).

parto estatal, o bien al régimen de capitalización individual privado a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Adicionalmente, entre otros, se introdujeron cambios paramétricos a fin de mejorar la situación financiera del sistema, como el aumento en la edad mínima legal de retiro en cinco años (60 para las mujeres y 65 para los varones); el modo de cómputo de los salarios para la determinación del haber en las prestaciones públicas, pasando del promedio de los tres mejores salarios anuales de los últimos diez años al promedio de los últimos diez años antes del retiro; y el incremento gradual de veinte a treinta años del tiempo mínimo de contribuciones para acceder a un beneficio de jubilación (Cetrángolo y Grushka, 2004).

El esquema de capitalización basado exclusivamente en la capacidad de ahorro individual no generó los resultados esperados en cuanto a cobertura, suficiencia de las prestaciones, distribución del ingreso y efectos fiscales. Los sistemas de capitalización individual están pensados principalmente para mercados de trabajo con bajo nivel de informalidad, alto nivel de actividad y empleo y baja tasa de desempleo; contexto opuesto al que se vivió durante la década de 1990 y principios de 2000 en nuestro país, bajo el régimen de convertibilidad basado en un modelo de desarrollo de valorización financiera, con tasas más desfavorables para las mujeres (Calabria, Gaiada y Guinsburg, 2020).

Ante el panorama descrito previamente, una importante proporción de personas que alcanzaban la edad de retiro, no podían acceder a una jubilación debido a la baja densidad de contribuciones. A partir de 2003, comenzó un periodo caracterizado por un modelo de crecimiento con inclusión social. En 2005 el gobierno de Néstor Kirchner implementó una moratoria previsional (Decreto 1454 y Ley 24.476), por la cual los trabajadores y trabajadoras que cumplieran con la edad mínima exigida, pero no con el tiempo de contribuciones necesario (30 años), pudieran acceder a una jubilación o pensión mediante la cancelación en cuotas de su deuda previsional. Este mecanismo permitía regularizar los aportes adeudados hasta el 31 de septiembre de 1993. La moratoria impactó fuertemente sobre la cobertura del sistema previsional, principalmente entre las mujeres, no sólo por su alcance, sino también porque podían acceder a una prestación por derecho propio fortaleciendo su autonomía económica, la cual se veía también reforzada por la cobertura de salud a través del Programa de Atención Médica Integral (PAMI) del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

3.2. EL CAMINO HACIA UN ÚNICO SISTEMA PÚBLICO DE REPARTO Y DE AMPLIACIÓN DE DERECHOS

Quienes habían optado por afiliarse a una AFJP no podían volver al sistema estatal, hasta que en 2007 la Ley 26.222 dispuso el libre traspaso al Régimen Público de Reparto (RPR). También se introdujo la garantía de haberes mínimos para las personas afiliadas al mismo y a beneficiarios/as del Régimen de Capitalización (RC) que percibieran componente público, el traspaso al RPR de las afiliadas mayores de 50 años y afiliados mayores de 55 años con fondos insuficientes para alcanzar una prestación del RC superior al haber mínimo garantizado, y otras medidas tendientes a aumentar la cobertura del sistema. Esto motivó, a su vez, la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) mediante el Decreto 897/07 que se integraría, en parte, por los bienes que recibiese el RPR como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización, entre otros. Finalmente, en los albores de la crisis financiera internacional de 2008, se dio por finalizada la experiencia del RC y las AFJP. En diciembre de 2008 entró en vigencia la Ley 26.425 que creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y eliminó el RC, que fue absorbido y sustituido por el RPR de financiamiento tripartito entre las personas trabajadoras, la parte empleadora, y el Estado.

En 2014 se puso en marcha una segunda moratoria focalizada que establecía como requisito para acceder a la misma una evaluación patrimonial o socioeconómica. Este plan permitía regularizar aportes hasta el 31 de diciembre de 2003 y el plazo para acceder a la misma, con vencimiento en 2016, se prorrogó para las mujeres hasta el 31 de diciembre de 2022 o hasta que entre en vigencia un nuevo régimen de regularización de deuda previsional. A diciembre de 2019, 53% de los beneficios únicos del SIPA eran moratorias, 74% de los cuales correspondían a mujeres (ANSES, 2020).

3.3. NUEVAS REFORMAS: FOCALIZACIÓN DE LA COBERTURA Y ESTRATIFICACIÓN DE DERECHOS

En 2016 por la Ley 27.260 se creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (RH), con el objeto de implementar acuerdos para aplicar reajustes de haberes y pago de retroactivos a beneficiarios/as del SIPA que hubiesen iniciado juicio (con o sin sentencia firme) o que estuviesen en condiciones de iniciarlo. Mayormente, quienes serían beneficiados por el Programa eran los/as beneficiarios/as de mayores ingresos, lo que impactó sobre el perfil redistributivo que había tenido el sistema previsional durante la gestión anterior. Por otra parte, ante el hecho de que una importante propor-

ción de personas mayores se encontrarían imposibilitadas de acceder a una jubilación a través de una moratoria frente al vencimiento de los plazos previstos en la ley, la RH instauró la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Esta consiste en una prestación no contributiva, de carácter vitalicio, otorgada por la ANSES a las personas mayores de 65 años que no cuentan con otro beneficio (Calabria, Gaiada y Guinsburg, 2020). Su monto equivale al 80% de una jubilación mínima y su acceso está condicionado a una evaluación socioeconómica y patrimonial previa. Sin embargo, cabe mencionar que la PUAM introdujo desigualdades en relación a las moratorias, derivadas de la edad mínima de acceso en el caso de las mujeres, el monto de la prestación y los derechos derivados, ya que no genera derecho a pensión.

3.4. MOVILIDAD DE LOS HABERES JUBILATORIOS: CONGELAMIENTO, PROGRESIVIDAD Y ESTRATIFICACIÓN DE DERECHOS

En general, los mecanismos de actualización de las jubilaciones y pensiones en pago tienen como objetivo mantener el poder adquisitivo de las prestaciones. Este objetivo suele entrar en conflicto con el de sustentabilidad del sistema. Durante los 10 años del régimen de convertibilidad, la jubilación mínima se mantuvo congelada en \$150. En julio de 2002 se otorgó un aumento por decreto de 33,3% en las jubilaciones mínimas pasando de \$150 a \$220, a partir de entonces, y hasta 2008 se otorgaron 14 aumentos por decreto que “actualizaron inicialmente solo las prestaciones mínimas y, posteriormente, a partir de 2004, se incluyeron aumentos con tasas diferenciales en los tramos de haberes medios. Recién a partir de 2006 se incluyeron a los haberes más altos en estos decretos” (ANSES, 2020). El proceso de mejora de los haberes más bajos impactó de manera favorable principalmente sobre las mujeres, ya que son ellas quienes se ubican en mayor proporción en los deciles de menores ingresos.

En 2008, tras la promulgación de la Ley 26.417, se definió un mecanismo de ajuste automático semestral que consideraba la evolución de los salarios, la recaudación tributaria y total de la ANSES y los beneficios previsionales liquidados por dicho organismo. Durante la vigencia de dicha ley (hasta septiembre de 2017), la movilidad acumuló un incremento del 25,8% en términos reales (ANSES, 2020). Cabe mencionar que la movilidad también impacta sobre los componentes de la fórmula de cálculo del haber inicial (PBU, haber mínimo y máximo) y base imponible mínima y tope.

En diciembre de 2017, por la Ley 27.426, se reemplazó la fórmula de movilidad anterior por una que combinaba el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) (70% IPC + 30% RIPTE) de aplicación

trimestral (en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año). “Durante los años 2018 y 2019, años de vigencia de la Ley 27.426, la movilidad real cayó un 14,5%. En ello incidió la aplicación de la movilidad correspondiente a marzo 2018 que reajustó los haberes respecto de la evolución de un trimestre, mientras que los haberes observaron 6 meses sin indexar. También incidieron el desfasaje computado y la reducción del salario real” (Carpenter, 2020). Asimismo, también se introdujo una estratificación de derechos dado que la Ley 27.426 incorporó en la Ley 24.241 el art. 125 bis. En él el Estado nacional garantiza a los/as beneficiarios/as de la Prestación Básica Universal (PBU) que acrediten 30 años o más de servicios con aportes efectivos, el pago de un suplemento dinerario hasta alcanzar un haber previsional equivalente al 82% del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) vigente en cada período, dicha garantía no era aplicable a quienes habían accedido a la PBU a través de las moratorias. En la práctica, esto tuvo un impacto limitado tanto en cobertura (1,12 millones de beneficios aproximadamente), como por el monto del suplemento que se aplicó sólo en 2018 (excepto en junio, cuando el haber mínimo osciló entre 76% y 81% del SMVM⁸) y en octubre y noviembre de 2019 (con un haber mínimo de 77% del SMVM, el suplemento fue de \$900 aproximadamente según la provincia).

A fines de 2019, mediante la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, se suspendió la fórmula de movilidad instaurada por la Ley 27.426, primero por seis meses y luego, en medio de un contexto social y económico complejo exacerbado por la pandemia del COVID-19, por un año. En dicho periodo se otorgaron incrementos por decreto respetando la periodicidad, no obstante, se privilegió la recuperación de los haberes más bajos. Finalmente, a fines de diciembre de 2020 se sancionó la Ley 27.609 que establece el nuevo Índice de Movilidad Jubilatoria en función de los parámetros fijados por la Ley 26.417 a otorgarse de manera trimestral (en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año). El primer incremento trimestral que arrojó el nuevo índice en marzo 2021 fue de 8,07%, superando en casi 1 punto porcentual (p.p.) al 7,18% que hubiese arrojado la fórmula de la Ley 27.426.

8 El suplemento superó apenas los \$500 en enero y febrero (7% del haber mínimo) y \$120 el resto del año (2% del haber mínimo). No se puede establecer un monto exacto dado que existen montos adicionales en algunas regiones por ser zona desfavorable y haberes que se encontraban por encima de la mínima sin alcanzar el 82% del SMVM.

4. BRECHAS DE GÉNERO EN EL SISTEMA PREVISIONAL

Las desigualdades del sistema previsional están íntimamente relacionadas con el diseño del mismo, puesto que replica las desigualdades del mercado de trabajo. Es decir, quienes logren ingresar al mercado de trabajo formal, obtener ingresos crecientes y alcanzar el tiempo mínimo de contribuciones requerido a partir de la edad legal de retiro; podrán acceder a un beneficio contributivo superior al de aquellas personas que pasan durante su vida activa por períodos de informalidad, desempleo e inactividad que provocan intermitencias en las historias contributivas y menores probabilidades de desarrollo profesional. La brecha salarial existente entre las personas trabajadoras está vinculada a distintos factores tales como: la experiencia en el puesto, el nivel de instrucción y la formación, entre otros. Sin embargo, existen otros elementos que se asientan sobre patrones socioculturales que impactan sobre los salarios de las personas a pesar de compartir atributos similares en cuanto a formación y experiencia tales como el sexo⁹, la etnia, la edad y el género. Las (des)ventajas iniciales de estos atributos y su acumulación producen una estratificación en el curso de vida y a lo largo del curso de vida.

En relación a la situación de inactividad, cabe mencionar que puede deberse a distintos motivos, como los estudios, pero también a la realización de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de infancias, personas mayores, con discapacidad y/o enfermas que recae principalmente sobre las mujeres y las interpela a lo largo de toda la vida. De acuerdo a la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017 (INDEC, 2018) “los patrones culturales y de división sexual y social del trabajo que se evidencian en el mundo adulto, con roles instituidos que impulsan a los varones al ámbito productivo económico y a sus pares mujeres al ámbito doméstico, son prácticas que comienzan en la niñez y se mantienen en la adolescencia” (INDEC, 2018). Las mujeres en la juventud (e incluso durante la adolescencia) y adultez comienzan con responsabilidades de crianza; y en la madurescencia (etapa entre adultez y la vejez) y la vejez asumen la responsabilidad de mediar entre tres sistemas de referencia (cuidar a sus padres, madres y/o cónyuges en algunos casos, ayudar a sus hijos/as y contribuir con la educación y el cuidado de los/as nietos/as (Yuni y Urbano, 2008). Esta división sexual del trabajo en la sociedad, que otorga a los hombres un

9 Según INDEC (2021), los datos de la EPH al III trimestre de 2020 indican que en el ingreso medio la brecha de género es mayor en las ocupaciones no calificadas. Entre las personas ocupadas, por cada 100 pesos que gana en promedio un varón, una mujer gana 79. Las mujeres con mayores niveles educativos presentan la menor brecha de género en el ingreso medio.

rol productivo y a las mujeres un rol reproductivo, permite sostener la vida cotidiana a través de generaciones (Rodríguez Enríquez, 2015).

En relación a la etapa activa de las mujeres, la literatura especializada da cuenta de la existencia de segregación vertical (baja representación en puesto de jerarquía y poder)¹⁰ y segregación horizontal (alta feminización en ciertas ramas de actividad u ocupaciones consideradas “femeninas” y generalmente de baja remuneración). Suele adjudicarse a la maternidad la explicación “natural” de que las mujeres se ubiquen en una posición desventajosa en sus trabajos, ya sea porque “deciden” interrumpir su trayectoria laboral para asumir el cuidado de infancias o bien por la existencia de discriminación por parte de los empleadores¹¹. De esta manera, existen investigaciones (Casal y Barham, 2013; Grimshaw y Rubery, 2015; ANSES, 2021) que dan cuenta de la existencia de lo que denominan “penalización salarial por maternidad”, en donde se analizan las brechas salariales existentes entre mujeres con y sin infancias a cargo (en el sector formal y en el informal) y entre varones y mujeres con infancias a cargo.

Siguiendo a Rodríguez Enríquez (2015), la forma de la organización social del cuidado¹² se presenta como una experiencia socioeconómicamente estratificada. En el sentido de que “Las mujeres que viven en hogares de ingresos medios o altos cuentan con la oportunidad de adquirir servicios de cuidado en el mercado... Esto alivia la presión sobre su propio tiempo de trabajo de cuidado no remunerado, liberándolo para otras actividades... Estas opciones se encuentran limitadas o directamente no existen para la enorme mayoría de mujeres que viven en hogares de estratos socioeconómicamente bajos. En estos casos, la presión sobre el tiempo de trabajo de las mujeres puede ser superlativa y las restricciones para realizar otras actividades (entre ellas, la participación en la vida económica) son severas. De este modo, la organización social del cuidado resulta en sí misma un vector de reproducción y profundización de la desigualdad” (Rodríguez Enríquez, 2015).

Otra forma de analizar estas experiencias socioeconómicamente estratificadas en las mujeres es a partir de los conceptos de “pisos pe-

10 Solo el 4% de las mujeres que trabajan ocupan cargos de dirección o jefatura, mientras que entre los varones el porcentaje es el doble (INDEC, 2021).

11 Las lagunas contributivas no solo se deben a que las mujeres salgan del empleo para dedicarse en determinados periodos al cuidado de la niñez, en muchos casos no pueden permitirse esa interrupción. Las lagunas también obedecen a los frecuentes cambios de categorías ocupacionales, quitándoles poder de negociación (Marco Navarro, 2016).

12 Espacio en el cual las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias producen y distribuyen cuidado de manera interrelacionada.

gajosos”, “escaleras rotas” y “techos de cristal”¹³; en donde la variable sexo se analiza conjuntamente con el nivel de instrucción alcanzado.

Por su parte, Foster (2005) sostiene que las circunstancias durante todo el curso de la vida influyen en la situación de las personas en la vejez. La desigual organización entre varones y mujeres en torno al trabajo y las actividades no remuneradas (dentro y fuera del hogar) provoca que las mujeres se encuentren en desventaja en comparación con sus contrapartes masculinas en sus oportunidades de acumular derechos de pensión.

De este modo, muchas mujeres al alcanzar edades avanzadas encuentran dificultades para acceder a un beneficio contributivo, sus haberes son inferiores a los de sus pares masculinos, y pese a gozar de una expectativa de vida superior, su calidad estará determinada por el diseño del sistema. Es decir, por la posibilidad o no de acceder a un beneficio no contributivo en caso de no cumplir con los requisitos para una prestación (semi)contributiva, la adecuación o suficiencia de las jubilaciones al alta, la existencia de una jubilación mínima garantizada y en el largo plazo de acuerdo al método de reajuste (movilidad). Es así que las desigualdades de la etapa activa se reflejan inevitablemente en la etapa pasiva. Por su parte, la introducción de componentes como haberes mínimos y máximos móviles, así como montos fijos en las fórmulas de cálculo del haber inicial, contribuyen a los objetivos de redistribución de los sistemas previsionales.

4.1. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL SISTEMA PREVISIONAL

Tomando como punto de partida que las mujeres registran indicadores más desfavorables que los varones en cuanto a: Tasa de Actividad, Tasa de Empleo, Informalidad, Desempleo y Brecha de ingresos laborales, en consonancia con patrones sociales y culturales que imponen una división sexual del trabajo generadora de brechas en el mercado laboral y acumulación de desventajas; se analizan a continuación las desigualdades de género en la población adulta mayor y el impacto que tuvieron en este aspecto las políticas previsionales instauradas desde mediados de la década de 1990 en cuanto a:

13 Las mujeres en los llamados “pisos pegajosos” presentan menores niveles de instrucción y mayor nivel de pobreza, por lo que se mantienen fuera del mercado laboral o inserciones precarias. Las mujeres de “escaleras rotas” tienen educación secundaria e ingresos intermedios, pero presentan dificultades en sus trayectorias laborales que pueden deslizarlas hacia los “pisos pegajosos”. Las mujeres con educación terciaria o superior e ingresos altos chocan, sin embargo, con los llamados “techos de cristal” que limitan su desarrollo profesional.

- Cobertura previsional,
- Distribución de los ingresos previsionales,
- Brecha de ingresos previsionales entre varones y mujeres y
- Tasa de sustitución de los ingresos previsionales.

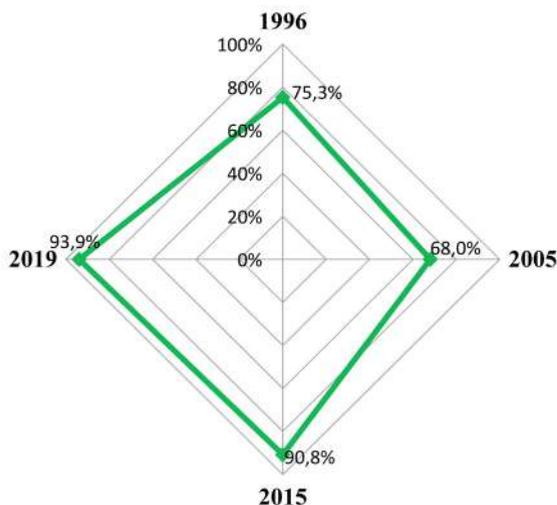
4.1.1. TASA DE COBERTURA PREVISIONAL

La importancia de analizar la evolución de la cobertura previsional radica en que el objetivo principal de los sistemas previsionales es proteger a las personas frente a la contingencia de vejez, invalidez y muerte. Proteger a todas las personas durante su etapa pasiva por motivos de edad implicaría alcanzar una cobertura previsional universal, es decir de 100%. Así, cuanto mayor sea la cobertura, más cerca estará el sistema de cumplir con su objetivo. Se define en este trabajo la tasa de cobertura previsional como la proporción de personas de 65 años o más que perciben ingresos por jubilación o pensión¹⁴ sobre la población total en dicha franja etaria.

En el gráfico 1 se puede ver la evolución de la tasa de cobertura previsional en las distintas etapas históricas analizadas. A medida que los resultados se alejan del centro, el sistema se acerca a su objetivo de cobertura universal.

14 La variable V2_M (Monto por jubilación o pensión percibida en ese mes) de la EPH no permite distinguir el origen de los ingresos percibidos, si se trata de una jubilación, pensión directa o derivada, pensión no contributiva o el régimen bajo el cual se otorgó el beneficio.

Gráfico 1
Evolución de la tasa de cobertura previsional 1996-2019



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.

Se observa una caída de la tasa de cobertura entre 1996 y 2005 de 75,3% a 68%, mostrando que el régimen de capitalización individual, en un contexto de mal desempeño del mercado de trabajo, emanado de la desregulación del mercado laboral, la apertura indiscriminada, la pérdida de competitividad de la economía, la desindustrialización y las privatizaciones de empresas estatales redujeron las posibilidades de acceso a una jubilación para un amplio sector de la población. Durante la vigencia del modelo de Convertibilidad se replantearon, mediante decretos del Poder Ejecutivo, las normas sobre la determinación salarial; se limitó el derecho de huelga; se pusieron en vigencia diversas formas de contratos temporarios (a prueba, de duración determinada y pasantías) y se redujeron los aportes patronales a la seguridad social y las asignaciones familiares, a fin de disminuir el costo laboral para los empresarios. Estas medidas no se cristalizaron en un incremento de la demanda de trabajo por parte del empresario, sino que por el contrario se consolidó una notable precariedad en el mercado de trabajo (Basualdo, 2003). Todo esto, sumado a las nuevas reglas de acceso a una jubilación (aumento de la edad legal

de retiro y tiempo de contribución) produjo una caída de 7,3 puntos porcentuales (p.p.) en la tasa de cobertura previsional.

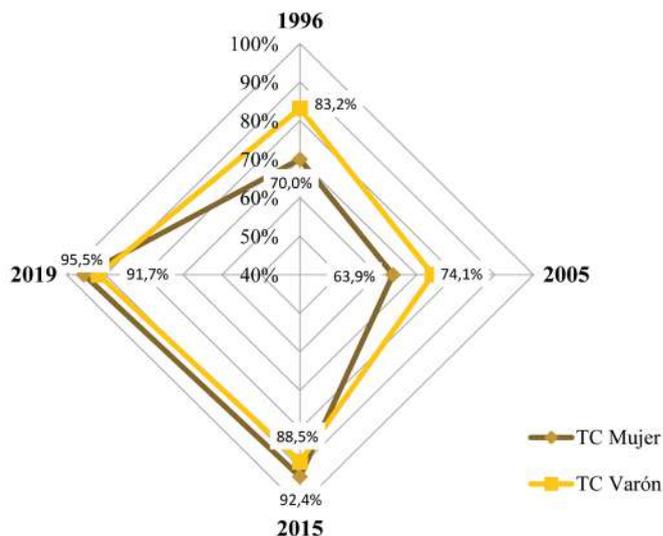
Los beneficios de jubilación y pensión del SIPA pasaron de 3,1 millones en 2005 a 6,3 millones en 2015, de los cuales 50% se otorgaron por moratoria. En 2019 el total de beneficios del SIPA sumó 6,8 millones, siendo el 53% otorgado por moratoria (BESS, 2021).

De este modo, hacia 2015, tras la implementación de las moratorias previsionales y la recuperación del sistema público de reparto, la cobertura previsional aumentó a 90,8%. En 2019, se logró mantener elevado el nivel de cobertura previsional, alcanzando el 93,9% como consecuencia de la prórroga en el vencimiento de la moratoria de 2013 para las mujeres y la introducción de la PUAM.

Al analizar la evolución de la cobertura previsional de acuerdo al sexo, en el gráfico 2 se puede observar que ésta era inferior en las mujeres que en los varones en 1996 y se redujo aún más hacia 2005. Posteriormente, tras la introducción de las moratorias y la reestatización del sistema en 2008, la cobertura de las mujeres superó a la de los varones, alcanzando 95,5% y 92,4% respectivamente para el II trimestre de 2015 y 2019.

En la tabla 1 se puede ver la evolución de las prestaciones del SIPA en los diferentes periodos analizados. Allí se observa una clara preeminencia de los varones sobre las mujeres en la participación de las jubilaciones otorgadas sin moratorias, la alta participación de las mujeres con beneficios de pensiones sin moratorias y en las jubilaciones y pensiones otorgadas por moratoria. De todo esto se desprende que las inserciones laborales más precarias en las mujeres, las intermitencias en sus historias contributivas y la desigual distribución de las tareas de cuidados durante su vida activa condicionaron el acceso a una prestación previsional por derecho propio hasta la entrada en vigencia de la moratoria previsional. Con respecto a la PUAM, al prorrogarse el vencimiento de las moratorias para las mujeres, es mayor la proporción de varones que recibieron la prestación (87%) (ANSES, 2020).

Gráfico 2
Evolución Tasa de cobertura previsional por sexo 1996-2019



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.

Tabla 1
Evolución de los beneficios del SIPA por sexo y tipo de beneficio

Período	Sexo	Jubilaciones SIPA sin moratorias	Pensiones SIPA sin moratorias	Jubilaciones SIPA con moratorias	Pensiones SIPA con moratorias
2001	Mujeres	42,7%	94,0%		
	Varones	57,3%	6,0%		
2005	Mujeres	43,0%	93,7%	76,0%	
	Varones	57,0%	6,3%	24,0%	
2015	Mujeres	41,6%	89,8%	74,0%	70,9%
	Varones	58,4%	10,2%	26,0%	29,1%
2019	Mujeres	40,9%	87,1%	73,6%	73,7%
	Varones	59,1%	12,9%	26,4%	26,3%

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS-Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). Dirección de Programación Económica, en base a datos de la ANSES.

El régimen de capitalización individual excluyó a numerosos grupos poblacionales y no se incorporaron mecanismo con perspectiva de

género. Al respecto, Pautassi *et al.* (2011) sostienen que la supresión del régimen de capitalización individual no se hizo como una medida correctiva de las inequidades de género. A pesar de que el diseño del régimen de reparto es más favorable para las mujeres que el régimen de capitalización, las disparidades de género subsisten; el valor del trabajo reproductivo no fue parte del debate, ni se pensaron mecanismos de reconocimiento de aportes por dedicación al cuidado, y tampoco se contempló un diferencial de años de aportes para acceder al beneficio (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Lo mismo puede decirse respecto de las moratorias. A pesar de que las mujeres resultaron ser las principales destinatarias, no fue una medida pensada con perspectiva de género ni una reforma del sistema. Cabe mencionar que si bien las moratorias permitieron extender la cobertura previsional de la población adulta mayor, una gran proporción de la misma percibe ingresos cercanos al haber mínimo (91,6%) (ANSES, 2020).

4.1.2. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PREVISIONALES

En relación al análisis de la distribución de los ingresos, se han propuesto diversos indicadores para el estudio de la desigualdad; sin embargo, el indicador que ha tenido mayor aceptación es el denominado coeficiente de Gini. Este índice toma valores entre cero y uno. Cuanto más cercano a uno se encuentra este coeficiente, menos igualitaria es la distribución del ingreso y cuanto más cercano a cero, más igualitaria.

Para el cálculo del coeficiente de Gini se consideró a toda la población adulta mayor y se excluyeron a aquellos/as con ingresos previsionales *outliers* para estimar los haberes promedio por sexo, reduciendo la cantidad de valores que sobreestimen los resultados. De este modo se pretende ajustar la estimación de la brecha de ingresos entre varones y mujeres, así como la estimación del coeficiente de Gini.

Tabla 2
Evolución del coeficiente de Gini

Periodo	Coef. De GINI	Coeficiente de GINI por sexo	
		Mujer	Varón
1996	0,4827	0,5090	0,4289
2005	0,5035	0,5183	0,4688
2015	0,2820	0,2644	0,3071
2019	0,3110	0,2905	0,3389

Fuente: elaboración propia mediante el uso de software RStudio, paquete Reldist¹⁵, en base a microdatos de la EPH-INDEC.

15 Relative Distribution Methods.

En la tabla 2 se muestra que la distribución de los ingresos previsionales de las personas mayores, medida a través del coeficiente de Gini, empeoró entre 1996 y 2005 en un 4%, y hacia 2015 hubo una importante mejora con una caída de 44% en dicho indicador respecto del periodo anterior. Esta mejora es esperable en la medida en que la extensión de la cobertura implicó que las personas que no reportaban ingresos previsionales accedieran a una jubilación y/o pensión. No obstante, cuando se observa sólo la población adulta mayor con ingresos previsionales, el coeficiente de Gini muestra una caída de 22% entre 1996 y 2005 al pasar de 0,337 a 0,2644. En 2019 se produjo un deterioro en el coeficiente de Gini en lo que tuvo incidencia la Ley de Reparación Histórica de 2016 con impactos sobre la progresividad del sistema.

En cuanto a la evolución de la desigualdad por sexo, las mujeres presentan mayores niveles de desigualdad que los varones en 1996 y 2005, situación que se revirtió en 2015 y 2019. El deterioro de la desigualdad entre 2015 y 2019 es menor entre las mujeres que entre los varones, esto como consecuencia de la extensión del plazo de cierre de las moratorias, y de que una gran proporción de mujeres perciben ingresos por jubilaciones y pensiones más bajos, en promedio, que los varones. Lo cual sugiere que la distribución de los ingresos previsionales debe analizarse en conjunto con la brecha de haberes entre varones y mujeres para lograr una mejor comprensión de la adecuación de los beneficios.

4.1.3. BRECHAS DE INGRESOS PREVISIONALES ENTRE VARONES Y MUJERES

La brecha de ingresos previsionales muestra la distancia entre los haberes medios de mujeres y varones respecto al haber promedio de los varones. Se utiliza para reflejar la asimetría existente respecto a las oportunidades de acceso y autonomía económica.

Las estimaciones realizadas a partir de la EPH muestran que los haberes medio por sexo eran superiores para los varones en 1996 y 2005, con una brecha de 33,1% y 28%, respectivamente. Las medidas de inclusión previsional redujeron enormemente la brecha de ingresos previsionales. No obstante, en 2019 hubo un leve incremento, luego de que en 2015 se verificara una inversión de la brecha (-1,1%) cuando se considera el total de las personas mayores de 65 años.

Tabla 3
Evolución de las brechas de los ingresos previsionales entre varones y mujeres
mayores de 65 años

Periodo	Ingresos Previsionales promedio (personas mayores de 65 años)			Ingresos Previsionales promedio (personas mayores de 65 años con in- gresos previsionales)		
	Mujeres	Varones	Brecha de ingresos	Mujeres	Varones	Brecha de ingresos
1996	\$ 190	\$ 284	33,1%	\$ 270	\$ 336	19,6%
2005	\$ 250	\$ 348	28,0%	\$ 396	\$ 489	18,9%
2015	\$ 4.262	\$ 4.214	-1,1%	\$ 4.649	\$ 4.837	3,9%
2019	\$ 13.485	\$ 13.827	2,5%	\$ 14.143	\$ 15.137	6,6%

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC

Para Bramajo y Grushka (2019), “el ingreso previsional no deja de ser una aproximación relativamente imprecisa a la trayectoria ocupacional previa de las personas y a su situación socioeconómica actual. De igual manera, la variable ingreso previsional no distingue otras sutilezas importantes que hacen a la posición socioeconómica de los individuos, como la situación total del hogar, la posesión de otros activos, ingresos de carácter no previsional o información sobre la cobertura de salud (ya que algunos en adición o en vez de PAMI pueden tener un plan privado)” (Bramajo y Grushka, 2019). Al realizar un análisis por grupo etario, los autores muestran que el incremento en la cobertura, producto de las moratorias, tendió a concentrarse en los grupos de menor edad. Asimismo, indican que a mayor edad el ingreso medio para ambos sexos, calculado a partir de registros administrativos de 2015, aumenta. Explican esta asociación, en parte, por el incremento de la proporción de beneficiarios que percibe doble beneficio (jubilación y pensión) por el fallecimiento de su cónyuge en las edades más avanzadas. Aun así, muestran la existencia de brechas de ingresos previsionales medio por grupo de edad y sexo (desfavorable para las mujeres) de 1,1% para el grupo quinquenal de 85 a 89 años, de 2,6% para el grupo de 90 a 94 años y 5,2% para el grupo de 95 a 99 años.

Como se indicó al principio de este apartado, la desigualdad de género no sólo existe entre varones y mujeres, también se da entre grupos del mismo sexo. La literatura especializada utiliza los conceptos de mujeres del segmento de “Pisos pegajosos”, “Escaleras rotas” y “Techos de cristal” cuando se toman en cuenta el nivel de instrucción alcanzado, el cual está fuertemente correlacionado con el nivel

socioeconómico e influye sobre el curso de vida de las personas. En los “Pisos pegajosos” se encuentran aquellas mujeres con educación primaria. Ellas presentan obstáculos estructurales en el acceso al empleo o inserción en trabajos precarios, ingresos bajos y alta brecha salarial con los varones, fecundidad alta y temprana, alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Como resultado este grupo tiene bajo nivel de empoderamiento económico. En el segmento de “Escaleras rotas” se encuentran las mujeres con educación secundaria, niveles intermedios de empoderamiento económico pero con ganancias inestables. Su participación laboral es volátil y poseen dificultades para conciliar empleo y trabajo doméstico y de cuidados, presentan inconvenientes para dar saltos de empoderamiento y evitar deslizamientos hacia “Pisos pegajosos”. Finalmente, en el segmento de “Techos de cristal” están aquellas mujeres con estudios terciarios, con altos nivel de empoderamiento económico, mejores ingresos e inserción laboral y menor carga de trabajo doméstico y de cuidados. Sin embargo, en el mercado laboral enfrentan discriminación, segregación ocupacional y brechas salariales de género (CEDEM FEDERAL, 2013). Siguiendo el enfoque de la economía política del curso de vida, las (des)ventajas iniciales y su acumulación producen estratificación en el curso de vida y a lo largo del curso de vida, reflejándose en las posibilidades de acceso a las prestaciones del sistema previsional.

Se estimaron los indicadores de cobertura y desigualdad de ingresos previsionales contemplando los niveles educativos y las diferencias por sexo para 2005, 2015 y 2019. A fin de simplificar el análisis, en el segmento de “Pisos pegajosos” se incluyen las personas mayores con nivel de educación bajo (sin instrucción, primario incompleto o completo, secundario incompleto y Ns/Nr); en el segmento de “Escaleras rotas” las personas mayores con nivel de instrucción medio (secundaria completa) y en “Techos de cristal” a quienes presentan nivel de educación superior (universitario incompleto o completo). A nivel general las estimaciones indican que la tasa de cobertura cayó entre 1996 y 2005 para todos los niveles educativos, y aumentó fuertemente entre 2005 y 2015, principalmente entre los segmentos con nivel de instrucción bajo y medio. Al considerar la variable sexo, la caída de la cobertura en 2005 impactó en mayor medida sobre los varones con menor nivel de instrucción (-12 p.p.). Por su parte, el aumento de la cobertura entre 2005 y 2015 afectó en mayor medida a las mujeres de pisos pegajosos.

Tabla 4
Evolución de la tasa de cobertura previsional por nivel educativo y sexo

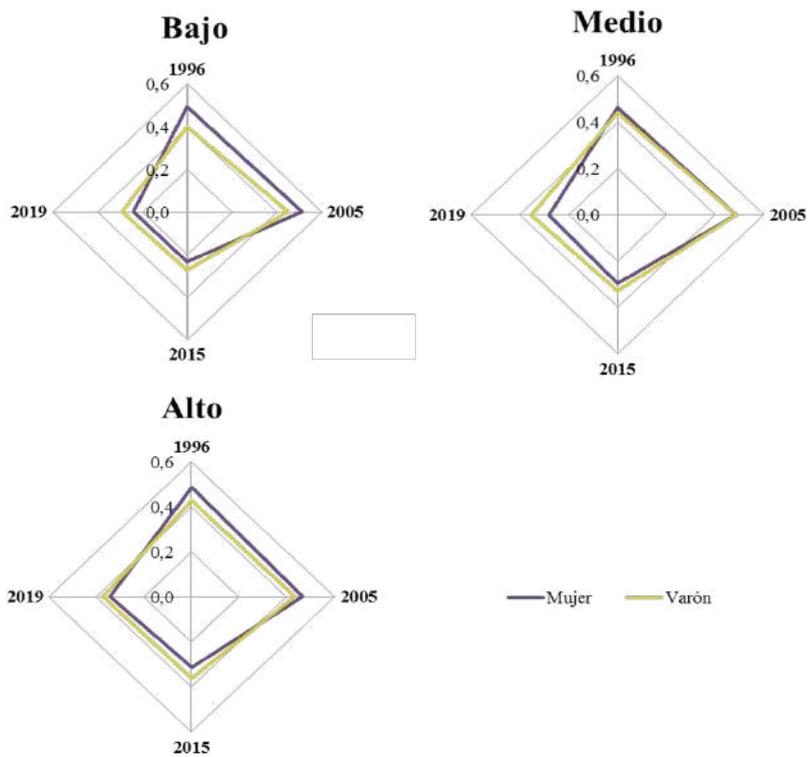
Periodo	Tasa de cobertura por nivel educativo y sexo en mayores de 65 años								
	Bajo			Medio			Alto		
	Piso pegajoso			Escalera rota			Techo de cristal		
	General	Mujer	Varón	General	Mujer	Varón	General	Mujer	Varón
1996	75,1%	69,1%	84,9%	78,1%	77,3%	79,2%	73,3%	70,1%	75,5%
2005	66,1%	61,8%	73,0%	70,7%	69,1%	73,2%	77,8%	74,8%	80,1%
2015	91,9%	93,6%	89,3%	89,1%	90,0%	87,8%	88,2%	89,4%	86,9%
2019	94,3%	95,4%	92,9%	94,3%	97,2%	89,7%	92,4%	94,2%	89,7%
2005 vs 1996	-0,09	-0,07	-0,12	-0,07	-0,08	-0,06	0,05	0,05	0,05
2015 vs 2005	0,26	0,32	0,16	0,18	0,21	0,15	0,10	0,15	0,07
2019 vs 2015	0,02	0,02	0,04	0,05	0,07	0,02	0,04	0,05	0,03

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC

En cuanto a la distribución del ingreso por nivel educativo, el gráfico 3 permite ver que las mujeres mayores en 1996 y 2005 presentaban una peor distribución del ingreso que los varones en todos los niveles educativos, pero en mayor medida en los niveles más bajos. La situación muestra una importante mejora hacia 2015 revirtiendo el sesgo de género, luego se observa un leve retroceso en 2019 de este indicador.

Gráfico 3

Evolución de la distribución del ingreso (haber medio) medido por el coeficiente de Gini por sexo y nivel educativo



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC

Tabla 5
De la distribución del ingreso (haber medio) medido por el coeficiente de Gini por sexo y nivel educativo

Nivel Educativo				
Bajo				
Sexo	1996	2005	2015	2019
Mujer	0,493	0,514	0,236	0,241
Varón	0,402	0,449	0,276	0,292
Medio				
	1996	2005	2015	2019
Mujer	0,465	0,487	0,298	0,281
Varón	0,442	0,485	0,328	0,354
Alto				
	1996	2005	2015	2019
Mujer	0,488	0,468	0,312	0,344
Varón	0,428	0,432	0,362	0,375

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC

Para 2019, los grupos pertenecientes a niveles educativos bajos (“Piso pegajoso”) muestran un nivel de desigualdad inferior al que se observa en los grupos de nivel de instrucción medio (“Escalera rota”) y éste se encuentra por debajo del que muestran los grupos más instruidos (“Techo de cristal”).

4.1.4. TASAS DE SUSTITUCIÓN DE LOS HABERES PREVISIONALES

Se define aquí la tasa de sustitución de los haberes previsionales (TS) como la proporción del ingreso previsional de las personas mayores que sustituye o reemplaza el ingreso en actividad de la población de 55 a 64 años (últimos 10 años de vida activa hasta alcanzar la edad mínima requerida en los varones y en donde se observa una estabilización de los ingresos). Las brechas de ingresos de la ocupación principal entre varones y mujeres de 55 a 64 años se mantuvieron por encima del 20%, alcanzando al 29,3% en 1996, 29,8% en 2015, 23,8% en 2015 y 26,5% en 2019. No se consideró la situación de la (in)formalidad laboral debido a que las moratorias permitieron regularizar los periodos de contribuciones faltantes.

La TS es un indicador relevante en el sentido de que da una idea acerca de la adecuación de los beneficios previsionales, no obstante, no se pueden hacer conclusiones al respecto sin considerar otros in-

dicadores, entre ellos las brechas de ingresos entre varones y mujeres, la relación con el salario mínimo vital y móvil y/o la línea de pobreza. Dado que la expectativa de vida aumenta, además de universalizar la cobertura de las personas mayores, lograr ingresos previsionales adecuados se torna cada vez más importante, ya que impacta directamente sobre la vida de las personas. Si bien, junto con el acceso al sistema previsional, se garantiza el acceso al sistema de salud a través del INSSJP (PAMI), Bramajo y Grushka (2019) encuentran que a mayores ingresos previsionales la mortalidad tiende a disminuir. A partir de estimaciones con datos de registros administrativos de 2015/2016 concluyen que “las desigualdades en la salud a partir de diferentes ingresos previsionales (vinculados a distintas posiciones socioeconómicas) persistían hasta edades muy avanzadas (...) la seguridad social en Argentina, pese a las sensibles mejoras en su cobertura en los últimos años (y la reducción consecuente de la desigualdad), aún tiene un componente regresivo. Las personas con mayores ingresos previsionales percibían durante más tiempo sus beneficios, pese a que el tiempo mínimo de contribución requerido es el mismo para todos. Dicho de otra forma, las desigualdades en la vejez, en lugar de reducirse, tienden a ampliarse en este sistema en particular” (Bramajo y Grushka, 2019).

Tabla 6
Evolución de la Tasa de Sustitución de los haberes previsionales total y por sexo

Periodo	Tasa de Sustitución de los haberes previsionales de los mayores de 65 años jubilados y/o pensionados		
	Total	Mujer	Varón
1996	52,4%	60,3%	53,1%
2005	61,9%	70,5%	61,1%
2015	65,2%	75,9%	60,2%
2019	69,9%	81,4%	64,1%

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC. Se consideraron sólo los casos de haberes previsionales positivos.

Las encuestas de hogares muestran que entre 1996 y 2005 aumentó la TS tanto en varones como en mujeres, y que en ambos periodos la TS era superior en las mujeres que en los varones. En 2015 y en 2019, tras la implementación de las moratorias previsionales, la TS se incrementa en más de 5 p.p. para las mujeres y se reduce levemente para los varones, mientras que en 2019 se incrementa para ambos sexos.

Tal como se mencionó previamente, este indicador debe analizarse en conjunto con los otros. Por un lado, hubo un incremento de los haberes previsionales a partir de 2002, en principio por decreto, priorizando los haberes más bajos, y luego por ley de movilidad. En segundo lugar, las moratorias incluyeron a una gran proporción de mujeres, cuyos haberes se encuentran en la mínima en más de un 85%¹⁶ del total, esto sumado a la existencia de brechas salariales de género desfavorables para las mujeres conduce a que la TS sea superior entre las mujeres. Sin embargo, como se vio anteriormente, la distribución del ingreso empeoró entre 2015 y 2019.

5. CONCLUSIONES

Las brechas de género en el sistema previsional son el correlato de la acumulación de desventajas a lo largo del curso de vida. Las desigualdades de género en el mercado de trabajo reflejan en parte las desigualdades en el sistema de cuidados sobre el que se asienta la sociedad. La penalización no sólo implica mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral formal, sino también la existencia de brechas salariales respecto de sus pares varones, la segregación ocupacional vertical y horizontal, problemáticas que se intensifican al considerar otras variables (estrato social, nivel educativo, etnia, género, etc.). Esta situación provoca intermitencias en las historias contributivas, que sumado al proceso de deterioro del mercado laboral desde mediados de la década de 1970 y las crisis económicas recurrentes, tornan realmente muy difícil alcanzar la edad jubilatoria con los años de aportes requeridos para acceder a un beneficio de jubilación o bien, en caso de acceder, que los mismos resulten adecuados. “En consecuencia, abordar la cuestión del cuidado y de su organización es importante por una simple razón de derechos y justicia distributiva” (Marco Navarro, Giacometti, Huertas, y Pautassi, 2019). El diseño de los sistemas previsionales tiene la potencialidad de compensar dichas desigualdades, sin embargo, cambiar los patrones de acumulación de desventajas desde las etapas más tempranas de la vida es imperativo.

La introducción del régimen de capitalización individual a cargo de las AFJP en 1994, sumado al mal desempeño del mercado de trabajo, produjo que una importante proporción de la población adulta mayor, y en especial las mujeres, se vieran impedidas de acceder a un ingreso previsional impactando sobre su autonomía económica.

La introducción de las moratorias previsionales de 2005 y la reestatización del sistema previsional en 2008 otorgó un mayor grado de libertad en materia de políticas públicas inclusivas y de mejora de

16 Ver: BESS Pasivos diciembre 2020, MTEySS.

los ingresos, reforzando el rol del Estado como garante del derecho humano de acceso a la seguridad social. Sin lugar a dudas, las moratorias provocaron mejoras en la situación de una gran proporción de personas mayores que de otro modo hubieran sido relegadas a vivir en situación de extrema vulnerabilidad. Se observa en los periodos analizados una disminución de la desigualdad y en la brecha de género de los ingresos previsionales.

Por otra parte, si bien puede profundizarse el análisis según las características regionales, por ramas de actividad, etc., es claro que el hecho de asegurar un ingreso en la vejez sumado a otras políticas de protección social como el acceso a la salud, impactan sobre los objetivos de reducción de la pobreza en la vejez y de autonomía económica, lo cual se vería reforzado si se mejorara la suficiencia de los ingresos.

Finalmente, resulta de vital importancia mantener elevados niveles de cobertura, lo cual en un contexto de envejecimiento demográfico (feminizado) y cambios en las formas de trabajo atravesados por los avances tecnológicos que incrementan las formas atípicas de trabajo (Economía GIG) implicará un enorme esfuerzo para encontrar los espacios fiscales adecuados para su financiamiento; de otra manera se empujará a una importante proporción de personas mayores a la exclusión social.

Hasta julio de 2021 el sistema previsional argentino no había incorporado en su diseño un enfoque de género que contemplara la desigualdad entre varones y mujeres en el sistema de cuidados. Por Decreto 475/21 se introdujo a la Ley 24.241 el artículo 22 bis sobre Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. Se brinda así a las mujeres y/o personas gestantes la posibilidad de computar como periodo contributivo un año por cada hijo o hija nacidos vivos o adoptados siendo menores de edad, con doble imputación en caso de haber sido beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo, o bien en caso de adopción. Asimismo, podrán computarse los períodos usufructuados de licencia por maternidad y excedencia.

La introducción de normas que compensen a las mujeres por su maternidad como proxy de la dedicación a tareas de cuidados considerándolos como periodos contributivos¹⁷ puede resultar controvertida en algunos casos, ya que se puede aducir que se refuerza el rol de madre y cuidadora como generador del derecho y que no sólo se cuidan infancias; pero también significa un reconocimiento del cuidado y mejora la situación de las mujeres en los sistemas contributivos (Marco Navarro, 2016). Otros mecanismos, como la consi-

17 Práctica ampliamente extendida en países de la Unión Europea y en algunos países de América Latina como Uruguay y El Estado Plurinacional de Bolivia.

deración de periodos de cotización diferenciados o suplementos en los haberes previsionales por sexo, también podrían actuar en este sentido. Sin embargo, en tanto prevalezcan las condiciones actuales de producción y reproducción social, las brechas de género podrían no cerrarse nunca, generando stress en las cuentas fiscales. Las licencias parentales que favorezcan una redistribución más equitativa de los cuidados y presionen sobre estructuras discriminatorias en el mercado de trabajo; el aumento de la oferta de servicios públicos y privados de cuidado a menores y personas en situación de dependencia son algunas de las medidas que contribuirían a equilibrar la carga entre los cuatro agentes clave: Estado, mercado, familia y comunidad (Marco Navarro, Giacometti, Huertas y Pautassi, 2019).

BIBLIOGRAFÍA

- ANSES (2020). *Boletín DESS I-2020: Caracterización de los beneficios liquidados en diciembre 2019 y análisis de su evolución desde 2015*. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social.
- ANSES (2020). *Ley de Movilidad de la Seguridad Social: hacia un esquema óptimo de actualización de las prestaciones*. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social.
- ANSES (2021). *Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social*. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social.
- Arza, Camila (2017). El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. ¿Qué dice la experiencia europea? *CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile.
- Basualdo, Eduardo (2003). *Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa : el auge y la crisis de la valorización financiera*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.
- Bramajo, Octavio y Grushka, Carlos (2019). Mortalidad diferencial de adultos mayores en Argentina, 2015-2016. El rol del ingreso previsional. *Revista Latinoamericana de Población*, 14(26), 46-69.
- Calabria, Alejandro, Gaiada, Julio. y Guinsburg, Natalia (2020). “La previsión social en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Un análisis comparado de la situación actual en materia de cobertura, distribución y tasa de sustitución a partir de microdatos”. IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), diciembre de 2020. Valparaiso, Chile

- Carpenter, Sergio (2020). La movilidad previsional argentina en debate, *IADE-Realidad Económica*.
- Casal, María del Pilar. y Barham, Bradford (2013). Penalizaciones salariales por maternidad y segmentación del mercado laboral: el caso de la Argentina. *Revista CEPAL*, 111.
- CENTRO DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA MUJER - CEDEM FEDERAL. (2013). *Guía Básica de Indicadores*.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004). “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Serie financiamiento del desarrollo”. CEPAL, Santiago de Chile.
- Dewilde, Caroline (2003). A life-course perspective on social exclusion and poverty. *The British Journal of Sociology - BJS*, 109-128.
- Foster, Liam (2005). *Sheffield Online Papers in Social Research*.
- Grimshaw, Damian y Rubery, Jill (2015). The motherhood pay gap: A review of the issues, theory and international evidence. *Conditions of Work and Employment Series*, 57. OIT, Ginebra.
- Grushka, Carlos y Bertranou, Fabio (2004). “Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: reexaminando el programa de Pensiones No Contributivas”. I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), septiembre de 2004. Caxambú –MG- Brasil.
- Grushka, Carlos; Gaiada, Julio y Calabria, Alejandro (2016). *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*. ANSES, Buenos Aires.
- INDEC (2018). *Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017*.
- INDEC (8 de Marzo de 2021). *Dossier estadístico en conmemoración del 110° Día Internacional de la Mujer*.
- Marco Navarro, Flavia (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. *CEPAL, Serie Asuntos de Género*, 139. Santiago de Chile.
- Marco Navarro, Flavia; Giacometti, Claudia, Huertas, Tebelia y Pautassi, Laura. (2019). *Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*. Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

- Ministerio de Desarrollo Productivo (2020). *Hacia una visión compartida sobre la perspectiva de género en las políticas de desarrollo productivo*. Ministerio de Desarrollo Productivo.
- MTEySS (2020). *Condiciones de empleo, trabajo y salud de Trabajadoras Domésticas de Casas Particulares. Resultados de la ECETSS 2018*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Superintendencia de Riesgos del Trabajo.
- Pautassi, Laura; Giacometti, Claudia y Gherardi, Natalia (2011). "Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras". Serie Documentos de Trabajo. ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, 30-44.
- Saraví, Gonzalo (2020). Acumulación de desventajas en América Latina: aportes y desafíos para el estudio de la desigualdad. *Revista Latinoamericana de Población*, 14(27), 228-256.
- Télam (2021). *La Anses les permitirá jubilarse a 185.000 mujeres que no tienen aportes suficientes*. Economía, 27/05/2021.
- Trombetta, Martin y Cabezón Cruz, Julieta. (2020). *Brecha salarial de género en la estructura productiva argentina*. Documentos de Trabajo del CEP XXI N° 2, Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Yuni, José Alberto y Urbano, Claudio (2008). Envejecimiento y género: perspectivas teóricas y aproximaciones al envejecimiento femenino. *Revista Argentina de Sociología*, 6(10), 151-169.

POLÍTICAS DE AMPLIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XXI

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INCLUSIÓN EN EL RÉGIMEN DE CASAS PARTICULARES EN ARGENTINA

Romina Denisse Cutuli

HISTÓRICAMENTE, la seguridad social en Argentina se ha constituido de forma segmentada y focalizada, asociada a la capacidad de organización y negociación de los diversos colectivos de trabajadores. En virtud de su dispersión organizativa e identitaria, así como de su discriminación normativa, algunos sectores permanecieron al margen de la tendencia a la universalización que se consolidaba a mediados del siglo XX. Entre las décadas de 1980 y 1990, el acceso a la seguridad social se torna más restrictivo tanto por el aumento del trabajo no registrado como de la interrupción de las trayectorias laborales. El saldo de exclusión posconvertibilidad procuró repararse mediante diversas políticas de ampliación de los derechos previsionales, de los cuales la ley moratoria previsional sancionada en 2005 fue la de mayor alcance.

En este capítulo nos concentraremos en los alcances y limitaciones en los esfuerzos de inclusión en seguridad social y previsional del sector de casas particulares. Analizaremos las innovaciones normativas que procuraron la protección de este segmento laboral, así como los riesgos y limitaciones de la persistencia de los sistemas segmentados y focalizados. Aun luego de los citados esfuerzos, que han tenido una progresión positiva en términos de cobertura, la mayor parte de las y los trabajadores de estos sectores persiste en situaciones que in-

cluyen la lisa y llana desprotección, los mecanismos de registración fraudulenta y el desaliento a la continuidad de los aportes y contribuciones en virtud de los menores niveles de protección a los que estos sectores acceden.

Organizaremos el análisis en dos apartados. En el primero se revisarán los aspectos normativos que se modificaron desde el año 2005 hasta el presente en materia de seguridad social y previsional. Observaremos los derechos reconocidos y las segregaciones persistentes en comparación con el conjunto de los trabajadores, incorporando la perspectiva de género. En el segundo, se analizará el alcance de esas innovaciones normativas a través de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de las estadísticas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Finalmente, se aportarán en las conclusiones algunas observaciones sobre los aspectos de los sistemas de seguridad social y previsional de estos sectores que urgiría revisar para promover mayor cantidad y calidad de cobertura.

1. INTRODUCCIÓN

Sesgo androcéntrico mediante, los estudios del trabajo suelen identificar las décadas centrales del siglo XX con el apogeo de la “sociedad salarial” (Castel, 1995). Es decir, esa estructura social en que a los trabajadores –y el genérico masculino puede ser más que una mera convención lingüística–, les corresponde una regulación jurídica de las relaciones capital-trabajo y, lo que aquí nos ocupa, una protección social asociada a esa condición. Sin embargo, la advertencia de que, en el proceso de construcción de esta sociedad salarial, la inclusión tuvo la exclusión como contraparte imprescindible es un aspecto menos recuperado del concepto casteliano¹. Esta demarcación entre quienes accedían a la condición salarial y quienes no, habilitó el acceso a la protección social de los trabajadores, así como también la exclusión de quienes quedaran por fuera de ese encorsetamiento cada vez más preciso. Hasta 1956, fueron sistemáticamente excluidas² de todos los derechos que el resto de los trabajadores conquistaba. Luego, solo para quienes se desempeñaban 16 horas semanales o más, se

1 Como desarrolla Robert Castel en *Las metamorfosis de la cuestión social*, la primera condición para el establecimiento de la relación salarial “fordista” fue la “separación rígida entre quienes trabajan efectiva y regularmente, y los inactivos o semiactivos, que hay que *exclure* del mercado de trabajo...” (Castel, 1995: 274. La cursiva es mía).

2 En virtud de la altísima feminización del sector, que alcanza a más del 95%, se utilizará el femenino para referirse al sector de casas particulares.

previeron algunas exiguas protecciones. Aún con la sanción de la Ley 26.844 (2013) persiste la discriminación jurídica.

El recorrido histórico del trabajo asalariado en Argentina permite afirmar que el sector de casas particulares fue construido en las fronteras de la condición salarial. En la segunda década del siglo XXI, mientras la proporción de trabajadores que accedía a un trabajo asalariado asociado a derechos se encontraba en crisis, se advirtió la necesidad de revisar demarcaciones crecientemente excluyentes. En esa línea, se analizan aquí las políticas de promoción de la protección social de este sector que, en una aparente paradoja, accede al reconocimiento de algunos derechos laborales cuando bulle el proceso de “fuga del derecho”. Ello implicó, desde ya, limitaciones a la efectivización de los derechos reconocidos, como veremos a lo largo de este capítulo.

En este capítulo se propone una reconstrucción del proceso de reconocimiento de derecho a la protección social de los sectores de casas particulares a través de tres ejes de análisis. En primer lugar, se describirán las políticas implementadas y las innovaciones legislativas promotoras de la confluencia entre los derechos asociados al trabajo asalariado, y la condición de este segmento del mercado de trabajo. En segundo, se analizará, a partir de las bases de la EPH para el período 2005-2020 (II trimestre), el impacto de este reconocimiento de derechos en el acceso efectivo a derechos. En tercero, en virtud de su impacto, se hará referencia a la situación del sector frente a la pandemia COVID-19, y a las protecciones sociales que las incluyeron y excluyeron. Finalmente, en las conclusiones, se recupera el diagnóstico de las principales desprotecciones de ambos sectores, con la intención de apuntar las principales urgencias de ambos sectores en materia de protección social.

2. DE LA EXCLUSIÓN AL RECONOCIMIENTO

Tras medio siglo de inclusión progresiva de los trabajadores bajo regulaciones protectoras, en que se consagraron derechos laborales fundamentales como la jornada de 8 horas diarias, el descanso dominical, la protección frente a accidentes de trabajo, las vacaciones pagas y la jubilación, las trabajadoras de casas particulares permanecieron doblemente fuera de la condición estatutaria del trabajo asalariado. Las dos condiciones que, siguiendo una vez más a Robert Castel (2010), llevaron el trabajo de la esfera de la esclavitud a la esfera de la libertad: la regulación de las relaciones capital-trabajo a través de un derecho específico y la asociación del trabajo asalariado a derechos sociales, les fueron esquivas a las trabajadoras de casas particulares, cuando no explícitamente excluyentes, hasta 1956. En ese año se sancionó el Decreto-Ley (326/56) que era explícitamente discriminatorio

respecto del conjunto de los trabajadores, pero al mismo tiempo, se les abrían por primera vez las puertas del derecho laboral (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018). Mientras el colectivo trabajador era protegido por un derecho específico desde 1948 (Stagnaro, 2018), el grupo más feminizado y numeroso de mujeres trabajadoras fue excluido del derecho laboral hasta 1956. En reconocimiento a las particularidades del sector, el Decreto-Ley preveía la creación de tribunales específicos. Ello se concretó solo en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en las provincias operaron los tribunales laborales ordinarios. Esta diferencia continúa vigente hasta el día de hoy, dando como resultado un tratamiento diferencial entre las trabajadoras de CABA y las del resto del país, donde no se han constituido los tribunales específicos previstos. La persistencia del sesgo de género y clase en las representaciones de la actividad se tradujo en sesgos androcéntricos y clasistas en la aplicación de la norma (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018). Con el paso de las décadas durante las que estuvo vigente se dio, además, una progresiva exclusión vinculada con la condición de las 16 horas semanales o 4 horas diarias para el reconocimiento de la condición de la relación de dependencia. Con la proliferación del trabajo con retiro por horas y el multiempleo, a los derechos no reconocidos se les sumó la eliminación de un número creciente de trabajadoras del ejido de la norma. Así, durante la segunda mitad del siglo XX, el acceso de las trabajadoras a la protección social alcanzaba a un porcentaje ínfimo de un colectivo numeroso, y la regulación jurídica era excluyente y discriminatoria. La exclusión normativa implicaba que, amén de que sus empleadores no reconocieran derechos, lo que era y es la situación más frecuente, el Estado tampoco lo hacía. Si la relación laboral se había dado por debajo de las 16 horas semanales, no había derecho alguno que reclamar.

La primera política que procuró revertir la desprotección del sector fue la Ley de Reforma Tributaria, sancionada en el año 1999. Con ella se incorporó el Régimen Especial de Seguridad Social Para el Servicio Doméstico. Dicho régimen reguló montos para las contribuciones patronales en relaciones laborales de 6 horas semanales o más. En las relaciones laborales de menos de 16 horas semanales, los montos de las contribuciones obligatorias resultaban insuficientes para acceder a las protecciones de seguridad social previstas para el sector. El régimen daba oportunidad a la trabajadora de completar los aportes hasta alcanzar el monto necesario para acceder al Plan Médico Obligatorio y el reconocimiento de aportes jubilatorios. Sin embargo, los escasos ingresos de las trabajadoras por horas dejaban escaso margen a la voluntad individual de previsión. Para los empleadores, también habilitados a realizar aportes voluntarios, el costo de la regis-

tración laboral de la trabajadora resultaba proporcionalmente mayor al salario cuanto menor era la carga horaria semanal de la contratación. Este problema, como se verá, persiste con el régimen actual. Asimismo, como ya se advirtió, las relaciones laborales de menos de cuatro horas diarias o cuatro días a la semana quedaban excluidas de la regulación. En este sentido, la innovación legislativa constituyó un mecanismo de aliento a la inclusión en la seguridad social poco practicable, al entrar en contradicción con el derecho a no reconocer la relación laboral. En la práctica, este sistema alcanzó a menos del 1% de las trabajadoras con relaciones laborales de 15 horas o menos (ver el apartado “De los derechos reconocidos a los derechos efectivos”). De todas formas, implicó un primer avance en el reconocimiento de la transformación del perfil de las contrataciones. El reconocimiento de estas contrataciones como vínculos en relación de dependencia se produjo recién en el año 2013, con la sanción de la Ley 26.844. Sin embargo, veremos que ello no ha sido suficiente para eliminar por completo la discriminación horaria.

La política de mayor impacto en términos de aliento a la inclusión en el régimen de seguridad social se cristalizó en 2005, con la sanción de la Ley 26.063. La normativa habilitó a los empleadores a deducir contribuciones y salarios por un monto máximo anual equivalente al mínimo no imponible. En tal sentido, se han puesto en tensión la eficacia –en virtud de su capacidad de hacer efectiva la registración laboral como ninguna otra normativa lo había logrado– y la regresividad de la medida. La posibilidad de deducción opera como un subsidio al cuidado para los empleadores con mayor nivel de ingresos, en un contexto donde aún prevalece el trabajo no remunerado de las mujeres en la familia y la comunidad como principal aporte a la sostenibilidad de la vida. El estímulo fiscal, como veremos en el siguiente apartado, parece haber tocado un umbral que permanece en aproximadamente una cuarta parte de las trabajadoras registradas.

Un hito fundamental en términos de protección social, que trasciende a las trabajadoras de casas particulares, pero las incluye, fue la Asignación Universal por Hijo (AUH). La compatibilidad entre su percepción y la registración de la relación laboral, habilitada en el año 2010 (ANSES, 2021), el acceso a una protección social fundamental, como lo es la asociada a la manutención de hijas e hijos menores de edad, sin riesgo a que ambas protecciones fueran mutuamente excluyentes. Ello constituye una medida de vital importancia para disipar temores al riesgo de pérdida de la protección social con la registración laboral por parte de las trabajadoras. En el caso de los programas focalizados, la mutua exclusión entre la condición de trabajo registrado y la percepción a determinados programas, sí constituye un motivo

de preocupación para las trabajadoras que no identifican en la registración laboral una garantía de ingresos y protecciones superior, al que se accede a través de la participación en algunos programas de transferencias condicionadas.

Como contraparte, identificar a las trabajadoras de casas particulares, incluso en condición de trabajo registrado, como beneficiarias de la AUH constituye, a la vez que el reconocimiento de un derecho, una vía más de jerarquización diferencial con relación al conjunto de los trabajadores. Las trabajadoras de casas particulares con relación laboral registrada son las únicas que se encuentran como beneficiarias de AUH, mientras que al resto de los trabajadores les corresponde la Asignación Familiar por Hijo. Incluso un trabajador temporario con reserva de puesto accede a esta protección, mientras que al sector de casas particulares se lo homologa con quienes no acceden al trabajo registrado. Frente a los montos actuales no es plausible afirmar la existencia de una estratificación material, ya que los montos de AUH y AFH para la categoría de menores ingresos se encuentra unificada –reduciéndose luego de manera progresiva para los beneficiarios de AFH, en virtud de los montos salariales–. Sin embargo, la segmentación simbólica entre los trabajadores registrados, que adquieren una protección social derivada de sus aportes, y aquellos que reciben una protección no contributiva, agrupa a las trabajadoras con estos últimos, omitiendo su carácter de trabajadoras aportantes.

Esta segmentación deviene de la incorporación del sector a la seguridad social en el subsistema no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714, 1996) y la simultánea exclusión del régimen contributivo en todas sus prestaciones, con excepción de la asignación por maternidad. Ello deja a las trabajadoras sin acceso a una protección sustancial como el Seguro de Desempleo, aun habiendo desempeñado funciones en relación de dependencia y con la carga horaria mínima para acceder al régimen completo de contribuciones. Esto último constituye un aspecto sustancial de la incorporación incompleta de casi un quinto de mujeres trabajadoras al sistema de protección social. La Ley 26.844 reconoce bajo el Régimen Especial a todas las personas que desempeñen funciones afines al sector en casas particulares, aunque sea una hora por semana. Sin embargo, en las relaciones laborales con carga horaria menor a las 16 horas semanales, el acceso a la seguridad social se hace efectivo solo en lo que respecta a la Ley de Riesgos de Trabajo, excluyendo el resto de las protecciones. Si bien la normativa prevé la posibilidad de sumar aportes de diferentes empleadores, las relaciones laborales establecidas por cargas horarias menores a las 16 horas semanales y para un único empleador constituyen una proporción importante del total de trabajadoras. En

ello confluyen diversos condicionamientos de la demanda de empleo, entre ellos el nivel de ingresos de algunos empleadores, que deciden contrataciones parciales destinadas a resolver las principales urgencias en términos de cuidado de personas o de tareas del hogar, con mayor intensidad de trabajo. Por parte de las trabajadoras, para aquellas con cargas de cuidado en sus propios hogares, las relaciones laborales de tiempo parcial reducen las dificultades derivadas de la sobrecarga y superposición de trabajo remunerado y no remunerado. En particular, la dificultad del cuidado de niños y niñas que, si se encuentran comprendidos dentro de los niveles de escolarización obligatoria –5 a 17 años, a nivel nacional– pueden complementar el cuidado hogareño con el de la escuela por 20 horas semanales, en virtud de la jornada simple que se desarrolla en la mayor parte de las escuelas públicas. Si a estas horas se le restan el potencial tiempo de traslado desde la institución educativa hasta el lugar de trabajo, la disponibilidad para desempeñar alguna tarea para el mercado de trabajo sería menor a 16 horas semanales. Según la región, la obligatoriedad escolar se amplía a los cuatro años, pero en todos los casos la primera infancia se halla muy lejos del acceso masivo al sistema educativo, lo que dificulta aún más el acceso al mercado de trabajo de las mujeres con hijos en esa franja etaria. Paradójicamente, aquellas que tienen un mayor nivel de ingresos y mejores oportunidades en el mercado de trabajo resuelven no pocas veces esta tensión entre trabajo y cuidado contratando personal de casas particulares. Esta situación, claro está, se profundizó en contexto de pandemia y con la interrupción del régimen de presencialidad escolar en los niveles obligatorios, manteniéndose en una situación compleja, diversa y asimétrica en tiempos de presencialidad parcial, con horarios reducidos y asistencia escalonada y alternada.

La protección incompleta que prevé el régimen de contribuciones para el sector, en el caso de las relaciones laborales con cargas horarias menores a las 16 horas semanales, constituye un estímulo negativo a la registración laboral para ambas partes de la relación laboral. Las contribuciones obligatorias pueden traducirse como el 8,7% del salario de una contratación de tiempo completo en la quinta categoría, un 6% de una contratación de 15 horas semanales, un 5% de una de 11 horas semanales. Si la contratación fuera por 4 horas semanales, esta proporción ascendería al 13%. En tanto constituye un monto fijo y no un porcentaje, en las contrataciones menores a 12 horas semanales la proporción de contribuciones es mayor cuanto menor es el salario, en virtud de la menor carga horaria de la relación laboral.

Por otra parte, estas contribuciones no permitirían acceder a las prestaciones, con excepción de la protección prevista por la Ley de Riesgos de Trabajo. Para ello, si no se suman contribuciones de di-

ferentes empleadores, existe la alternativa de completar de manera voluntaria las contribuciones necesarias para acceder a la protección social completa prevista para el sector. Esta contribución voluntaria podrían realizarla tanto la parte empleadora como la trabajadora. En ese caso, el porcentaje de la contribución necesaria para acceder a la totalidad de las prestaciones representa un 66% del salario en una relación laboral de 4 horas semanales, el 24% en una de 11 horas, el 17% en una de 15 horas y, como se indicó anteriormente, el 8,7% del salario de una relación laboral de jornada completa. Para la parte empleadora, el costo de la contratación implicaría un aumento proporcional muy alto, que en una contratación de 4 horas semanales implicaría pasar de un monto de \$3352 a \$5585. Si bien el régimen prevé la deducción de las contribuciones del impuesto a las ganancias, los empleadores que realizan contrataciones por jornadas menores suelen ser los de menores ingresos y dicho estímulo podría no representar ningún beneficio para ellos³.

En cuanto a la parte trabajadora, claro está que difícilmente podría destinar el 53% de su ingreso a completar las contribuciones obligatorias para acceder al total de las protecciones –el 13% restante representaría la contribución obligatoria aportada por el empleador–. En la práctica, ello constituye un estímulo negativo a la registración laboral para ambas partes. Las trabajadoras, además de no estar en condiciones de erogar esa suma para completar las contribuciones necesarias, podrían preferir negociar un salario horario ligeramente superior, y aun así más bajo para el empleador que el representado por las contribuciones obligatorias. En la siguiente tabla/resumen se simulan estas situaciones para contrataciones de 4, 11 y 15 horas semanales, y jornada completa –mensualizada–.

3 Este trabajo concluyó antes de la implementación del programa "Registradas", que procura una política de aliento a la registración laboral en el sector, para aquellos empleadores no alcanzados por el impuesto a las ganancias. El alcance de este programa será incorporado en nuevas publicaciones de la autora.

Tabla 1

Horas semanales de trabajo	Salario 5ª Categoría \$	Contribuciones obligatorias		Contribuciones obligatorias para acceder al total de las prestaciones		Salario más contribuciones si el empleador realiza contribución voluntaria o corresponde el total de la contribución \$	Aporte que debería realizar la trabajadora para acceder al total de las prestaciones si el empleador realiza la contribución obligatoria	
		\$	% del salario	\$	% del salario		Monto	%
4	3352	464	13%	2232,9	66%	5584	1768	53
11	9218	464	5%		24%	11450	1768	19
15	12570	764	6%		18%	14802	1468	12
Jornada completa (mensualizada)	25725	2232	9%		9%	27957	-	

Fuentes: elaboración propia en base a contribuciones de la AFIP y escala salarial de la UPACP. En ambos casos, montos actualizados a junio 2021.

La discriminación horaria resulta en materia de protección jurídica pero no de protección social, mantiene a las trabajadoras en una situación de acceso incompleto en cuanto a las condiciones que Robert Castel (2010) identificara con la transición de la esfera de la esclavitud a la esfera de la libertad para los asalariados: la regulación de las relaciones laborales por medio del derecho y la asociación entre trabajo asalariado y protección social. En cuanto al primero, al reconocer la relación de dependencia en todas las relaciones laborales del sector; la Ley 26.844 discrimina, aunque sea *ex post facto*, a la mayoría de las trabajadoras en situación de trabajo no registrado. En cuanto a la asociación entre trabajo y protección social, constituyen un desafío las segregaciones persistentes.

La Ley 26.844, sancionada en el año 2013, fue el primer proyecto de ley que obtuvo tratamiento legislativo desde 1955. En septiembre de aquel año había llegado al cuerpo legislativo un proyecto cuyo tratamiento quedó trunco por el golpe de Estado, y que no presentaba diferencias relevantes con lo luego regulado por el gobierno de facto en 1956 (Tizziani, 2013). Desde el retorno de la democracia hasta la elevación del proyecto que derivó en la normativa actual, por parte del Ejecutivo, una decena de proyectos caducaron sin tratamiento. En el año 2011 se había firmado el Convenio 189 de OIT sobre “Condiciones

de trabajadoras y trabajadores domésticos”. Su adhesión imponía a los países firmantes la obligación de realizar las adaptaciones normativas necesarias para eliminar las discriminaciones jurídicas. Hasta el momento, el Convenio ha sido ratificado por 33 países, entre ellos 15 latinoamericanos, incluido Argentina (OIT, 2021). En el caso de Brasil, además de la revisión normativa, se incluyó una enmienda constitucional que prevé, para próximas normativas, equidad de derechos entre el sector de casas particulares y el resto de los trabajadores. En suma, la sanción de la Ley 26.844 se inscribió en un proceso de reparación histórica que trascendía las especificidades locales.

Aun con la transformación significativa que implicó la normativa, persisten las segregaciones. Entre los reconocimientos más significativos se encuentran el régimen de licencias que incorporó, entre otros reconocimientos ya consagrados por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), la licencia por maternidad, ausente hasta 2013 en el sector más feminizado de la fuerza laboral. También se protege a las trabajadoras con la presunción de la maternidad y el matrimonio como causal de despido, como en la LCT. Con ello, lejos está de homologar las protecciones ya previstas cuatro décadas antes para el resto de las trabajadoras del sector privado. Las trabajadoras de casas particulares no cuentan con la excedencia no remunerada de tres a seis meses ni la opción a la compensación económica equivalente a un 25% de una indemnización por despido sin causa en caso de decidir no reincorporarse luego de la licencia por maternidad. Tampoco están previstos los descansos por lactancia. En el resto de las licencias –paternidad, fallecimiento de familiar– rige la misma protección que en la LCT. En el caso de las licencias por examen, rigen plenamente para quienes se desempeñan por 16 horas semanales o más, y en el resto, de manera proporcional.

Una atención especial merece el tratamiento del trabajo sin retiro, cuyas condiciones no varían demasiado respecto de las establecidas mediante el Decreto-Ley 326/56. Se asume como normal una jornada laboral de 12 horas de lunes a viernes y de 6 horas el sábado, con una escala salarial que no supera proporcionalmente la de la jornada con retiro, de 48 horas semanales. En cuanto a las condiciones de trabajo, si bien se establecen pautas habitacionales y alimenticias, así como de derecho a la privacidad, no existe capacidad estatal para hacer efectivos esos derechos a través de inspecciones regulares. Puesto que dichas protecciones no tienen valor monetario, tampoco resulta factible una reparación material *a posteriori*. Es decir que, en la práctica, no existe penalización por no cumplirlas, ni mecanismos que impongan la obligación de hacerlo. Si bien esta modalidad ha sido desatendida por su escasa relevancia estadística, la magnitud de la presencia del

trabajo sin retiro en el sector resulta difícil de dimensionar mediante los relevamientos habituales, y requerirían otro tipo de aproximación metodológica. Lo cierto es que más allá de la reducción de su incidencia en el sector, la modalidad sigue existiendo y el escaso conocimiento sobre su desempeño contribuye a la reproducción de condiciones de trabajo insalubres y desprotegidas.

Un reconocimiento fundamental que se incorpora junto con la Ley 26.844 es la incorporación del sector de casas particulares a las protecciones previstas por la Ley de Riesgos de Trabajo. Aunque sea limitada su protección y buena parte de los riesgos no sean contemplados, con la incorporación a este régimen se repara una discriminación centenaria, que se explicitó por primera vez con la sanción de la Ley de Riesgos de Trabajo en 1915 (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018) y se mantuvo vigente hasta la incorporación al régimen de riesgos de trabajo en el año 2014. La incidencia de esta protección es limitada en virtud de la alta incidencia del trabajo no registrado, que excluye también de la protección frente a accidentes y enfermedades laborales.

3. DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS DERECHOS EFECTIVOS⁴

La sanción de la Ley 26.844 implicó un avance histórico en el reconocimiento de derechos a las trabajadoras de casas particulares en su condición de asalariadas. Sin embargo, el efectivo ejercicio de esos derechos durante la relación laboral se encuentra supeditado a la registración del vínculo. De lo contrario, solo son reclamables a cambio de la pérdida del puesto de trabajo. Si bien ello no es de desdeñar, los caminos judiciales de acceso a los derechos constituyen una respuesta tardía, no es factible de universalizar e implica un esfuerzo en recursos públicos, desgaste emocional para las trabajadoras y, en ocasiones, perjuicio económico para los empleadores. Como se ha advertido en investigaciones anteriores, el primer desafío al que se enfrenta una trabajadora no registrada a la hora de reclamar derechos es que quede demostrado el carácter laboral del vínculo. La superposición entre las funciones no remuneradas que habitualmente las mujeres realizan para otros y las propias del sector agudizan esta dificultad frente a cualquier otra relación laboral no registrada (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018).

Una primera revisión de la evolución de la registración laboral en el sector permite observar la incidencia de las políticas de estímulo a la registración laboral y, más tarde, de la sanción de la Ley 26.844. El

4 Salvo cuando se indica lo contrario, los datos expuestos en este apartado corresponden a elaboración propia en base a INDEC-EPH 2005-2020, t. II.

ascenso en la proporción de trabajadoras registradas es marcado por dos hitos notorios, la posibilidad de deducción de aportes y salarios del impuesto a las ganancias y, más tarde, la sanción de la Ley 26.844, que implicó el reconocimiento de todas las trabajadoras del sector como asalariadas en relación de dependencia.

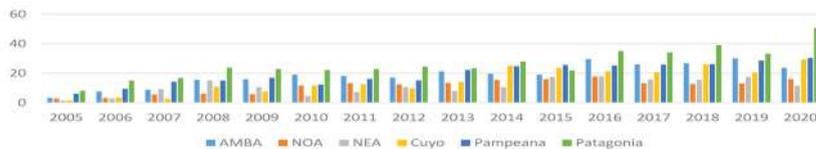


Fuente: EPH.

Entre los años 2005 y 2006, el porcentaje de trabajo registrado se duplicó, pasando del 3,6 al 7,5%. Cuatro años más tarde, en 2010, se había vuelto a duplicar, alcanzando el 15,6%. En el año 2014, con la entrada en vigencia de la Ley 26.844, ascendió al 20%, y llegaría a su pico máximo con un 26% en 2019. La brecha entre el sector y el resto de las asalariadas ascendía a 37 p.p.

Un análisis desagregado de los porcentajes de registración laboral permitiría construir algunas hipótesis en torno a la persistencia de la informalidad laboral en el sector. En todas las regiones se mantuvo una curva ascendente en el porcentaje de registración laboral. Sin embargo, las brechas entre regiones son significativas y se profundizaron con el impacto de la pandemia. Entre la región con menor nivel de trabajo registrado, NEA, y la que ostenta el mayor índice, existió en 2020 una brecha de 39 p.p. en los niveles de trabajo registrado. Teniendo en cuenta que las regiones con mayor proporción de trabajo registrado en el sector son las que tienen mayor nivel de ingresos y, a su vez, mayores índices de trabajo registrado: Patagonia, AMBA y Pampeana, es plausible que el estímulo de la deducción de las contribuciones del impuesto a las ganancias cobre mayor eficacia en las regiones en que un mayor número de empleadores son a su vez contribuyentes del impuesto, en virtud de su nivel de ingresos registrados.

Gráfico 2
 Porcentajes de registración laboral en el sector casas particulares, por región y año



La variable que más luz parece echar sobre la persistencia de los altos niveles de trabajo no registrado se asocia con la heterogeneidad de modalidades con que es desarrollada la actividad. La composición de la fuerza laboral del sector de casas particulares por horas de trabajo semanales es muy diferente a la del resto de los trabajadores asalariados. Mientras que en el conjunto de los asalariados, excluyendo casas particulares, el grupo más numeroso se desempeña entre 35 y 48 horas semanales, lo que habitualmente se identifica como jornada laboral normal; en el sector de casas particulares, casi la mitad de la fuerza laboral trabaja hasta 15 horas semanales. Si bien la denominada jornada laboral “normal” se encuentra en retracción histórica frente a la sub y sobreocupación (Martino, 2009), sigue constituyendo un número relevante y es, a su vez, el que coincide con los más altos niveles de protección social. Expresa, en suma, el modelo de trabajador para el que la seguridad social fue diseñada en las décadas centrales del siglo XX, bajo la lógica de un trabajador de tiempo completo a lo largo de la semana y el ciclo vital. En el sector de casas particulares, la composición también se modificó, con una preminencia del trabajo por horas, con una dedicación semanal inferior a las 16 horas semanales.

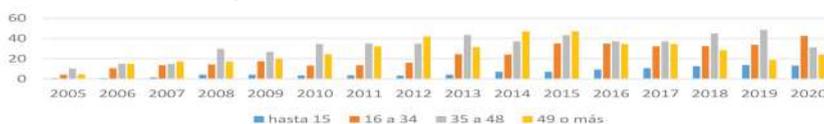
Gráfico 3
 Asalariados por horas semanales de trabajo. Comparación entre total de asalariados y sector casas particulares (2020)



Como se mencionó en el apartado anterior, para quienes se desempeñan por menos de 16 horas semanales, el régimen de seguridad social prevé un monto de aportes obligatorios que es suficiente exclusivamente para la cobertura de la aseguradora de riesgos de trabajo. El resto de las protecciones: licencias, obra social, jubilación, son accesibles sólo a través de la contribución no obligatoria para los empleadores, o que deben completar las trabajadoras por sus propios medios. El carácter incompleto del régimen podría constituir el principal estímulo negativo a la registración laboral en el sector.

Los porcentajes de trabajo registrado por subgrupos según horas semanales de trabajo revisten los niveles más bajos a lo largo de todo el período. Si bien acompañan la curva ascendente del conjunto del sector, su alcance máximo fue del 13,75% en 2019. Hasta ese año, el subsector de 35 a 48 horas semanales era el que presentaba niveles más altos de registración laboral.

Gráfico 4
Porcentaje de registración laboral en el sector de casas particulares,
por dedicación horaria semanal. 2005-2020



Como hemos anticipado, la incidencia de la deducción del impuesto a las ganancias fue una política de alcance significativo como estímulo a la registración. Amén de su carácter regresivo, muestra limitaciones asociadas a la imposibilidad de constituir un estímulo para todos los empleadores, acotándose a aquellos que por la inclusión en la economía formal e ingresos están alcanzados por dicho impuesto. De todas formas, hasta el 2020 estaban alcanzados más de dos millones de asalariados (AFIP, 2020) entre los cuales podría hallarse un porcentaje muy alto de los empleadores de más de un millón de trabajadoras que se desempeñaban en el sector hasta el impacto de la pandemia –la información disponible no habilita a identificar un hogar como empleador, ni a desagregar el gasto de los hogares en salarios de personal de casas particulares–. La registración laboral continúa, sin embargo, estancada.

En el año 2020 el porcentaje deducible llegó a su nivel máximo, habilitando a la deducción de un 49% del salario –incluido SAC– y las contribuciones, según la escala salarial de quinta categoría con retiro en la que se encuentran registradas tres de cada cuatro trabajadoras. En una contratación de 16hs semanales, el monto máximo deducible

permitía cubrir el 87% de los salarios y contribuciones, según la escala salarial vigente (AFIP, 2020). Por el momento, el estímulo económico parece haber encontrado su umbral y el porcentaje de trabajo registrado en el sector se encuentra estancado desde 2016 en torno al 25% del sector, según datos de la EPH.

4. PANDEMIA Y (DES)PROTECCIÓN

El impacto de la pandemia ha incidido tanto cuantitativa como cualitativamente en la composición del sector. Estudios anteriores han advertido el carácter cíclico de la evolución del empleo en el sector (Groisman y Scofienza, 2013). Ello ha acelerado y profundizado una transformación que se ha dado de manera gradual a lo largo del siglo XX, en dos direcciones. Por un lado, si bien sigue siendo un sector relevante dentro de la fuerza laboral femenina, ha ido reduciendo su injerencia a lo largo de las últimas décadas, pasando de conformar las tres cuartas partes de la población trabajadora femenina (Nari, 2005), a un quinto en las primeras décadas del siglo XX (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018). Por otro lado, las modalidades de trabajo sin retiro y contrataciones de tiempo completo dieron lugar progresivamente a las contrataciones por horas. Si bien en estas últimas el salario horario es mayor, también se ha detectado mayor intensidad del trabajo. En cualquier caso, y a efectos del régimen previsional, ha crecido la cantidad de trabajadoras que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente al sistema previsional.

Entre 2019 y 2020 aumentó la proporción de trabajadoras con una dedicación horaria semanal de hasta 15 horas, pasando del 41 al 50% del total, según sugieren datos de la EPH. A su vez, se detectó una pérdida interanual de trabajadoras aportantes del 75% entre el subgrupo de 35 a 48 horas, y del 65% entre el subgrupo de 16 a 34 horas. Es decir, los que antes de la pandemia representaban el 75% de aportantes. Esa proporción no tuvo un descenso tan abrupto quedando en el 67% en 2020. El dato preocupante en esta transformación es que crece el número de trabajadoras que no se encuentra en condiciones de acceder a todas las protecciones sociales previstas para el sector, aun cuando los empleadores no están en situación de incumplimiento. En 2019, del total de trabajadoras registradas, el 21% pertenecía al grupo de hasta 15 horas semanales, ascendiendo al 26% en 2020. A su vez, este grupo, que constituye el de menores niveles de registración laboral, aumentó su incidencia en el conjunto del sector. Diversos condicionantes vinculados con las posibilidades materiales de los hogares empleadores, así como de la organización del cuidado de hogares empleadores y de trabajadoras, confluyen en la creciente incidencia de dicha modalidad.

La pandemia, que expuso a las trabajadoras a situaciones de riesgo laboral para quienes continuaron trabajando, y de desempleo y desprotección para quienes no pudieron hacerlo, dejó en evidencia la fragilidad de la situación de las trabajadoras en relación con la seguridad social. El abrupto descenso en los puestos de trabajo en el sector, de un 40% interanual entre 2019 y 2020, y del 30% entre 2020 y 2021, lo convirtió en uno de los más afectados por el desempleo. Aun quienes sean aportantes al régimen se encuentran excluidas del seguro de desempleo. La destrucción de puestos de trabajo recayó en su mayor parte sobre las trabajadoras no registradas. Ello sugiere el carácter protector de derechos de la registración laboral y la urgencia por implementar mecanismos que amplíen su alcance. Con el sistema de atención judicial restringido por el ASPO, las posibilidades de acceso a la reparación se vieron frenadas. De las medidas tomadas en contexto de emergencia económica, les correspondió –luego de reclamarlo– el Ingreso Familiar de Emergencia, pero no el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Una vez más, las políticas públicas colocaban a las trabajadoras de casas particulares en una frontera difusa de la condición salarial. Aún a las que habían sido reconocidas como trabajadoras registradas. Estimando la situación de una trabajadora que se hubiera desempeñado en condición de trabajadora registrada por 16 horas semanales y con el ingreso previsto por escala salarial, pudo acceder como máximo a una protección equivalente a tres cuotas de IFE, por un valor de \$30.000, mientras que si se hubiera incluido al sector de las trabajadoras de casas particulares registradas en el ATP, a esa misma trabajadora le habría correspondido acceder a un monto de \$41.760 como contraparte salarial, si su empleador continuaba abonando la otra mitad del salario. A una trabajadora registrada en 5° categoría con jornada completa y bajo la escala salarial vigente, le habrían correspondido \$80.000. Asimismo, la medida habría tenido un carácter preventivo frente a la masiva ruptura de vínculos laborales, aún registrados, que la prohibición de despidos no logró evitar, en virtud de la retracción de ingresos en los empleadores. Además, las protecciones a las que accedieron no fueron diseñadas *ad hoc* para su condición, implicando un alcance incompleto y heterogéneo de ese grupo de trabajadoras (Wolsko, Casas y Palermo, 2020). Como contraparte, la percepción de que accedían a otros ingresos, habilitaba de facto a los empleadores a negar salarios o realizar pagos incompletos (Pérez, Cutuli y Garazi, 2021). El saldo de menor cantidad y peor calidad de puestos de trabajo constituye el panorama actual del sector, y pone en riesgo aún más la efectividad de los derechos reconocidos.

5. CONCLUSIONES

En la última década se implementaron políticas que tendieron al reconocimiento simbólico y jurídico del sector de casas particulares. Sin embargo, el acceso efectivo a estos derechos y la eliminación de las discriminaciones persistentes constituyen desafíos pendientes. La registración laboral, mediante la cual se consagra el acceso a la seguridad social, se estancó en aproximadamente una cuarta parte del sector. Además, según la composición actual del sector, un número creciente de trabajadoras permanecería parcialmente excluido de la seguridad social, aunque los empleadores cumplieran con las contribuciones obligatorias. Los bajos salarios del sector constituyen la principal clave explicativa, pero no la única, por la cual el beneficio de la registración laboral puede resultar insuficiente. En la práctica, el reconocimiento de la relación de dependencia tiene mayor potencial de eficacia en materia de derecho laboral, al habilitar a las trabajadoras a demandar reparación económica en caso de despido sin causa. En lo que respecta a seguridad social, persisten exclusiones en perjuicio de las relaciones laborales inferiores a las 16 horas semanales.

En cuanto al régimen de seguridad social, persiste la exclusión del seguro de desempleo. Al interior del sector, la asociación entre acceso a las protecciones y carga horaria de las relaciones laborales excluye de protecciones a las trabajadoras registradas y, con ello, desalienta la registración laboral en estas relaciones laborales. Si bien los montos de las contribuciones podrían constituir el principal argumento para mantener esta segregación, cabe advertir que en otros sectores donde la diversidad de dedicaciones horarias es habitual, como en la docencia, la heterogeneidad se refleja en los montos salariales, pero las protecciones sociales son las mismas para cada subsector, independientemente de las cargas horarias. De este modo, es factible pensar en una doble segregación, sectorial y horaria, en el régimen de casas particulares.

La posibilidad de deducir salarios y contribuciones del impuesto a las ganancias constituyó una medida efectiva para alentar la registración laboral, aunque ha mostrado sus límites. Como política de cuidado, resulta regresiva en un escenario donde la provisión de cuidado sigue familiarizada, feminizada y no remunerada en su mayor parte. La oportunidad de delegar cuidado en el mercado del trabajo a través de la contratación de personal de casas particulares constituye un privilegio que se construye con desigualdad y apoyo estatal. Para las propias trabajadoras con cargas de cuidado no es una opción contratar cuidado con financiación pública.

Pese a las ventajas económicas, es posible hipotetizar acerca de la persistencia de representaciones negativas sobre la registración

laboral. Los temores a las demandas laborales, pese a que resultan estadísticamente infrecuentes y con montos de reparación poco significativos, operan de modo paradójico. El presunto miedo de los empleadores a la penalización económica por los incumplimientos normativos empujaría a incumplir la norma. En este sentido, resulta urgente pensar en políticas centradas en la supervisión de las relaciones laborales vigentes antes que en la punición dirigida a las relaciones laborales finalizadas. Además, y en términos de seguridad social, la frecuencia de las homologaciones judiciales impone el desconocimiento de las relaciones laborales preexistentes y excluye el saldo de los aportes adeudados. En este sentido, constituye una opción inconveniente tanto para la protección social de las trabajadoras como para la sostenibilidad del régimen especial de seguridad social.

El principal desafío en el escenario de pandemia y pospandemia lo constituye la destrucción masiva de puestos de trabajo inédita en el sector. Teniendo en cuenta su carácter receptor de gran cantidad de mujeres de sectores populares, jefas de hogar y con escaso acceso a otros segmentos del mercado de trabajo, urgen políticas que reviertan ese saldo regresivo en términos de acceso al empleo a través de la promoción de oportunidades laborales asociadas con derechos sociales. Una dupla que a las mujeres nos sigue resultando esquiva.

BIBLIOGRAFÍA

- AFIP (2020). “Estadística tributaria”.
- ANSES (2021). “Asignación Universal por Hijo”.
- Castel, Robert (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.
- Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, estatuto, individuo*. FCE, Buenos Aires.
- Decreto-Ley 326 (1956). “Beneficios, obligaciones y derechos para el personal que presta servicios en casas de familia. Argentina”.
- INDEC (2021). “Encuesta permanente de hogares. Bases 2005-2020”.
- Groisman, Fernando y Scofiensa, María Eugenia. (2013). El servicio doméstico en Argentina. Particularidades y desafíos de un sector relegado (2002-2014). *Carta económica y regional*, 14(3).
- Ley 20.744 (1974). Ley de contrato de trabajo. Argentina.
- Ley 25.239 (1999). Ley de Reforma tributaria. Argentina.
- Ley 24.714 (1996). Régimen de Asignaciones Familiares. Argentina.
- Ley 26.063 (2005). Recursos de la seguridad social. Argentina.
- Ley 26.844 (2013). Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Argentina.

- Nari, Marcela (2005). *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Biblos, Buenos Aires.
- OIT (2011). “Convenio sobre condiciones de trabajadoras y trabajadores domésticos”. Ginebra.
- OIT (2021). “Convenio 189. Ratificaciones por país”. Ginebra.
- Pérez, Inés; Cutuli, Romina y Garazi, Débora (2018). *Senderos que se bifurcan. Derechos laborales y servicio doméstico en la Argentina del siglo XX*. Eudem, Buenos Aires.
- Pérez, Inés; Cutuli, Romina y Garazi, Débora (2021). “Lo esencial y lo invisible: políticas públicas hacia el trabajo en casas particulares en el marco de la pandemia de COVID-19 en Argentina”. Ponencia presentada en el Congreso LASA (Latin American Studies Association). No publicada en actas.
- Stagnaro, Andrés. (2018). *Y nació un derecho. Los tribunales de trabajo en la provincia de Buenos Aires*. Biblos, Buenos Aires.
- Tizziani, Ania (2013). El Estatuto de servicio doméstico y sus antecedentes: debates en torno a la regulación del trabajo doméstico remunerado en Argentina. *Nuevo mundo/nuevos mundos*.
- Wlosko, Miriam; Casas, Verónica. y Palermo, Hernán (2020). “Encuesta a trabajadoras/es de casas particulares y su situación en contexto de Aislamiento en Argentina”. CEIL, Buenos Aires.

¡VIVA LA DIFERENCIA! REGÍMENES ESPECIALES Y DIFERENCIALES EN LA PREVISIÓN SOCIAL ARGENTINA

Carlos Martínez

1. INTRODUCCIÓN

La problematización de los regímenes especiales y diferenciales contemplados en el sistema previsional argentino constituye una línea de investigación que, en especial en lo que hace a su devenir en el siglo XXI, recién está empezando a ser recorrida, y con un desarrollo que, aún, se muestra como muy incipiente.

El principal objeto de este artículo es, entonces, contribuir a la resolución de dicha situación de relativa vacancia¹. Interesa, así, dar cuenta de la evolución de los diversos regímenes especiales y diferenciales, detallar su situación actual y justipreciar su aporte a la situación general del sistema previsional de Argentina, de modo tal de reconocer su potencial para ser parte de eventuales soluciones a los problemas y desafíos que enfrenta tal sistema en su conjunto.

Asimismo, se debate también la idea de los regímenes especiales y, sobretudo, diferenciales, no como problema, sino como solución, en especial para extender la cobertura a sectores históricamente excluidos de la misma, lo que requiere, a su vez, resignificar el concepto

1 Más allá de un muy reciente trabajo de Rafael Rofman para el CIPPEC u otro de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), que se incluyen en la bibliografía.

mismo de vejez, para lo que dichos regímenes son un antecedente indispensable.

Atento a ello, además de analizar la normativa referida a los distintos regímenes previsionales especiales y diferenciales, se hace foco en algunos datos de los mentados regímenes relativos a magnitudes físicas y financieras.

Cabe aclarar, respecto a ello, dos cuestiones que resultan de capital importancia en referencia a la delimitación del universo de regímenes de la seguridad social argentina que han sido contemplados en el presente trabajo.

Por una parte, en relación a los regímenes especiales, se otorga tratamiento de tales a los sistemas y cajas previsionales destinadas al personal de las fuerzas armadas (ejército, armada y aeronáutica) y de las diversas fuerzas de seguridad (policías, gendarmería, prefectura, servicios penitenciarios, guardaparques).

Por otro lado, en la medida en que ello resulta pertinente, se incluyen datos acerca de los regímenes especiales correspondientes a las cajas previsionales provinciales que no han sido transferidas a la Nación (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), que suelen abarcar a colectivos laborales tales como el personal docente, policial y penitenciario, judicial, legislativo, municipal, de empresas públicas y de bancos oficiales.

A su vez, en líneas generales, el análisis de regímenes diferenciales se centra en aquellos que operan a nivel país.

Las fuentes utilizadas concernientes a la dimensión normativa de los regímenes especiales y diferenciales bajo estudio se corresponden con los respectivos boletines oficiales y compendios normativos, espacialmente para el nivel nacional, como, en los casos pertinentes, de las respectivas provincias.

Asimismo, a nivel de los guarismos estadísticos que reflejan la realidad financiera (ingresos, gastos, resultados) y física (prestaciones, haberes, cotizaciones y aportantes) de cada régimen, los mismos surgen, para el nivel nacional, de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y de Economía (MECON).

Mientras que, para el caso de los diversos regímenes provinciales considerados, la información proviene de los respectivos organismos de nivel provincial análogos a las dependencias nacionales que han sido citadas *ut supra*.

Vale aclarar que el análisis de los parámetros de edad mínima de acceso al beneficio y cantidad de años de servicios con aportes (en general y del respectivo régimen especial o diferencial) se abordan en

otro capítulo del presente volumen sobre la demografía del sistema previsional argentino.

Atento a ello, el foco del análisis paramétrico se centra aquí, por un lado, en las alcúotas de aporte personal y contribución patronal y, por otra parte, en la fórmula de cálculo del valor de los beneficios de cada régimen.

Sin perjuicio de ello, es importante aclarar que si a lo largo de su vida laboral alguien registra tanto años de servicios comunes como otros períodos en actividades riesgosas o insalubres, corresponde considerar los requisitos de ambos regímenes (el general y el diferencial) para calcular tanto la edad jubilatoria como la cantidad de años de aportes necesarios y determinar así cuál es su situación en particular.

Más allá de mencionarse a la hora de integrar el universo prestacional argentino, no se profundiza en el análisis de las prestaciones no contributivas (tanto nacionales como dependientes de gobiernos provinciales) o semicontributivas (como la moratoria previsional), que atienden a la población adulto mayor, con discapacidad o que presenta diversas necesidades o méritos, o cuyo daño el Estado reconoce o que recibe pensiones que son gracia del actor social constitucionalmente determinado como otorgante.

Tampoco se consideran casos especiales o diferenciales la situación de quienes perciben suplementos o complementos especiales al haber, como sucede, por ejemplo, con quienes residen en zona austral.

A su vez, dentro del régimen general del Sistema Previsional Integrado Argentino a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social se incluye tanto a las personas que trabajan en relación de dependencia como a quienes se desempeñan en forma autónoma, son monotributistas o trabajan en casas particulares.

Finalmente, no se contemplan las prestaciones pagadas por cajas municipales, que en Argentina corresponden a 22 gobiernos locales entrerrianos (Aldea San Antonio, Aranguren, Basavilbaso, Colón, Diamante, Federación, Federal, Gualaguay, Gualaguaychú, Nogoyá, Oro Verde, Sauce de Luna, San José, San Salvador, Tabossi, Urdinarrain, Valle María, Viale, Victoria, Villa Elisa, Villa Paranacito y Villa Urquiza), seis municipios santafecinos (Cañada de Gómez, Esperanza, Rosario, Rufino, Santa Fe y Venado Tuerto) y la municipalidad de Neuquén.

2. REGÍMENES DIFERENCIALES

Interesa entonces, en primer lugar, dar cuenta, justamente, de estos Regímenes Contributivos llamados “diferenciales” que tienen en cuenta las particularidades de diversas actividades consideradas dentro de la categoría de trabajo riesgoso o insalubre; caracterizadas por

condiciones, modalidades o naturaleza del trabajo que implica un peligro o menoscabo para la salud o bien un envejecimiento prematuro, razón por la cual contemplan requisitos menos exigentes para acceder al beneficio jubilatorio.

Estos regímenes “diferenciales” consideran, entonces, en líneas generales, si la actividad en cuestión es determinante de vejez prematura, o bien, si puede provocar algún tipo de agotamiento físico o mental que justifique la retirada del mercado de trabajo a una edad menor a la contemplada en el régimen general.

Así, es importante tener en cuenta que, en tanto se comprenda, acorde a la Declaración de Alma-Ata publicada en OMS (1978), la salud como un “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”, se considera, para la determinación de las actividades laborales correspondientes a los diversos regímenes previsionales diferenciales, a aquellas que, aun si no generan un menoscabo inmediato en la salud física, pueden producir un estado sostenido de agotamiento mental y emocional por implicar un riesgo de vida permanente (actividades peligrosas).

Es por ello que los Regímenes Diferenciales establecen, habitualmente, una edad menor para acceder al beneficio y, en algunos casos, también una cantidad de años de cotización total (siempre de contarse con una cierta permanencia en las actividades consideradas peligrosas, penosas o insalubres) más baja.

Así, para un total de cuarenta Regímenes Diferenciales considerados en el artículo de Alejandro Calabria que integra el presente volumen, la inmensa mayoría contempla edades de retiro de entre 50 y 55 años, esto es, un requisito de edad por lo menos diez años más bajo que el previsto en el régimen general.

A su vez, según la misma fuente, la mitad de los Regímenes Diferenciales relevados no permiten la jubilación con menos de 30 años de servicios con aportes, al igual que el régimen general. Incluso cuando se considera un requisito menos exigente, el mismo no resulta inferior, en ningún caso, a los 25 años de servicios con aportes.

De la combinación de ambos tipos de requisitos vale entonces deducir una situación algo paradójica. Suponiendo un ingreso al mercado laboral a la edad de 20 años, la densidad de aportes (proporción que representan los años aportados del total de años de la vida laboral activa) necesaria para jubilarse sería, en el régimen general, de dos tercios del total (30 años sobre los 45 que van de los 20 a los 65) para un hombre y de tres cuartos (30 años de los 40 que van de los 20 a los 60) para una mujer, mientras que, en el grueso de los regímenes diferenciales que se analizan dicha proporción se ubica en el rango del 85%, e incluso en la cuarta parte de los regímenes analizados, en

especial para las mujeres, alcanza valores que se posicionan entre el 90% y el 95%.

Ello permite inferir una edad efectiva promedio de retiro de estos regímenes no tan baja como la prevista originalmente en las normas, dado el requisito implícito más exigente de densidad de aportes.

Antes de profundizar en el análisis pormenorizado de los parámetros referidos a las tasas de cotización y fórmulas de cálculo del haber de los diversos regímenes previsionales diferenciales nacionales, conviene describir brevemente el derrotero general de dichas normas en lo concerniente a los avatares de su vigencia.

Siguiendo a Picone (2013), la Ley 23.966 deroga, a partir de 1992, una serie de regímenes diferenciales, entre los que se destacan las popularmente denostadas “jubilaciones de privilegio”, prestaciones que no exigían un tiempo mínimo de ejercicio del cargo ni de cotización destinadas a quienes hubiesen ocupado cargos electivos del Estado Nacional (Ley 20.572, de 1973), así como la titularidad de Ministerios, Secretarías y Subsecretarías de Estado (artículo 33 de la Ley 20.974, de 1974).

Posteriormente, la Ley 24.017 suspende la precitada derogación para ciertos regímenes diferenciales, entre los que no se incluyen las “jubilaciones de privilegio”.

Sin embargo, tales prestaciones vuelven a establecerse por la Ley 24.018 (correlativa de la anterior), que recién sería derogada a fines de 2002 por medio de la Ley 25.668, de lo que puede concluirse que ya hace 20 años que en Argentina no se estarían otorgando nuevas altas de este tipo de prestaciones.

En 1993, la Ley 24.241 de reforma previsional establece, por su artículo 157, que los regímenes diferenciales cuya vigencia se mantiene son aquellos expresamente mencionados en la precitada Ley 24.017. Interesa entonces presentar, en forma muy general, el universo de tales regímenes diferenciales actualmente vigentes.

Al respecto, vale mencionar, en primer lugar, aquellos que no implican un nivel mayor de contribución patronal, a saber: personal embarcado en relación de dependencia (Decreto 6.730/68 que habilita a jubilarse con 25 años de servicios y 55 de edad para ambos sexos); pescadores embarcados autónomos (Decreto 3.092/71 que permite acceder a la jubilación con 52 años de edad y 25 de servicios); personas con discapacidad de 33% o más (Decreto-Ley 20.475 de 1973, modificado por la Resolución 430/79 de la Secretaría de Seguridad Social que establece un menor requisito de edad para ambos sexos, 45 años para el personal en relación de dependencia y 50 años para quienes trabajan por cuenta propia, con 20 años de servicios con aportes en todos los casos); choferes de taxis propietarios del vehículo (Decre-

to 629/73 que norma una edad jubilatoria de 60 años); personas con ceguera (Ley 20.888 de 1974 que permite la jubilación a los 45 años para ambos sexos, con 20 años de servicios con aportes); personal de la imprenta del Congreso de la Nación que desarrolle actividades insalubres (artículo 3 de la Ley 21.124 de 1975, que norma un mínimo con 50 años de edad, computando y que en caso de servicios alternados se incorpora un requisito de 25 años de aportes, contabilizando cada año de trabajo insalubre como de quince meses); docentes de educación primaria o preprimaria en zona de frontera o de educación especial (Decreto 538/75, que elimina el requisito de edad, permitiendo acceder a la jubilación con 25 años en la actividad referida, que pueden reducirse a 19 años en caso de haberse desarrollado la misma en escuelas de ubicación muy desfavorable); personal embarcado en carga, descarga y limpieza de la Administración General de Puertos (Decreto 2.091/86 que permite la jubilación a los 55 años de edad con 25 años de servicios); recolectores de residuos (Decreto 2.465/86 por el que se jubilan a los 55 años de edad con 25 de servicios) y personal del Centro Nacional de Rehabilitación Social (Decreto 14/87, que establece una edad mínima jubilatorio de 52 años para las mujeres y 55 para los varones).

A su vez, en referencia al nivel de cotizaciones, en el marco de la llamada centralización operativa y unidad normativa del sistema previsional argentino, producidas a finales de la década de 1960 (así como en las reformas que la sucedieron), se estableció para los regímenes diferenciales una suerte de sobrealícuota de contribuciones patronales de 2%, esto es, un pago, calculado como porcentaje de las remuneraciones imponibles brutas, y destinado al sistema previsional, dos puntos porcentuales por encima del general.

Tabla 1
Regímenes diferenciales con sobrealícuotas de contribuciones patronales de 2%

Actividad	Norma
Trabajo con pacientes infecciosos o de salud mental Trabajo en cámaras frías Maquinistas (y aspirantes), foguistas y cambistas ferroviarios Conductores de ómnibus de corta, media y larga distancia Trabajo en minas a cielo abierto Trabajo en lugares y ambientes oficialmente insalubres Trabajo en laminación, acería y fundición a altas temperaturas Trabajo en minas subterráneas Personal aeronáutico Trabajo en la Antártida e Islas del Atlántico Sur	Decreto 4.257/68
Trabajo en fabricación y composición de vidrio	Decreto 3.176/71
Personal de la industria de la carne	Decreto 3.555/72
Operadoras y telefonistas, mujeres, de empresas telefónicas	Decreto 4.645/72
Guincheros y capataces de estibadores portuarios	Decreto 5.912/72
Personal de la industria del chacinado	Decreto 8.746/72
Trabajo en ferrocarril Puerta Tastil – Socompa (Salta)	Decreto 710/73
Personal de seguridad operativa industrial en combustibles	Decreto 1.805/73
Señaleros ferroviarios	Decreto 1.851/73
Policía de establecimientos navales militares	Decreto 1.967/73
Operadores de telegrafía y radiotelegrafía	Decreto 2.371/73
Trabajo en forja y fragua	Decreto 182/74
Trabajo peligroso en prestatarias de servicios eléctricos	Decreto 937/74
Camioneros	Ley 20.740 (1974)
Personal de barcasas remolcadoras	Decreto 2.135/74
Trabajo en exploración petrolífera, gasífera y boca de pozo	Decreto 2.136/74
Trabajo penoso en la empresa Ferrocarriles Argentinos	Decreto 2.137/74
Trabajo en ferrosbarcos de la empresa Ferrocarriles Argentinos	Decreto 992/75
Trabajo insalubre en “hilado” y “dofeo” de rayón	Decreto 1.851/75
Personal embarcado en tareas de dragado y balizamiento	Decreto 1.852/75
Trabajo en radioscopia	Resolución SSS 321/80
Personal de usinas generadoras de YPF S.A.	Decreto 1.825/87
Personal de enfermería en tareas insalubres	Ley 24.004 (1991)
Maquinistas/conductores portuarios de autoelevadores y grúas	Resolución MTESS 383/03
Encargado y apuntadores marítimos	Resolución MTESS 864/04

Tareas peligrosas en plantas de combustibles	Resolución MTESS 716/05
Trabajo de mantenimiento y mecánica en la marina mercante	Resolución MTESS 140/06
Trabajo ferropuertoario y en minas subterráneas de YCRT	Decreto 1.474/07
Personal de plantas procesadoras de aves	Resolución MTESS 759/10
Guincheros y capataces portuarios autónomos o cooperativos	Resolución MTESS 1.444/10
Personal de la industria del chacinado de aves	Resolución MTESS 46/11
Trabajo en plataformas petroleras	Resolución MTESS 897/15
Changarines del Mercado Central dependientes o cooperativos	Resolución MTESS 1.021/15

Fuente: elaboración propia en base a la normativa.

Es importante aclarar que en el caso de las personas que trabajan en la industria de la construcción el régimen diferencial establecido por la Ley 26.494 del año 2009 fija una contribución patronal cinco puntos porcentuales superior a la del régimen general. A su vez, los varones que permanezcan trabajando desde los 55 hasta los 60 años en la industria de la construcción deben ingresar, por su cuenta, tres puntos extra de contribución, en una suerte de aporte personal adicional.

Por su parte, quienes se desempeñen como choferes de taxi en vehículos de su propiedad y las personas que trabajen por cuenta propia en la pesca embarcada deben ingresar una cotización integrada tres puntos superior a la de aplicación general al trabajo autónomo.

Cabe considerar, como cuestión relevante, la antigüedad de las normas que regulan algunas de estas actividades consideradas diferenciales, sancionadas entre las décadas de 1960 y 1970, que, por ende, no dan cuenta de los cambios tecnológicos que se han registrado desde entonces en materia de modalidades productivas y condiciones de trabajo.

Es a partir de tal situación que en el año 2018 se crea la Comisión Técnica Permanente sobre Regímenes Diferenciales (Resolución MTESS 194/18) a los fines de confeccionar un estudio que dé cuenta de las actividades o tareas que, en la realidad productiva y laboral del siglo XXI, ameritan un tratamiento previsional diferencial.

Dicho estudio debía ser remitido al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y al Consejo de Sustentabilidad Previsional,

situación que, a la fecha, no se ha producido, pese al importante lapso transcurrido.

Sin perjuicio de ello, la precitada Comisión Técnica Permanente sobre Regímenes Diferenciales sí ha intervenido en la elaboración de algunas normas en la materia, tales como la Resolución 164/19 del Ministerio de Salud y Desarrollo Social que precisa y recorta el universo de actividades de apoyo, auxiliares o complementarias a la exploración petrolífera y gasífera alcanzadas por el respectivo régimen diferencial.

Es importante presentar una breve reflexión en torno a las implicancias de estos regímenes diferenciales sobre las condiciones de vida de las personas a quienes cubren y en relación a los cambios en el mundo del trabajo.

Así, es claro que algunas actividades (desde la telefónica, que solamente contempla, en el respectivo régimen diferencial a las mujeres, hasta la portuaria, que se ha tecnificado notablemente en el último medio siglo) han cambiado mucho (dejando de implicar un daño o peligro para la salud y un envejecimiento acelerado) o incluso, en algunos casos, han desaparecido tras cinco o más décadas de instaurados sus regímenes diferenciales.

Sin perjuicio de ello, es necesario considerar, asimismo, el carácter insalubre o peligroso de nuevas actividades que han surgido y se han expandido desde finales del siglo pasado y que generan daños para la salud resultando, incluso, en situaciones incapacitantes para diversas acciones de la vida cotidiana.

Ello resulta especialmente pertinente en el actual contexto de deslocalización de actividades en el marco de las cadenas globales de suministro que incluyen desde la tercerización hasta el surgimiento de formas de trabajo atípicas y poco reguladas como el teletrabajo (de amplia expansión en la actual pandemia) o las que se dan como parte de las llamadas economías de plataforma en que la regulación es casi inexistente.

De igual forma, la visibilización de colectivos, como el trans, que presentan trayectorias laborales signadas por la informalidad combinadas con una esperanza de vida especialmente baja implican la necesidad de revisar no solamente la noción misma de vejez (cuestión que forma parte del corazón de los regímenes diferenciales, a nivel conceptual), sino también los requisitos de contributividad a aplicarles.

3. REGÍMENES ESPECIALES

Existen, por otro lado, una serie de actividades que también reciben un tratamiento previsional distinto al otorgado por el régimen previsional general, pero sin que ello se relacione con lo peligroso o insalu-

bre de la actividad en cuestión, sino que se origina en su naturaleza o en la investidura de quien presta los servicios.

Estos sistemas, denominados “Especiales” incluyen a los que corresponden a: Docentes Universitarios (Ley 26.508 y Decreto 1175/09), Servicio Exterior (Ley 22.731), Investigadores Científicos y Tecnológicos (Leyes 22.207, 22.929 y 23.026, Decreto 160/05), Magistrados y funcionarios/as del Poder Judicial (Ley 24.018) y Docentes no universitarios a nivel nacional (Ley 24.016). También se consigna como especial el régimen que nuclea al personal de Luz y Fuerza.

Vale aclarar que en el caso del régimen previsional correspondiente al personal minero y ferropuertoario de Yacimientos Carboníferos Río Turbio se trata de un caso particular, ya que la autoridad previsional lo considera un régimen especial, aunque, por sus características puede clasificarse con mayor precisión como diferencial, criterio, este último, que prima a lo largo del presente volumen.

Sin perjuicio de tal elección metodológica, es posible que su consideración oficial como régimen especial responda al hecho de que prevé un complemento al haber que permite alcanzar una tasa de sustitución del salario del 82%.

Entonces, a nivel general, cabe caracterizar los regímenes previsionales especiales nacionales como dirigidos, en su mayor parte, a quienes trabajan en el sector público (en sentido amplio, toda la educación obligatoria es pública, ya sea que se lleve adelante en establecimientos de gestión estatal o de gestión privada) con una lógica de tipo contributiva y el funcionamiento propio del esquema de reparto, gestión a cargo de la ANSES y financiamiento mixto (tanto de aportes y contribuciones como de recursos generales con fuerte peso de impuestos afectados).

Tales regímenes especiales más que diferencias con el régimen general en materia de requisitos de edad y años de servicio, se suelen caracterizar por contemplar fórmulas de cálculo del haber más beneficiosas para sus destinatarios.

Así, del conjunto de los seis Regímenes Especiales analizados (judiciales, servicio exterior, personal de ciencia y tecnología, Luz y Fuerza, docentes universitarios y docentes no universitarios), tal como muestra Alejandro Calabria en el presente volumen, solamente en el caso del personal docente no universitario es posible una jubilación (cinco años para los varones y tres para las mujeres) más temprana que la del régimen general e incluso en el régimen especial del personal diplomático las mujeres se jubilan a los 65 años, esto es, cinco años más tarde que a la edad prevista en el régimen general.

Mientras que, en materia de años de servicios con aportes, solamente para el personal docente (universitario y no universitario) se ha establecido un requisito cinco años menor al del régimen general.

En cuanto a las cotizaciones, estos regímenes especiales, en distinción a los diferenciales, no contemplan alcúotas más altas de contribuciones patronales, sino que establecen porcentajes de aportes personales mayores al 11% que está previsto en el régimen general, según se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 2
Alcúotas de aportes personales de los regímenes diferenciales

Régimen Especial	Norma	Aporte Personal
Docente no Universitario (DnU)	Ley 24.016	13%
Personal Científico y Tecnológico (CyT)	Ley 22.929	13%
Poder Judicial de la Nación (P.JN)	Ley 24.018	18%
Servicio Exterior de la Nación (SEN)	Ley 22.731	18%
Luz y Fuerza (LyF)	Resolución MTESS 268/09	13%
Docente Universitario (DU)	Ley 26.508	13%

Fuente: elaboración propia en base a la normativa.

Retomando la cuestión de las diferencias en la determinación del haber previsional entre los regímenes especiales y el general, vale aclarar que las mismas corresponden a los tres elementos que concurren en la fórmula de cálculo de una jubilación: la remuneración en actividad que se considera como base, la tasa de sustitución aplicada sobre la misma para establecer el haber inicial y la movilidad otorgada a dicho haber a lo largo del tiempo.

Tabla 3
Cálculo del haber de los regímenes especiales nacionales

Concepto	General	DnU	CyT	PJN	SEN	LyF	DU
Salario Base	Promedio últimos 10 años	Cargo últimos 2 años	Cargo últimos 2 años	Promedio últimos 10 años	Mejor cargo por 5 años	Cargo último año	Cargo últimos 5 años
Tasa de Sustitución del Salario	≈ 57%	82%	85%	82%	85%	70%-82%	82%
Movilidad	50% recursos tributarios 50% salarios generales	Salarios Docentes	50% recursos tributarios 50% salarios generales	Salario del cargo de referencia	Salario del cargo de referencia	Salarios LyF	Paritaria Docente UUNN

Fuente: elaboración propia en base a la normativa.

Para las tres variables se denota que los cinco regímenes previsionales especiales nacionales bajo análisis presentan parámetros más favorables que los del régimen general. Suelen ofrecer una tasa de sustitución del orden del 82%-85% (contra menos del 60% del general), sobre los salarios de los últimos 2-5 años (contra 10 del general), considerando para la movilidad el crecimiento de los salarios del respectivo sector (el general considera en un 50% la evolución del conjunto de los sueldos del país y en un 50% los impuestos afectados).

Desde fines de 2019, al momento de debatir en el Congreso Nacional la suspensión de la fórmula de movilidad previsional aprobada dos años antes, es posible observar que se registra una avanzada contra los regímenes especiales (en adición a la precitada y malograda decisión de revisar los diferenciales registrada en 2018), que, parece, haberse detenido, hasta el momento, en la reforma de dos de ellos.

Tales regímenes son, por un lado, el del personal judicial, cuyo universo de participantes se ha reducido en un cuarto y algunos de cuyos parámetros se han modificado, en un proceso que tuvo cambios entre el proyecto original girado por el Poder Ejecutivo y lo aprobado en el Congreso.

Y, por otra parte, respecto al régimen especial del servicio exterior de la nación, además de modificaciones paramétricas, ha sido derogado para quienes hayan ingresado a esta actividad con posterioridad a abril de 2021, dotándolo así de un carácter de residual. Las reformas de ambos regímenes especiales se analizan en Martínez (2020).

3.1. LOS REGÍMENES DE LAS FFAA Y DE SEGURIDAD Y LAS CAJAS PROVINCIALES

Respecto a las Fuerzas Armadas y de Seguridad federales y los regímenes especiales previstos como parte integrante de las diversas cajas previsionales de los gobiernos provinciales existentes en el territorio argentino, vale realizar una serie de consideraciones generales dado que su profundización, en razón de su extensión, excede largamente el alcance razonable que se ha previsto para el presente capítulo.

Así, en lo concerniente a las FFAA y de Seguridad (tanto federales como provinciales), lo habitual es un retiro (sus miembros no detentan la calidad de jubilados/as en tanto no pierden su carácter militar/policial y se les puede convocar, en calidad de reservistas, al servicio activo en caso de una emergencia que así lo amerite) cuyo valor depende de los años acumulados de servicio activo, y que suele producirse entre los 45 y los 60 años (muchas veces no hay un requisito explícito de edad mínima, sino que el mismo se deriva de la diferencia entre la edad de ingreso, a veces a la formación básica, y el momento del retiro).

Ello es de aplicación tanto para las fuerzas federales (ejército, armada, fuerza aérea, policía federal, policía aeroportuaria, gendarmería, prefectura, servicio penitenciario federal y cuerpo de guardaparques) como provinciales (policías y servicios penitenciarios provinciales), ya sea de jurisdicciones que mantienen sus cajas previsionales provinciales bajo su propia administración (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego) o que han transferido las mismas a la ANSES (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán), con el curioso caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya caja (municipal) fue transferida antes de la creación de su propia fuerza de seguridad, por lo que la misma deriva sus cotizaciones a la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina.

El retiro temprano, especialmente entre la oficialidad, de estas fuerzas también se relaciona con su estructura piramidal, por lo que, al momento en que una persona ha alcanzado su techo laboral (cuando se le otorga un ascenso a alguien de menor antigüedad e igual rango) se suele producir su pase a pasividad.

Asimismo, a nivel provincial se aplican sendos regímenes especiales para el personal docente no universitario (existen muy pocas universidades provinciales) de características y parámetros similares a los de su par nacional. También es habitual que, en las provincias que cuentan todavía con bancos públicos provinciales, el personal banca-

rio cuenta con un régimen previsional especial, con parámetros que difieren del respectivo régimen general o contemplando algún tipo de suplemento o complemento especial al haber. En la misma línea, cuando existen empresas públicas provinciales (en especial cuando se trata de empresas de servicios públicos, entre las que sobresalen las que se ocupan de proveer el suministro de agua potable y/o energía eléctrica) no es raro que su personal cuente con un régimen previsional especial (tal como sucede, a nivel nacional, con el régimen especial para el personal englobado en Luz y Fuerza).

Finalmente, existen, dentro de los respectivos sectores públicos provinciales, regímenes diferenciales, por ejemplo, para el personal aeronáutico o artístico (el caso puntual del personal artístico del Teatro Colón, dependiente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se aborda con mayor profundidad más adelante en el presente trabajo) entre otras actividades riesgosas, insalubres o de envejecimiento prematuro.

Todo ello, sin considerar (por no ser la materia del presente capítulo) el universo de las pensiones no contributivas, que son otorgadas en nuestro país tanto por el gobierno nacional como por los de diversas provincias.

4. LOS RÉGIMENES DE EXCEPCIÓN EN SU CONJUNTO

Siguiendo a Rofman (2021), este conjunto de regímenes especiales y diferenciales (a los que se suman, por un lado, las prestaciones de nivel provincial abonadas por las respectivas cajas profesionales que administran pasividades vinculadas al ejercicio de diferentes profesiones liberales y, por el otro, quienes perciben un suplemento al haber por residir en zona austral) habría concentrado a casi un 40% de las personas que percibieron jubilaciones, retiros y pensiones durante el año 2020 en nuestro país.

Según el mismo autor, ello habría implicado cerca de un 55% del gasto total en la materia, dado que sus niveles de haber suelen ser superiores a los correspondientes al régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino administrado por la ANSES.

A su vez, según idéntica fuente, tales erogaciones englobadas en los denominados regímenes de excepción habrían representado, durante el ejercicio del 2020, un monto asimilable a siete puntos del producto.

De esta forma, acorde a lo que se expone en Rofman (2021), por cada 100 beneficios de estas prestaciones de la seguridad social que se registraron en Argentina el año pasado, unas 60 pertenecían al régimen general nacional, mientras que 17 correspondían a pensiones no contributivas nacionales (entre las que se contabiliza la Pensión

Universal para el Adulto Mayor), otras 9 eran jubilaciones, retiros o pensiones provinciales (incluyendo las de fuerzas de seguridad provinciales), 5 se englobaban en regímenes diferenciales nacionales, 4 incluían el cobro de suplemento por zona austral, 2 estaban incluidas en regímenes especiales nacionales, 2 se originaban en personal de FFAA y de Seguridad federales y 1 provenía de cajas profesionales.

En la misma línea, para el año 2018, La Ruffa, Gaya, Carpenter y Martínez (2018) estiman que de un déficit prestacional (diferencia entre la suma de las recaudaciones de aportes patronales y contribuciones patronales respecto al agregado del gasto en jubilaciones, retiros y pensiones) de 5,4% del PBI (únicamente para las pasividades a cargo del Estado Nacional) el 76% correspondía a la ANSES, el 6% a las FFAA y de Seguridad y el 18% restante al pago de las diversas pensiones no contributivas nacionales.

Por su parte, en OPC (2020), en relación a los guarismos de dicho déficit prestacional nacional correspondientes al ejercicio 2019, se estima un valor global de 4,8% del producto para el mismo, del que un 55% correspondería a la moratoria previsional, un 20% a las pensiones no contributivas, un 8% a las FFAA y de Seguridad (tanto federales como de provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la nación), un 7% a los regímenes previsionales especiales y el 10% restante al régimen general (que incluye, asimismo, a dependientes, autónomos/as, monotributistas y personal de casas particulares) y regímenes diferenciales a cargo de la ANSES.

Todo ello, más los precitados embates de 2018 contra los regímenes diferenciales y de 2019/2020 respecto a los regímenes especiales, anima al debate acerca de la necesidad y deseabilidad de limitar, e incluso eliminar, los tratamientos previsionales de excepción contemplados en la normativa argentina, sobre este debate se aboca la segunda mitad del presente capítulo.

Así, no solamente se trata de justipreciar bondades e inequidades de la pléyade de regímenes especiales y diferenciales previamente detallados, sino de, adicionalmente, plantear la necesidad de introducir ulteriores modificaciones y desprendimientos al sistema general que permitan brindar adecuada cobertura a colectivos que actualmente no se encuentran debidamente protegidos por la seguridad social, para lo que se toma, como caso testigo de flagrante injusticia, a la población trans.

5. ACERCA DEL SENTIDO DE LOS ACTUALES TRATAMIENTOS DE EXCEPCIÓN

Resulta de interés analizar cada caso de lo que, en términos demasiado genéricos, se ha llamado regímenes de excepción en el marco de los sistemas de seguridad social vigentes en la República Argentina.

Así, como primer paso para ello conviene descomponer dicho universo en una serie de elementos: los regímenes diferenciales, los especiales, los de FFAA y de seguridad, los provinciales y municipales, los beneficios de Cajas Profesionales, las prestaciones semicontributivas y no contributivas y los suplementos o complementos al haber.

Comenzando con estos últimos, entre los que se destaca el de la zona austral, la consideración que cabe realizar es si, efectivamente, las condiciones geográficas y climáticas más desventajosas o el mayor costo de vida ameritan un haber más elevado.

De ser positiva la respuesta el único punto a determinar sería, entonces, el valor de tales suplementos o complementos, y de ser negativa no existirían otros argumentos de peso para justificar su sostenimiento en el tiempo.

Respecto a las pensiones semicontributivas (como las de la moratoria previsional) y no contributivas corresponde identificar, en primer lugar, cuáles son los tipos de contingencias cubiertas o la justificación específica de cada tipo de prestación.

Así, en el caso de las jubilaciones por moratorias, Pensión Universal para Adulto Mayor (PUAM) y pensión no contributiva por vejez se trata de instrumentos llamados a salvar una brecha de cobertura y que, especialmente en el caso de la moratoria, han sido particularmente exitosas para ello, como se documenta en Martínez (2012).

En la misma línea, las pensiones no contributivas por invalidez y para madres de siete o más hijos/as también han contribuido a ampliar la cobertura ante las situaciones de discapacidad y cargas de familia.

Igual consideración puede realizarse en relación a los beneficios asistenciales por vejez y discapacidad administrados por las cajas provinciales que no han sido transferidas al ámbito del gobierno nacional.

En cuanto a las pensiones no contributivas, más allá de que su número sea menor, que se originan en el reconocimiento de un mérito (como las de medallistas olímpicos/as y paraolímpicos/as, premios Nobel y grandes premios nacionales de artes y ciencias) o un daño (familiares de detenidos/as, desaparecidos/as y presos/as políticos/as), la legitimidad de tal determinación acerca de qué es o no un mérito o un daño público descansa en el hecho de que la misma se ha realizado por medio de leyes aprobadas por las autoridades legislativas (y promulgadas por las ejecutivas) democráticamente elegidas para ello.

Otras pensiones no contributivas sí pueden ameritar su revisión y van desde las que corresponden a arzobispos y preladados (debate que es parte de la discusión sobre la separación de la iglesia y el Estado) a las de presidentes/as y vicepresidentes/as (que se replica con las máximas autoridades de varios ejecutivos provinciales y que podría tomarse como la última rémora de “jubilaciones de privilegio” en sentido estricto).

Entre este grupo se destacan por la cantidad de casos que todavía se encuentran vigentes (55.322 pensiones a mayo de 2022) las pensiones graciables, que son la institución de la seguridad social más antigua de nuestro país, remontándose a los días de la colonia, lo que explica su inclusión en la Constitución Nacional sancionada a mediados del siglo XIX y hace injustificable su permanencia en la carta magna reformada a las puertas del siglo XXI, tal como se detalla en Bertranou y Grushka (2002).

En cuanto a los retiros, jubilaciones y pensiones abonados por los gobiernos provinciales y municipales de nuestro país, es necesario considerar la diversidad de regímenes por ellos administrados.

Así, en lo concerniente a los sistemas previsionales provinciales especiales para el personal docente, judicial y para quienes tienen estado policial o penitenciario, conviene analizarlos en conjunto con sus similares nacionales.

Respecto al personal de las administraciones públicas subnacionales, nada parece, a nivel conceptual, sustentar la necesidad de brindarles un tratamiento previsional distinto al recibido por quienes realizan las mismas tareas para el gobierno nacional que aportan al régimen general del SIPA, lo que no implica desconocer las potenciales diferencias salariales que pudiesen existir entre ambos grupos de funcionarios/as públicos/as.

Similares consideraciones caben realizarse respecto a quienes trabajan en Bancos Oficiales de nivel provincial o municipal, en tanto ni el personal del Banco de la Nación Argentina ni de los bancos privados tienen régimen especial ni diferencial alguno.

Finalmente, en el caso de las empresas provinciales de energía y/o agua, cabe cuestionar la no unificación de sus regímenes especiales con el que opera, a nivel nacional, para el personal de Luz y Fuerza, el que, a su vez, podría sostenerse en el tiempo en la comprensión de los riesgos y potenciales daños de ese tipo de labor acercándose, así, a la noción de regímenes previsionales diferenciales más que a la de especiales.

En el caso del personal militar, policial, penitenciario y de otras fuerzas de seguridad federales, se coincide con la propuesta de Román (2021) acerca de, en caso de que su retiro prematuro sea im-

prescindible por razones de servicio, abonar algún complemento a los eventuales ingresos laborales hasta el momento del pase definitivo a pasividad, que no debería contemplar mantener el estado policial/militar ni obtener beneficios distintos a los del régimen general.

Tampoco parece muy razonable (al igual que pasa con el no pago del impuesto a las ganancias) invocar el principio republicano de división de poderes como argumento para la vigencia de regímenes de excepción para el personal judicial, ya sea de la justicia federal como de los fueros provinciales. Tampoco es clara la necesidad de la permanencia en el tiempo de las cajas profesionales.

En el caso de los regímenes especiales para personal docente y científico tecnológico, en conjunto, concentraban más del 80% de las prestaciones nacionales de este tipo a marzo de 2022, vale destacar que –en especial para docentes no universitarios, que son su principal componente– presentaban haberes que no llegaban ni a duplicar al de la jubilación media contributiva del régimen general, por lo que cabe preguntarse si dichos regímenes especiales en la práctica no terminan operando como una suerte de salario diferido que busca compensar remuneraciones insuficientes en la etapa activa.

En cuanto a los regímenes diferenciales, su única justificación es el carácter insalubre, peligroso o causante de envejecimiento prematuro de las actividades realizadas que, de verificarse en la realidad, amerita su continuidad.

6. EL ENFOQUE DE DERECHOS COMO BASE PARA UNA SEGURIDAD SOCIAL PARA TODAS LAS PERSONAS

Siguiendo a Martínez (2021), se verifica que ni la Constitución Nacional de 1853, ni sus reformas de 1860, 1866 y 1898 mencionan la población adulto mayor en forma explícita ni refieren a la seguridad o previsión social, más allá de lo mencionado en el artículo 67 (actual artículo 75, inciso 20) que, en el marco de las atribuciones del Congreso, consigna como una de ellas “dar pensiones”.

En el año 1948 es aprobada, a nivel continental, marcando agenda nuestra región en el tema, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que por su artículo XVI establece que: “... toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de (...) la vejez (...) en tanto causa ajena a su voluntad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

A fines de ese mismo año, con el voto positivo del gobierno argentino, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) consensuó la Declaración Universal de Derechos Humanos que, por medio de su artículo 22, busca garantizar, con alcance planetario que: “Toda perso-

na, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Específicamente, el artículo 25 detalla que toda persona tiene: “... derecho a los seguros en caso de (...) vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. La similitud de esta referencia respecto a la realizada por la previa norma americana confirma el carácter pionero de nuestra región en la materia.

Apenas unos meses después, en 1949, en Argentina se sanciona una nueva Constitución Nacional que, en el marco de su artículo 37 de derechos especiales, consagra un conjunto muy amplio de derechos de la ancianidad (a la asistencia, a la vivienda, a la alimentación, al vestido, al cuidado de la salud física, al cuidado de la salud moral, al esparcimiento, al trabajo, al respeto y a la tranquilidad), pero que no refieren en forma clara e inequívoca al derecho a acceder a las prestaciones de la seguridad social.

Asimismo, en el mismo artículo dentro de los derechos especiales del trabajador, que contiene una parte consagrada específicamente al derecho a la seguridad social, puede interpretarse como una referencia a la vejez la mención que se realiza a: “... ciertos períodos de la vida” en los que son propias “insuficiencias o inaptitudes”, en términos de “disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo”.

En el año 1957, luego de la suspensión, por parte de un gobierno dictatorial, de la Constitución Nacional democráticamente sancionada en 1949, como parte de una malograda nueva reforma constitucional, se introduce un nuevo artículo en el reinstaurado texto decimonónico de nuestra Carta Magna: el artículo 14 bis, que busca recuperar algo de los derechos sociales consagrados en la Constitución depuesta.

Así, dicho artículo garantiza, en relación a las prestaciones de la seguridad social, que: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado”.

Casi una década después, en el año 1966, la ONU, complementando la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, formula el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el que se encuentra vigente desde 1976 y que ha sido ratificado por

Argentina en 1986. Por medio de ese pacto se reconoce: “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Vale recordar que en 1994 la Constitución Nacional reformada destaca explícitamente, en el inciso 23 del precitado artículo 75 de facultades del Congreso Nacional, la función de “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos (...) en particular respecto de (...) los ancianos”.

A su vez, por medio del inciso 22 de ese mismo artículo 75, se les brinda un rango constitucional a diversos Convenios Internacionales, aclarando que “deben entenderse complementarios de los derechos y garantías” constitucionalmente consagrados, instrumentos internacionales entre los que se destacan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, previamente mencionados.

Por último, en el año 2017 el Congreso Nacional ha ratificado esta posición mediante la sanción de la Ley 27.360 de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, cuya elaboración, por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) data del año 2015.

Dicha norma internacional ya en su preámbulo enuncia que: “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

Asimismo, por su artículo 17 establece, en relación a los derechos y garantías de la población adulto mayor, que: “Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna”.

Cabe recordar que el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional indica que: “Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”, existiendo en la actualidad un proyecto tendiente a lograr esta aprobación con mayoría especial que le otorgue estado parlamentario a la presente Convención.

De esta forma, el marco normativo de nuestro país, tanto directamente en el texto de la Constitución Nacional como por medio de las normas internacionales con rango constitucional (o en camino a obtenerlo) contempla ampliamente el derecho a la seguridad social para todas las personas, especialmente de edad avanzada.

Es en dichos términos que corresponde, entonces, analizar la situación particular de los grupos más vulnerables de la población, a los fines de reconocer las falencias y oportunidades que, en la actualidad, presenta el sistema de seguridad social argentino de cara a la efectiva garantía de acceso a sus derechos.

Así, como ejemplo del potencial de los regímenes diferenciales y especiales para atender los requerimientos de una seguridad social con unidad en la diversidad se presenta el caso de la población trans.

7. LA NECESIDAD DE TRANSFORMAR LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA

En MECON (2020) se señalan dos cuestiones de gran relevancia: la primera es que la moratoria previsional explica un 60% del total del gasto nacional etiquetado con un enfoque de género, esto es, que contribuye a reducir las brechas (en este caso) entre varones y mujeres, tal como se analiza en Martínez y Torres (2020).

El otro aspecto que se destaca del precitado texto es el hecho de que consigna que el mensaje de remisión del Proyecto de Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 2021 es el primero del que se tenga registro en el que aparecen los vocablos travesti, transexual, transgénero y trans.

Ello indica una visibilización, en el principal documento de política pública, en el que se concreta la elección de prioridades por medio de la asignación de recursos financieros; inédita, a nivel nacional, en la historia argentina de este colectivo.

En términos de seguridad social, vale recordar que el inciso 23 del artículo 75 de la Constitución Nacional lista como potestad del Congreso: “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos”; también, que el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (con rango constitucional en Argentina desde 1994) determina que: “Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social” y su artículo 25 aclara que ello incluye “derecho a los seguros en caso de (...) vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”; que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (también con rango constitucional en nuestro país) reconoce: “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” y que la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (ratificada en Argentina por la Ley 27.360) define que ser “libre, exento del temor y de la miseria” implica contar con: “condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, socia-

les y culturales”, a la vez que entiende por “Discriminación múltiple”: “Cualquier distinción, exclusión o restricción (...) fundada en dos o más factores de discriminación”, en un acercamiento al concepto de interseccionalidad que, en los estudios de géneros da cuenta de discriminaciones yuxtapuestas.

De esta forma, el pleno acceso a la seguridad social forma parte de la construcción (todavía muy inconclusa en Argentina) de lo que Berkins (2005) ha definido como ciudadanía travesti, transexual y transgénero.

Hablar de prestaciones por vejez o por edad avanzada para esta población implica dar cuenta de la especificidad de los terribles niveles de exclusión social que suele sufrir, con un claro correlato en su demografía; condiciones de las que ha hecho reconocimiento oficial, en sus considerandos, el Decreto 721/20 de Cupo Laboral Trans (valioso antecedente de la Ley 27.636 Diana Sacayán - Lohana Berkins que perfecciona su institucionalización) al explicitar que se trata de un colectivo que presenta: “una expectativa de vida de entre TREINTA Y CINCO (35) y CUARENTA (40) años aproximadamente”.

Así, como bien lo señala Rada Schultze (2020), la esperanza de vida de la población trans argentina es de poco más de la mitad que la que presentan los varones (73) y las mujeres (80) *cis* en nuestro país.

Con esos guarismos, es claro que plantear, para las personas trans, un requisito de edades mínimas para la jubilación por vejez que sea igual al que se les aplica a las personas *cis* (esto es: de 60 o más años) equivale a excluirlas en forma palmaria y masiva del acceso a las prestaciones de la seguridad social.

Otros dos antecedentes muy valiosos que corresponde considerar en la materia son el acceso de convivientes del mismo sexo a pensiones por viudez por parte de la ANSES y el reconocimiento de períodos de aportes por tareas de cuidado.

Respecto al primero de dichos temas, la Resolución de la ANSES 671/08, de agosto de 2008, que brinda acceso a la pensión por viudez a convivientes del mismo sexo que la persona fallecida, antecedió en casi dos años a la Ley 26.618 de Matrimonio Igualitario, resultando en un avance normativo que permitió cubrir, en los primeros doce años de su vigencia a casi 20.000 personas (unas 8.000 mujeres y unos 12.000 varones, según la binaria clasificación disponible de los datos oficiales), lo que demuestra la capacidad de las políticas de seguridad social para ser punta de lanza de procesos de ampliación de derechos que garanticen el efectivo acceso y ejercicio de los mismos por parte de las disidencias.

En cuanto al Decreto 475/2021 de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado, el mismo es muy importante en

tanto brinda reconocimiento oficial a toda una serie de elementos que integran el núcleo duro del marco conceptual y metodológico de los estudios de género y que permite dar cuenta de la situación general de la población trans, como por ejemplo, la discriminación, segregación y segmentación al interior de los mercados de trabajo, interseccionalidad entre género y vulnerabilidad socioeconómica e impactos diferenciales de los procesos de crisis y ajuste fiscal.

Adicionalmente, a lo largo de la norma, se da un tratamiento inclusivo al universo de la población cubierta por este reconocimiento, al referirse en todo momento a: “mujeres y/o personas gestantes”, lo que incorpora a las disidencias con capacidad de gestar.

En el marco específico de los regímenes previsionales diferenciales, intencionalmente se ha omitido del análisis uno que contempla edades mínimas de jubilación inusualmente bajas: el de los bailarines y las bailarinas del Teatro Colón².

Dicho régimen diferencial, normado por la Ordenanza 29.604 de la (entonces) Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, establece para integrantes del Ballet Estable, así como para bailarines y bailarinas del ballet contratados/as del Teatro Colón con, al menos, veinte años continuos o discontinuos de actuación como tales, la posibilidad de jubilarse con una edad mínima de 40 años para varones y mujeres.

De esta forma, dentro de los regímenes previsionales nacionales especiales y diferenciales que tienen un piso mínimo explícito de edad para acceder al beneficio jubilatorio (en algunas fuerzas de seguridad y para ciertas categorías de personal docente no universitario solamente se prevé un requisito de años de servicios con aportes, por lo que la edad más baja a la que alguien se puede jubilar surge como diferencia) es posible contar con un antecedente que se acerca a la esperanza de vida media de la población trans, como una primera aproximación, aun reconociendo la diferencia entre este colectivo y quienes han dedicado cerca de un cuarto de siglo a una formación artística que no podrán usufructuar económicamente en la segunda mitad de sus vidas.

El nivel de exclusión de los sistemas formales de educación y empleo que suele enfrentar la población trans, además de la discriminación en sus diversas formas por una parte de la sociedad y la violencia institucional (desde hospitalaria hasta policial) de la que frecuente-

2 Existe otro régimen diferencial para el personal de esa misma institución: el correspondiente a cantantes líricos/as, reglado por la Ordenanza 29.605 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que respeta las edades mínimas del régimen general del SIPA, pero exige menos años de servicios con aportes (25 para los varones y 20 para las mujeres, versus 30 del régimen general para ambos sexos).

mente son objetos, habilita también a pensar en otro tipo de prestaciones de la seguridad social como antecedentes para la atención de este colectivo: las pensiones no contributivas que buscan ofrecer algún tipo de reconocimiento o reparación por un daño producido o permitido por el propio Estado que brinda la prestación.

En este caso, entonces, la noción central es la de superviviente. Así, el mérito es haber sobrevivido más allá de los 40 años siendo trans y el daño es, justamente, la serie de factores que han llevado a que dicha supervivencia resulte un mérito.

Todo ello opera como una serie de factores que deben comprenderse porque, en las actuales condiciones sociales, ingresar en la quinta década de vida, para una persona trans, en Argentina representa el haber alcanzado una edad avanzada, por lo que tiene sentido establecer una edad de acceso a la prestación propuesta de cuarenta años.

La segunda cuestión es si se trataría de un régimen previsional diferencial contributivo o semicontributivo (y no de una pensión no contributiva en sentido estricto), es decir, se trataría de definir la opción de política a implementar en relación a la cantidad de años de servicios con aportes necesarios para poder acceder al cobro de la respectiva jubilación.

Al respecto, vale consignar que como resultado de las discriminaciones (hasta familiares) descriptas y la falta de acceso a credenciales educativas y a circuitos laborales (incluso informales) en muchos casos las personas trans encuentran en la prostitución la única vía para poder obtener sus medios de subsistencia.

A su vez, evitando entrar en el debate existente entre abolicionismo y regulacionismo, que excede por mucho el alcance y la extensión del presente capítulo, el hecho central en materia de seguridad social es que, como se detalla en Llambí (2019), el trabajo sexual es, en nuestro país, una actividad que no permite realizar cotizaciones previsionales y, por tanto, que no permite ir generando las condiciones de acceso a una futura jubilación.

Es claro que normas como la citada Ley 27.636 Diana Sacayán - Lohana Berkins³ de Cupo Laboral Trans va en la línea de procurar generar las condiciones para una inserción laboral de la población trans con mayores niveles de contributividad.

3 Se trata de dos activistas cuyas luchas fueron fundamentales para la consagración de ese y otros derechos para las personas trans y que, en sendas muestras del nivel de vulnerabilidad que toda la población trans enfrenta, murieron muy jóvenes: Diana el 11 de octubre de 2015 (víctima de travestimiento menos de tres meses antes de cumplir los 40 años) y Lohana el 5 de febrero de 2016 (a los 50 años de edad).

Sin perjuicio de ello, el efecto de ese tipo de normas (que solamente pueden resultar algo más que simbólicas o testimoniales si son motores de un cambio cultural mucho más profundo) suele ser muy gradual y paulatino, lo que implica la necesidad de reconocer las trayectorias vitales y las necesidades de la población trans que actualmente ha logrado sobrevivir hasta los cuarenta años de edad, así como de la que se encuentra próxima a hacerlo a lo largo de, por lo menos, la siguiente década o década y media.

De esta forma, resulta crucial, para garantizar en Argentina una seguridad social para todas las personas, avanzar en la sanción de un régimen previsional diferencial para la población trans, con una edad de acceso de 40 años y con un carácter semicontributivo similar al de la moratoria previsional.

CONCLUSIONES

El presente capítulo ha buscado ofrecer un panorama general acerca de la situación actual y los principales debates en torno a los regímenes previsionales diferenciales y especiales en la República Argentina.

Para ello, se han presentado las principales características de dichos regímenes, en el marco amplio de los denominados “regímenes de excepción” que, en nuestro país, además de los diferenciales y especiales incluye las prestaciones semicontributivas (moratoria) y no contributivas, los beneficios administrados por cajas provinciales, municipales y profesionales y los que incluyen complementos y suplementos como el de zona austral.

Así, se ha procurado dar cuenta de la complejidad del entramado de prestaciones, que incluye, en forma aluvional, beneficios y tratamientos diferenciados surgidos en diferentes épocas de nuestra historia.

De esta forma, es clara la necesidad de una revisión y ordenamiento integral del conjunto del esquema (su integración inconclusa impide referir con propiedad a un sistema de pensiones) de prestaciones vigente.

Al respecto, y en contraposición a las visiones de esta compleja conformación que explotan la misma desde una agenda fiscalista, no se trata aquí de buscar la simplificación del sistema para reducir el gasto prestacional, sino de asegurarse que la seguridad social argentina permita garantizar derechos, a la vez que no propenda a conservar privilegios.

Por ello, así como existen profesiones y actividades contempladas en la normativa (especialmente en la referida a regímenes diferenciales) que han quedado perimidas por los cambios tecnológicos y sociales y otras prestaciones que configuran privilegios al poder (al

Judicial, a las máximas autoridades Ejecutivas, al Legislativo en su gracia de dar pensiones, al religioso), también se visibilizan colectivos hasta ahora discriminados y vulnerados en el pleno acceso a sus derechos sociales, económicos y culturales.

El caso analizado de la población trans sirve como ejemplo de las necesidades de reconfiguración de la seguridad social argentina y de revisar el principio de unidad, incorporando la noción de diversidad, con el norte puesto en igualar derechos a partir de la visibilización y respeto a las diferencias.

Ello lleva, a su vez, a reconfigurar y transformar la noción misma de vejez incorporando, en el marco de los regímenes previsionales diferenciales, una perspectiva más amplia de envejecimiento prematuro que contemple distintos elementos presentes, en forma fragmentaria, en la seguridad social argentina.

Así, del régimen diferencial para bailarines y bailarinas del Teatro Colón surge la posibilidad de retiro prematuro con una edad mínima de 40 años; de la moratoria previsional, la idea de plantear la semicontributividad (incluyendo las cotizaciones *a posteriori*) como una forma de reconocimiento del trabajo realizado; de las pensiones no contributivas al daño, la responsabilidad estatal sobre el dolor de las personas y el valor de ser sobrevivientes y de las pensiones por fallecimiento de convivientes del mismo sexo, el carácter pionero de la seguridad social como campo de políticas que en nuestro país amplían derechos e incluyen a las disidencias. Adecuar las normas para extender la cobertura a los colectivos más vulnerables es la vía más promisorio para cumplir con la manda constitucional de una seguridad social para todas las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- Berkins, Lohana (2005). “Al derecho y al revés”. Berkins, Lohana y Fernández, Josefina. *La gesta del nombre propio. Informe sobre la situación de la comunidad travesti en la Argentina*. Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio y Grushka, Carlos (2002). “Beneficios Sociales y Pobreza en Argentina: Estudio del Programa de Pensiones no Contributivas”. OIT, Santiago de Chile.
- La Ruffa, Graciela., Gaya, Raúl., Carpenter, Sergio. y Martínez, Carlos. (2018). “Evolución y Financiamiento de la Previsión Social en Argentina”. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), Buenos Aires.
- Llambí, Belén (2019). “Trabajo Sexual: El desafío de la integración económica y social del Colectivo de Trabajadoras y Trabajadores

- Sexuales en Argentina”. Tesina de grado de Licenciatura en Economía. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires.
- Martínez, Carlos (2012). “La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el período 1995-2011 y su impacto diferencial sobre la población adulto mayor según características sociodemográficas”. Tesis de la Maestría en diseño y gestión de políticas y programas sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- Martínez, Carlos (2020). Reformas recientes a los regímenes previsionales especiales de funcionarios judiciales y diplomáticos en Argentina. *Boletín N° 1 del Grupo de Trabajo Seguridad Social y sistemas de Pensiones*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- Martínez, Carlos y Torres, Jacqueline (2020). “Seguridad Social y Fiscalidad en Argentina 2003-2019 en clave de género”. Primer simposio sobre géneros y política social, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), Mar del Plata.
- Martínez, Carlos (2021). Derechos Humanos y vulnerabilidad. Pobreza en la tercera edad y movilidad de las prestaciones de la seguridad social. *Revista Argentina de Derecho Común*, 6. Buenos Aires.
- MECON (2020). “Presupuesto 2021: el primer Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad Una herramienta de transformación para cerrar brechas de desigualdad”. Ministerio de Economía (MECON), Buenos Aires.
- OMS (1978). “Declaración de Almá – Atá”. Ginebra.
- OPC (2020). “Informe sobre regímenes previsionales nacionales especiales para docentes, investigadores y trabajadores de Luz y Fuerza y de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio”. Buenos Aires.
- Picone, Javier (2013). “Los regímenes diferenciales a casi 20 años de la ley 24.241. Cuestiones sin resolver”. Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), Buenos Aires.
- Rada Schultze, Fernando (2020). Cursos de vida vulnerados. La vejez de las mujeres trans como un derecho negado. *Revista Sociedad*, 41. Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires.
- Rofman, Rafael (2021). “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”. Documento de Políticas Públicas N° 230, Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.

ASPECTOS PREVISIONALES Y SU VINCULACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO

**UN ANÁLISIS SOBRE LA EDAD DE RETIRO, LOS AÑOS DE
APORTES Y LA EXPECTATIVA DE VIDA EN LA ARGENTINA
DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA**

Alejandro A. Calabria

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo principal describir y analizar la edad de retiro y los años de aportes en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Dicha temática se abordará tanto con criterios basados en la legislación vigente (requisitos legales), así como en la práctica (edad de retiro y aportes efectivos). La primera sección incluirá tanto una comparación intrasistema (comparación de regímenes diferenciales y especiales respecto al régimen general) como intersistema (comparación del SIPA con regímenes de cajas provinciales no transferidas, así como con los sistemas de otros países, principalmente latinoamericanos) así como también un breve análisis de la evolución de estos requisitos a través del tiempo. En la segunda sección se analiza, sobre la base de diversas fuentes de datos (Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Censos, CEPAL y datos de registro de la ANSES), las edades efectivas, así como los años de aportes acumulados al momento de retiro, requisitos que a su vez se estudian en relación a la expectativa de vida al momento de acceder al beneficio previsional. Al igual que con el abordaje legal también se analiza cómo estos parámetros han ido variando a lo largo de las últimas décadas. En la tercera sección se realiza una comparación internacional tanto de las edades, años de aportes, así como de la expectativa de vida al

momento del retiro. Finalmente, en la cuarta y última sección, se esbozan las principales conclusiones.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA EDAD DE RETIRO EN ARGENTINA Y AÑOS DE APORTES

El siguiente cuadro muestra la evolución de la edad de retiro, así como la de los años de aportes en Argentina a partir de 1946, año en que comienza un proceso de unificación de las diferentes cajas previsionales que había hasta el momento bajo la órbita del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) así como la creación del Régimen de reciprocidad que establecía una única caja otorgante del beneficio. Como puede observarse, entre la Ley 14.370 (1954) y la Ley 24.241 (1993) la edad de retiro se aumentó en 10 años pasando de 55 a 65 en el caso de los hombres y de 50 a 60 en el de las mujeres. Congruentemente, los años de aportes exigidos también fueron aumentando, así como disminuyendo la cantidad de años que podrían acreditarse mediante declaración jurada. Con la Ley 24.241, actualmente vigente, deben acreditarse 30 años de aportes efectivos sin la posibilidad de declararse juradamente ninguna porción de los mismos¹ ². Sin embargo, de acuerdo al artículo 19 de la mencionada ley, podrá compensarse el exceso de edad con la falta de servicios, en la proporción de dos años de edad excedentes por uno de servicios faltantes. Asimismo, el Artículo 7 de la Ley 27.426 (2017) sustituyó el Artículo 252 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (1974), y sus modificatorias, estableciendo la facultad del empleador/a para intimar al trabajador/a a jubilarse cuando éste/a cumpla 70 años de edad.

1 La mencionada ley estableció que, de los 30 años de aportes requeridos, como máximo 7 podrían acreditarse mediante declaración jurada. Cifra que iría descendiendo de a un año cada dos transcurridos, es por ello que en la actualidad ningún año de aporte puede ser contemplado mediante declaración jurada.

2 Desde 2005 se han implementado diversas moratorias previsionales (Leyes 24.476, 25.994 y 26.970) que han permitido regularizar la situación de años de aportes adeudados completando, en la mayoría de los casos, la totalidad de los mismos, mediante planes de pagos de hasta 60 cuotas. Al momento de escribir este documento existen casi 3,6 millones de beneficios por moratoria lo cual permitió aumentar considerablemente la tasa de cobertura previsional (Calabria y Gaiada, 2019), principalmente entre las mujeres, quienes representan el 74% de los beneficios por moratoria (SSS, 2021).

Tabla 1
Evolución de la edad legal de retiro y años de aportes

Año	Norma	Edad de retiro		Años de aportes
		Hom- bres	Mu- jeres	
1946	Decreto Ley 9.316/46			Fija una única caja otorgante del beneficio, la que debía registrar aportes del trabajador por al menos 5 años. El trabajador podía registrar aportes a otras cajas.
1954	Ley 1 4.370	55	50	La Caja otorgante del beneficio será aquella a la cual el afiliado haya aportado los últimos años de servicios, pero debe contar con un mínimo de 3 años de aportes en dicha caja.
1955	Ley 14.397 (creación del régimen de autónomos)	60	55	
1968	Ley 18.037 (relación de dependencia)	60	55	Se establecieron 30 años de servicios computables, de los cuales debían acreditarse al menos 10 años con aportes a incrementarse progresivamente por cada año calendario transcurrido a partir de 1969 hasta un máximo de 30.
1968	Ley 18.038 (autónomo)	65	62	Se establecieron 30 años de servicios computables, de los cuales debían acreditarse al menos 10 años con aportes a incrementarse progresivamente por cada año calendario transcurrido a partir de 1969 hasta un máximo de 30.
1991	Decreto 2016/91	60	55	Elevó a 20 años el mínimo de años de servicios con aportes.
1993	Ley 24.241	65	60	Se estableció un mínimo de 30 años de servicios con aportes, de los cuales 7 como máximo podían acreditarse mediante declaración jurada. Esta cantidad se iría reduciendo gradualmente cada dos años.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa correspondiente.

Es importante destacar que los requisitos anteriormente mencionados corresponden a las personas que se jubilan por el régimen general del SIPA. Dentro de dicho sistema existen regímenes especiales y diferenciales³ que poseen requisitos distintos a los del régimen general (ver tablas 2 y 3). Si bien este tema será analizado con más detalle en otro

³ La diferencia entre ambos es que los especiales suelen tener una metodología de cálculo del haber inicial, y muchas veces también de actualización del mismo, distinta a la del régimen general. En cambio, los regímenes diferenciales, en su mayoría, tienen un cálculo del haber inicial y actualización similar a la del régimen general pero menores requisitos de edad y/o de años de servicio.

capítulo de este libro (Martínez, 2021), merece la pena mencionar que en 5 de los 7 regímenes especiales la edad requerida es la misma que en el SIPA. Las diferencias se producen en Servicio Exterior que exige 65 años para ambos géneros y en Docentes cuyas edades son 60 para los hombres y 57 para las mujeres. En cuanto a los años de aportes requeridos, en 5 de los 7 regímenes son 30 años, es decir, los mismos que en el SIPA, mientras que, en los dos restantes, Docentes y Docentes Universitarios, se exigen menos, 25 años. Por el lado de los regímenes diferenciales, si bien no existen marcadas diferencias respecto al SIPA en cuanto a los años de aportes exigidos (27 de los 52 regímenes especiales exigen, para ambos géneros, los mismos 30 años de aportes exigidos en el SIPA, hay cuatro en los que se requieren 30 años a los hombres pero menos a las mujeres, uno que es exclusivo para mujeres y requiere 25 años –telefonistas– y 20 en los que se requieren menos –entre 25 y 27– años de aportes para ambos géneros que los solicitados en el régimen general del SIPA), sí son más marcadas las diferencias respecto a la edad donde solo uno establece la misma edad que el régimen general –cantantes líricos del Teatro Colón– mientras que los restantes 51 regímenes exigen menores edades que el régimen general, las cuales oscilan entre 40 y 60 años para ambos géneros⁴.

Tabla 2
Edad legal de retiro y años de aportes de los regímenes especiales

Régimen y marco legal Hombres		Edad de retiro		Años de aportes
		Mujeres	Hombres	
Régimen General	Ley 24.241	65	60	30
Poder Judicial de la Nación y de provincias transferidas	Ley 24.018	65	60	30 (20 discontinuos en el PJ. Al cese, al menos 10 continuos o 15 discontinuos)
Servicio Exterior	Ley 22.731	65	65	30 (mínimo 15 continuos o 20 discontinuos en el SE)
Investigadores Científicos y Tecnológicos	Ley 22.929 y Decreto 160/2005	65	60	30 (mínimo 15 continuos o 20 discontinuos en investigador)

4 Uno de los cuales, el de docentes al frente de alumnos en escuelas de zonas y áreas de fronteras y educación difere-ncial (Dto. 538/1975), no establece una edad mínima jubilatoria, solo el requisito de completar 25 años de aportes.

Docentes	Ley 24.016 y Decreto 137/2005	60	57	25 (de los cuales al menos 10, continuos o discontinuos, deben ser frente alumnos/as)
Docentes Universitarios	Ley 26.508	65	60	25 (de los cuales al menos 10, continuos o discontinuos, deben ser frente alumnos/as)
Luz y Fuerza	Ley 18.037 y Resolución MTEySS 268/2009	65	60	30

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa correspondiente.

Tabla 3
Edad legal de retiro y años de aportes de los regímenes diferenciales del SIPA

Actividad	Norma	Edades		Años de aportes	
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Radioscopia y Fisioterapia	Ley 16.611/1964	55	52	30	30
Minas subterráneas	Dto. 1457/1968	50	50	25	25
Personal que se desempeñe habitualmente en trato o contacto directo con los pacientes, en leproserías, salas o servicios de enfermedades infectocontagiosas, entre otras. Personas que hayan trabajado en sanatorios y hospitales en tareas de radioscopia	Dto. 4257/1968 y Resolución SSS 321/1980	55	52	30	30
Tareas o lugares declarados insalubres por autoridad nacional	Dto. 4257/1968	55	52	30	30
Cámaras frías	Dto. 4257/1968	55	52	30	30
Personal ferroviario que se desempeñe habitualmente como maquinista o equivalente, foguista o equivalente, cambista o capataz de cambista o aspirante de conducción	Dto. 4257/1968	55	52	30	30
Chóferes de ómnibus o vehículos de transporte colectivo de personas, perteneciente a líneas regulares urbanas, interurbanas o de larga distancia	Dto. 4257/1968	55	52	30	30
Personal que se desempeñe habitualmente en lugares o ambientes declarados insalubres por la autoridad nacional competente	Dto. 4257/1968	55	52	30	30
Minas a cielo abierto	Dto. 4257/1968	55	52	30	30
Aeronavegación	Dto. 4257/1968	50	50	30	30

Antártida e Islas del Atlántico Sur	Dto. 4257/1968	55	55	30	30
Laminación, acería, fundición en ambientes de altas temperaturas	Dto. 4257/1968 y Dto. 2338/1969	50	50	25	25
Personal embarcado	Dto. 6730/1968	52	52	25	25
Tripulantes de embarcaciones dedicadas a la pesca	Dto. 3092/1971	52	52	25	25
Industria del vidrio	Dto. 3176/1971	50	50	25	25
Industria de la carne: matanza y faenamiento; procesamiento de la carne; control, tratamiento y destrucción de animales enfermos y otras	Dto. 3555/1972	55	50	30	27
Empresas telefónicas en tareas de operadoras y telefonistas y otras (solo mujeres)	Dto. 4645/1972	/	50	/	25
Capataces de estibadores y guincheros portuarios	Dto. 5912/1972 y Resolución MTEySS 1444/2010	55	55	30	30
Estibadores portuarios	Dto. 5912/1972 y Resolución MTEySS 1444/2010	52	52	30	30
Industria del chacinado: tareas de procesamiento de la carne y derivados y en lugares con ruidos de alta intensidad	Dto. 8746/1972	55	50	30	27
Propietarios de automóviles de alquiler que exploten personalmente y en forma habitual sus vehículos	Dto. 629/1973	60	60	30	30
Ramal Ferroviario Puerta Tastil-Socompa (Salta)	Dto. 710/1973	50	50	25	25
Personal de Seguridad operativa industrial en plantas de elaboración o fraccionamiento de combustibles de 1° grado	Dto. 1805/1973 y Resolución MTEySS 716/2005	55	55	30	30
Señaleros ferroviarios	Dto. 1851/1973	55	55	30	30
Policía de establecimientos navales	Dto. 1967/1973	55	55	30	30
Operadores de telegrafía y radiotelegrafía	Dto. 2371/1973	55	50	30	25
Forja y fragua	Dto. 182/1974	50	50	25	25
Personal de servicios eléctricos en tareas riesgosas y/o en lugares de trabajo usinas y otros lugares de trabajo de alta intensidad	Dto. 937/1974	55	55	30	30
Personal que se desempeñe en las usinas generadoras de electricidad de las destilerías y plantas de almacenaje de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)	Dto. 937/1974 y Ley 1825/1987	55	55	30	30
Amarradores de barcasas "sistema de empuje"	Dto. 2135/1974	52	52	25	25

Aspectos previsionales y su vinculación con el mercado de trabajo

Exploración y boca de pozo gas y petróleo	Dto. 2136/1974 y Resolución MTEySS 897/2015	50	50	25	25
Trabajadores/as ferroviarios/as: capataz de cuadrilla, cambiata, guardacambios y otras	Dto. 2137/1974 y Dto. 2140/1977	55	55	30	30
Trabajadores/as que se desempeñen en relación de dependencia en la conducción de vehículos automotores de cargas urbano, interurbano o de larga distancia	Ley 20.740/1974	55	55	25	25
Trabajadores/as que se desempeñen de forma autónoma en la conducción de vehículos automotores de cargas urbano, interurbano o de larga distancia	Ley 20.740/1974	60	60	30	30
Ballet estable y contratado en el Teatro Colón	Ordenanza 29604	40	40	20	20
Cantantes líricos del Teatro Colón	Ordenanza 29605	65	60	25	20
Docentes al frente directo de alumnos en escuelas de zonas y áreas de fronteras y educación diferencial	Dto. 538/1975	sin límite de edad		25	
Ferrocarriles de la empresa Ferrocarriles Argentinos	Dto. 992/1975	52	52	25	25
Hiladores y dofeadores del rayón	Dto. 1851/1975	50	50	30	30
Personal embarcado, tareas de dragado y balizamiento	Dto. 1852/1975	52	52	25	25
Recolección de residuos domiciliarios	Dto. 2465/1986	55	55	25	25
Personal embarcado, tareas de carga y descarga y recolección de residuos en Administración General de Puertos	Dto. 2091/1986	55	55	25	25
ex CE.NA.RE.SO (*)	Dto. 14/1987	55	52	30	30
Enfermería: a) las que se realizan en unidades de cuidados intensivos; b) las que se realizan en unidades neuropsiquiátricas; c) las que conllevan riesgo de contraer enfermedades infectocontagiosas; d) las que se realizan en áreas afectadas por radiaciones, sean éstas ionizantes o no; e) la atención de pacientes oncológicos; f) las que se realizan en servicios de emergencia	Ley 24.004/1991 y Resolución SSS N° 70/97	55	52	30	30
Maquinistas y conductores portuarios	Resolución MTEySS 383/2003	55	55	30	30

Encargado y apuntador marítimo	Resolución MTEySS 864/2004	55	55	30	30
Personal en actividades portuarias desarrolladas por los trabajadores de la Marina Mercante	Resolución MTEySS 140/2006	52	52	30	30
Trabajadores con tarea de maquinista, cambista, foguista y otras en Yacimientos Carboníferos Río Turbio	Dto. 1474/2007	55	52	30	30
Tareas en minas subterráneas en Yacimientos Carboníferos Río Turbio	Dto. 1474/2007	50	50	25	25
Industria de la Construcción	Ley 22.250/1980 y Ley 26.494/2009	55	55	300 meses (**)	
Trabajadores/as de las plantas procesadoras de aves	Resolución MTEySS 759/2010	55	50	30	27
Trabajo Agrario	Ley 26.727/2011 y Dto. 301/2013	57	57	25	25

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa correspondiente, Rofman (2021), ANSES (2021a) y Uresandi (2019).

(*) En 2016 renombrado Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones "Licenciada Laura Bonaparte".

(**) de los cuales el 80% de los últimos 180 meses deben haber sido prestados en la precitada industria.

Nota: se excluyen Pensiones No Contributivas y el Capítulo I de la Ley 24.018/1991 para Presidente, Vicepresidente y Magistrados de la CSJN por ser beneficios no contributivos. También los beneficios de retiro de la Policía Federal Argentina (PFA), Gendarmería, Prefectura y Militares por estar excluidos del SIPA⁵. Tampoco se contemplaron los beneficios de la Ley 23.794/1990 de Guardaparques Nacionales⁶ por no pertenecer al régimen de reparto (se abonan con presupuesto de la Administración de Parques Nacionales)^{7 8}.

5 A partir de 20/17 años de servicios, según se trate de personal superior o subalterno (PFA, Ley 21.965/1979). A partir de 25/20 años de servicios, según se trate de personal superior o subalterno (Prefectura, Ley 20.281/1973). A partir de 15 años de servicios sea el personal superior o subalterno (Gendarmería Nacional –Ley 19.349/1971– y Retiro Militar –Ley 19.101/1971–), sin límite de edad. Las cajas de la Prefectura, la PFA y la Gendarmería fueron unificadas por Decreto 760/2018 a partir de agosto de 2019.

6 Se requieren los últimos 10 años o 20 años discontinuos aportados al régimen.

7 Adicionalmente, la Ley 27.329/2016 establece una jubilación anticipada para aquellas personas que hayan participado como Combatientes en la Guerra de Malvinas como soldado conscripto o civil, ya sea que su participación se dio en el Teatro de Operaciones de Malvinas (T.O.M.) o en el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (T.O.A.S.). Se les exige una edad de 53 años y tener 10 años de aportes jubilatorios como trabajador/a. Al soldado conscripto se le computan 2 años de aportes.

8 De acuerdo a las Leyes 20.745/1973, 22.431/1981 y 24.147/1992 los/as trabajadores/as en relación de dependencia o autónomos cuya invalidez física o intelectual, certificada por autoridad sanitaria oficial, produzca en la capacidad laboral

Asimismo, 13 de las 24 jurisdicciones en las que se divide el país poseen su propia caja previsional por lo que también allí existen diferencias en las edades de retiro y años de aportes exigidos (tabla 4). El promedio simple de edades de jubilación exigida a las mujeres es de 58,5 años versus 60 del SIPA (4 provincias presentan una edad inferior y 9 la misma, ninguna superior) mientras que en los hombres es de 62,2 años versus 65 del SIPA (7 provincias presentan una edad inferior y 6 la misma, ninguna superior).

Tabla 4

Edad legal de retiro y años de aportes de las cajas previsionales de provincias no transferidas al SIPA

	Edad		Años de aportes
	Mujer	Hombre	
Chaco	60	60	30
Chubut	58	62	25
Córdoba	60	65	30
Corrientes	60	65	30
Entre Ríos	57	62	30
Formosa	60	65	30
La Pampa	60	65	combinatoria
Misiones	60	65	30
Neuquén	55	60	30
Provincia de Buenos Aires	60	60	35
Santa Cruz	50	54	30
Santa Fe	60	65	30
Tierra de l Fuego	60	60	30

una disminución mayor al 33% y las personas con discapacidad “que padezcan una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental que, en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral” se jubilarán a la edad de 45 años en el caso de relación de dependencia y a la edad de 50 años los autónomos, en ambos casos con 20 años de aportes, acreditando que, durante los últimos 10 años anteriores al cese o a la solicitud de la prestación, prestaron servicios en estado de disminución física (mayor al 33%). En el mismo sentido, la Ley 20.888/1974 establece que los trabajadores no videntes con ceguera congénita o adquirida (en este último caso debe haberse producido en los últimos 5 años anteriores al cese de actividad laboral), podrán jubilarse a los 45 años de edad y 20 de servicios. Si la ceguera es congénita bastará el requisito de edad para el otorgamiento del beneficio. En el caso de ceguera adquirida, si la misma se prolonga por más de dos años, se podrá acceder al beneficio cumpliendo al menos uno de los dos requisitos mencionados (la edad o los años de servicio).

Promedio	58,5	62,2	30
SIPA	60	65	30

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa correspondiente.

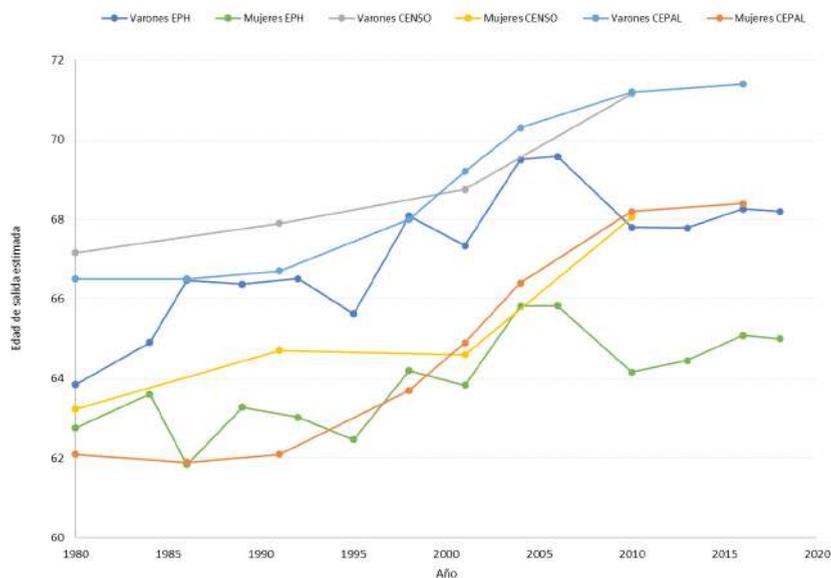
3. EDAD Y AÑOS DE APORTES AL MOMENTO DE LA SALIDA DEL MERCADO LABORAL EN ARGENTINA

Luego de haber analizado lo acontecido con la edad teórica/legal de retiro, en esta subsección se estudiará lo ocurrido respecto a la edad efectiva de retiro. Al respecto, se estimará la evolución de la edad de salida del mercado laboral con definiciones alternativas, para períodos seleccionados, según sexo, utilizando diversas fuentes.

El gráfico 1 muestra una estimación de la edad de salida del mercado laboral⁹ para varones y mujeres según las distintas fuentes de datos: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Censos y Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Independientemente del nivel del que parte cada encuesta por las características que cada una posee, puede observarse una tendencia similar en todas. La edad de retiro de la actividad laboral en todas las fuentes consultadas ha ido incrementándose a lo largo del tiempo tanto para varones como para mujeres. Según CEPAL la edad promedio de retiro de las mujeres aumentó de 62,1 años a 68,4 años entre 1980 y 2016, y la de los varones de 66,5 a 71,4 años en el mismo período. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) la edad promedio de retiro de las mujeres pasó de 62,8 años en 1980 a 65 años en 2018, y la de los varones de 64 a 68,2. Mientras que según el Censo la edad de retiro promedio de las mujeres pasó de 63,2 en 1980 a 68,2 en 2010 (año del último Censo), y la de los varones de 67,2 a 71,2.

⁹ Para consultar metodología véase el documento “Variación de la edad de retiro en el período 1980-2016”, Coordinación Análisis Integral de la Seguridad Social (CAISS), 2019.

Gráfico 1
Edades promedio de salida del mercado laboral, por género. Fuentes seleccionadas. Período 1980-2018



Fuente: CAISS (2019) sobre la base de la EPH, Censos y CEPAL.

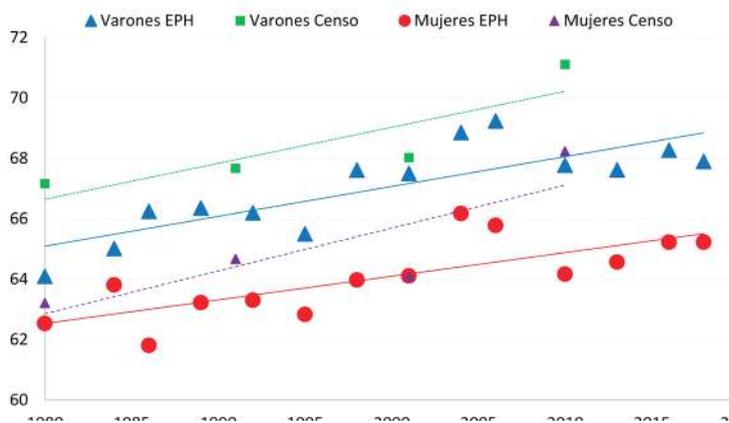
Asimismo, en el gráfico 2 se presentan las edades promedio de salida del empleo desagregadas por género y, también, estimadas sobre la base de datos de Censos y de la Encuesta Permanente de Hogares. Resulta importante aclarar la diferencia metodológica respecto al gráfico anterior, dado que una persona puede manifestar que se considera en actividad (y estar ocupada o desocupada) mientras que, en el presentado a continuación, se realiza una estimación de la edad en la que efectivamente la persona dejó de estar ocupada. Al respecto, no se observan, con las fuentes analizadas, marcadas diferencias entre la edad promedio de retiro del mercado laboral y la de salida del empleo para ninguno de los dos géneros.

En el mismo sentido, en el gráfico 3 se estimó la edad de salida laboral de los/as asalariados/as formales sobre la base de los microdatos de la EPH. Al respecto, se observa una leve tendencia creciente entre las mujeres mientras que entre los hombres la edad parece permanecer más estable. Asimismo, en la comparación de las edades de salida del mercado laboral de los/as asalariados/as formales se ob-

serva que la misma, tanto entre los hombres como en las mujeres, es entre dos y tres años más baja que la edad promedio de salida del empleo, fenómeno que puede explicarse mayormente por el hecho de que asalariados informales y cuentapropistas suelen permanecer más tiempo en el mercado laboral, principalmente, por dificultades para reunir los requisitos de aportes exigidos así como, mayormente en el caso de cuentapropistas, una mayor flexibilidad para trabajar menos horas, algo que los/as asalariados/as formales encuentran más difícil.

Gráfico 2

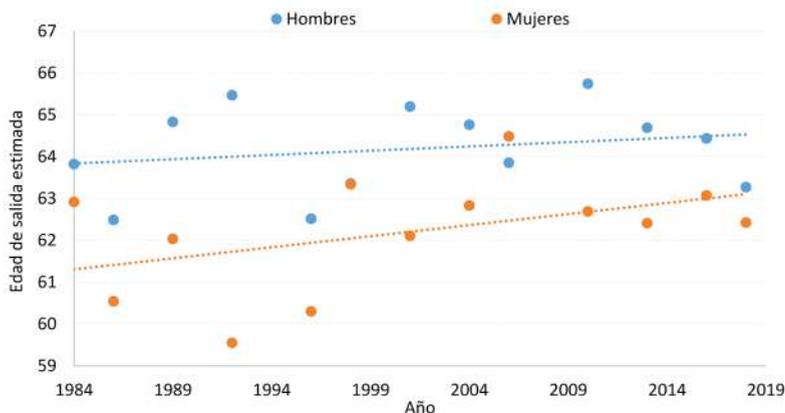
Edad promedio de salida del empleo, por género. Fuentes seleccionadas. Período 1980-2018



Fuente: CAISS (2019) sobre la base de Censos y la EPH.

Gráfico 3

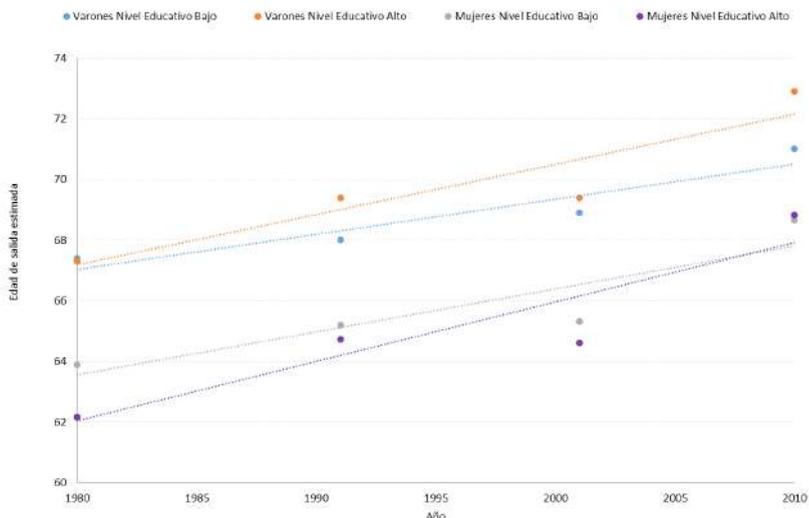
Edad promedio de salida de los asalariados formales, por género. Período 1984-2018



Fuente: CAISS (2019) sobre la base de la EPH.

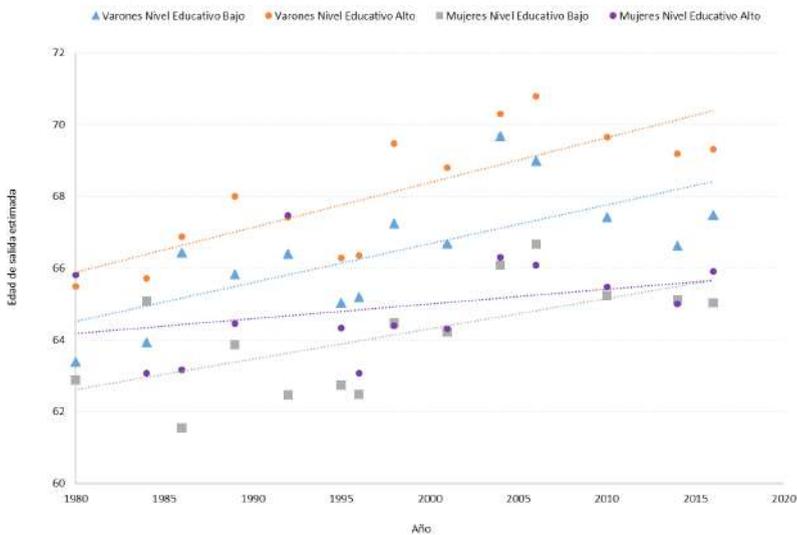
Los datos de los gráficos 4 y 5 nos permiten analizar, a través de dos fuentes distintas, la evolución de la edad promedio de salida de la actividad por género y nivel educativo. Al respecto, en las últimas tres décadas, por el lado de las mujeres, se observa una clara tendencia a la convergencia en las edades de salida de la actividad laboral entre las de nivel educativo bajo y alto, mientras que entre los varones aquellos con nivel educativo alto producen su salida de la actividad aproximadamente dos años más tarde que quienes tienen una menor formación.

Gráfico 4
 Edad promedio de salida de la actividad, por género y nivel educativo.
 Período 1980-2010



Fuente: CAISS (2019) sobre la base de los Censos e IPUMS.

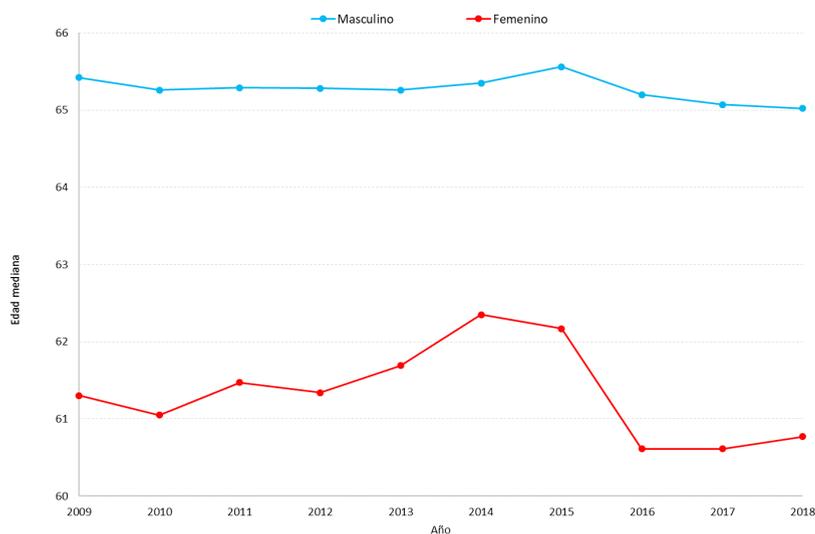
Gráfico 5
 Edad promedio de salida de la actividad, por género y nivel educativo.
 Período 1980-2016



Fuente: CAISS (2019) sobre la base de la EPH.

Por otro lado, en el gráfico 6 se presenta la edad mediana de altas de jubilaciones elaborado sobre la base de datos de registro de la ANSES. La misma se encuentra muy cercana a las edades legales, dado que entre los varones osciló entre 65 y 65,6 años en todo el período analizado mientras que en las mujeres lo hizo entre 60,6 y 62,4 años. En cuanto a la edad media, de acuerdo a la última información disponible correspondiente a las altas del año 2019, si consideramos jubilaciones y retiros por invalidez, la edad media de retiro de las mujeres era de 62,4 y en los varones de 65,1 años; considerando únicamente jubilaciones, la edad media asciende a 62,5 para las mujeres y a 65,5 entre los varones (ANSES, 2020)¹⁰.

Gráfico 6
Edad mediana de altas de jubilación, por género. Período 2009-2018



Fuente: CAISS sobre la base de datos de registro de la ANSES (2019).

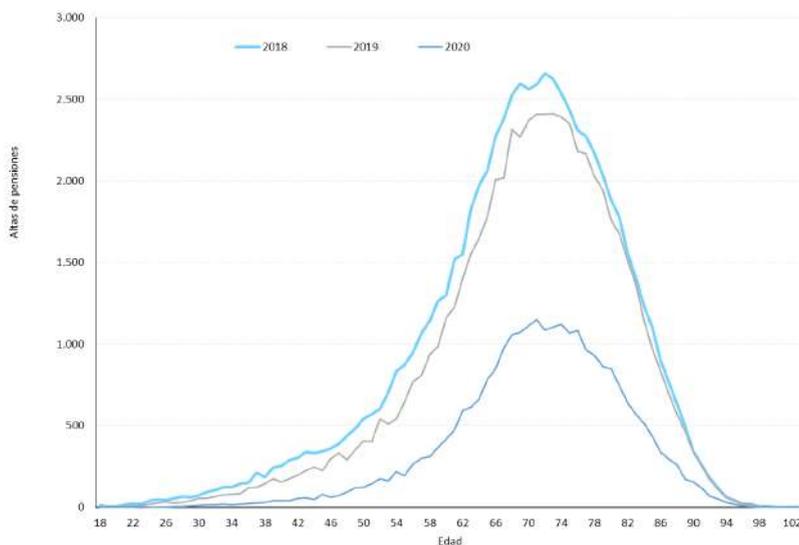
Si bien no es estrictamente objeto de estudio de este documento, a continuación, en los gráficos 7 y 8, se detalla la distribución de edades

¹⁰ De acuerdo a datos de la ANSES (2020), entre las altas de jubilaciones de regímenes especiales aproximadamente un 7% se produce antes de los 60 años en el caso de las mujeres y un 5% antes de los 65 años en el caso de los hombres. Estas cifras se modifican a 1% y 8%, respectivamente, en el caso del régimen general (que incluye los diferenciales).

de alta de pensiones para ambos géneros. Al respecto, se observa que el promedio de altas en las mujeres osciló entre 68 y 71 años mientras que en los hombres lo hizo entre los 70 y 74 años. Sin embargo, merece la pena mencionar que, excluyendo a los menores de 18 años y personas con discapacidad, alrededor del 17% de las pensiones se otorgan a personas en edad laboral (mujeres hasta 59 años y hombres hasta 64).

Gráfico 7

Distribución por edad de las altas de pensiones en mujeres. Período 2018-2020

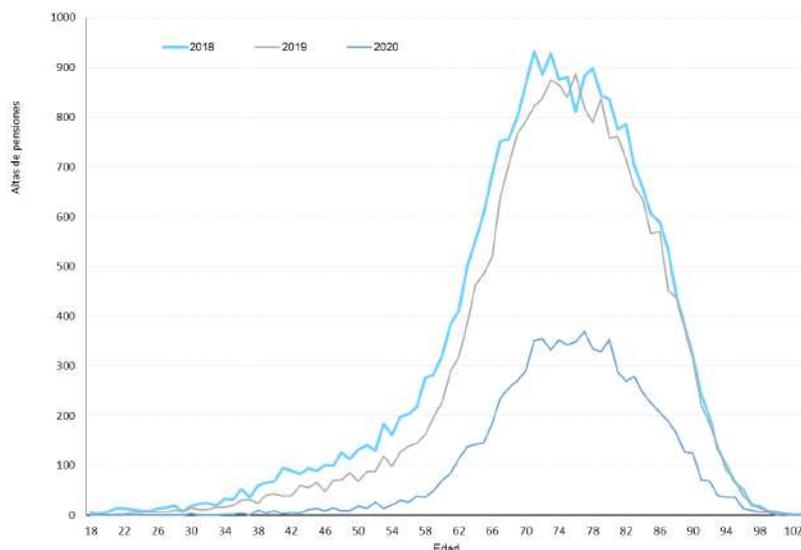


Fuente: elaboración propia sobre la base de SSS (2021).

Nota: la menor cantidad de altas de 2020 corresponde a las dificultades operativas ocasionadas por la pandemia por COVID-19.

Gráfico 8

Distribución por edad de las altas de pensiones en varones. Período 2018-2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de SSS (2021).

Nota: la menor cantidad de altas de 2020 corresponde a las dificultades operativas ocasionadas por la pandemia por COVID-19.

Respecto al requisito de años aportados, el mismo, principalmente por la elevada tasa de informalidad y, en menor medida, por la de desempleo, que desde hace varias décadas afectan a la Argentina, es de muy difícil cumplimiento. Si bien la Argentina posee elevadas tasas de cobertura previsional¹¹, la misma fue alcanzada a través de diversas moratorias implementadas desde 2005 que permitieron regularizar la situación de millones de trabajadores/as que llegaron a la edad jubilatoria sin los 30 años de aportes (y en muchos casos con ningún año). Actualmente, 3,4 de los 5,2 millones de jubilaciones del SIPA, es decir, el 65%, corresponde a beneficios otorgados con moratoria. En el gráfico 9 puede observarse que, de las altas de jubilaciones del SIPA desde 2006 (año de la masividad de las moratorias), el porcentaje de altas correspondiente a beneficios por moratorias osciló entre el 58% (2020) y el 95% (2007).

¹¹ De acuerdo con los últimos microdatos de la EPH (III Trimestre de 2020), 87,2% para personas en edad jubilable (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más) y 92,0% para personas de 65 años y más.

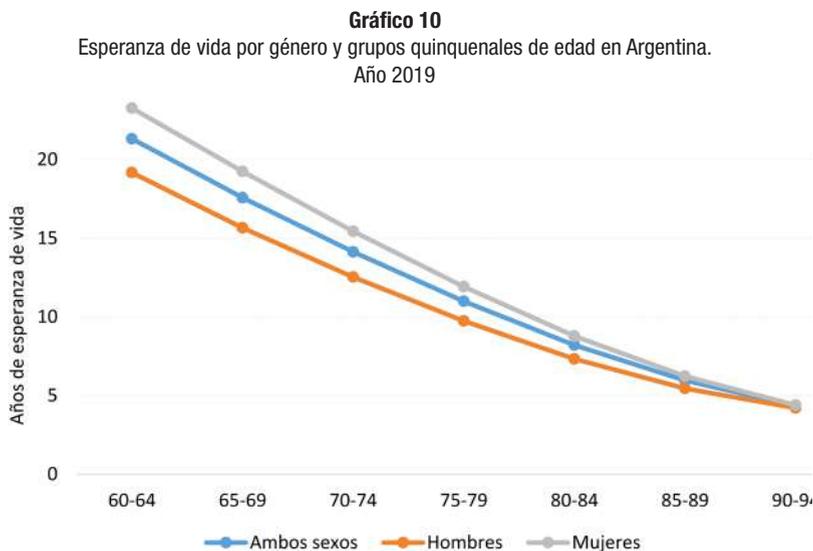
Gráfico 9
Porcentaje de beneficios con moratoria sobre las altas anuales de jubilaciones del SIPA. Período 2006-2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ANSES (2021b).

3.1. ESPERANZA DE VIDA AL MOMENTO DEL RETIRO (ARGENTINA)

El gráfico 10 muestra la esperanza de vida en Argentina para hombres y mujeres por grupos quinquenales de edad para el 2019. Lógicamente, para los grupos etarios más avanzados la esperanza de vida se va reduciendo.



Fuente: elaboración propia sobre la base del Global Health Data Exchange (GHDE).

Si tomamos en cuenta tanto las edades estimadas de retiro de la actividad laboral que surgen de la EPH, así como la edad media de jubilación elaborada con datos de registro de la ANSES, en el caso de las mujeres la esperanza de vida aproximada al momento del retiro es de 23,3 años y en el caso de los hombres es de 19,2 años, que se corresponden con la del grupo etario comprendido entre los 65 y los 69 años. Si tomamos en cuenta las edades estimadas de retiro según CEPAL, para las mujeres la esperanza de vida aproximada es la misma, mientras que para los hombres se reduce a 15,7 años, que se corresponde con la del grupo etario comprendido entre los 70 y 74 años.

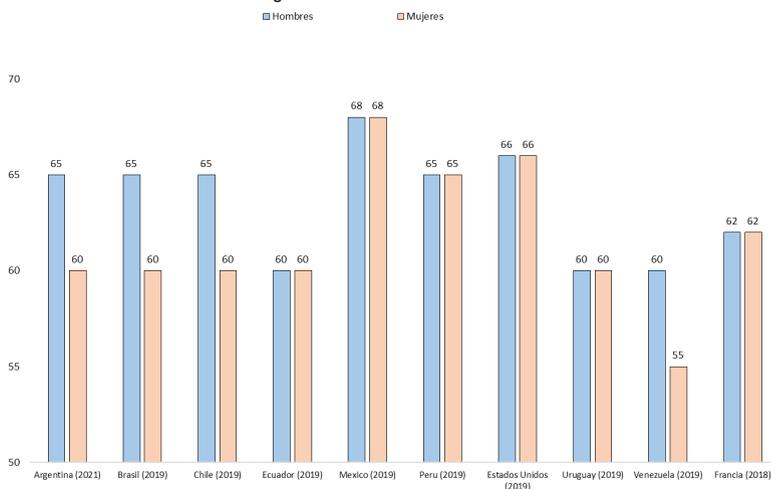
4. AÑOS DE APORTES, EDADES LEGALES Y EXPECTATIVA DE VIDA AL MOMENTO DEL RETIRO EN EL MUNDO

En esta sección del documento se analizarán los años de aportes, edades legales y expectativa de vida al momento del retiro para diferentes países seleccionados con el objetivo de darle un marco internacional a la situación argentina. El gráfico 11 presenta las edades legales de retiro por género para los nueve países seleccionados en la comparación con la Argentina¹². En tres de ellos (Brasil, Chile y Venezuela)

¹² Para la Argentina se consideraron las edades estipuladas en el Régimen General de la Ley 24.241, es decir, 60 años en el caso de las mujeres y 65 en el de los hombres.

existen, al igual que en nuestro país, edades de retiro diferenciales entre varones y mujeres mientras que los restantes seis países poseen la misma edad. La edad promedio de retiro legal de los nueve países es de 63,4 años para los hombres (con un mínimo de 60 en Uruguay y Venezuela y un máximo de 68 años en México) y de 61,8 años para las mujeres (con un mínimo de 55 en Venezuela y un máximo de 68 años en México).

Gráfico 11
Edades legales de retiro. Países seleccionados



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

A modo de citar un marco desde el cual partir, la tabla 5 presenta las esperanzas de vida sana a los 60 años, por género, y esperanza de vida a los 60 años¹³ en los diferentes países seleccionados. Las estimaciones fueron realizadas para el año 2020. En primer lugar, merece la pena mencionar que a los 60 años la diferencia entre la esperanza de vida sana y la esperanza de vida oscila entre 3,7 años (Venezuela) y 7,2 años (Estados Unidos) en los países analizados. En segundo lugar, que, a los efectos de este documento, resulta más relevante el análisis

Sin embargo, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), beneficio no contributivo otorgable a aquellas personas que no reúnan los años de aportes exigidos, se otorga para ambos géneros a partir de los 65 años.

13 La diferencia entre esperanza de vida sana y la esperanza de vida radica en que la primera corresponde al tiempo de vida libre de enfermedad o discapacidad al que se puede aspirar mientras que la segunda considera dicho cálculo hasta el momento del fallecimiento.

de la esperanza de vida dado que los haberes se continúan abonando hasta el momento del fallecimiento. En la tabla 6 se estudia la esperanza de vida a la edad legal de jubilación, por género, para cada uno de los países seleccionados. Entre las mujeres la esperanza de vida a la edad jubilatoria legal entre los diez países comparados es de 23 años, cifra que en la Argentina es aproximadamente 23,3 años. Entre los varones la esperanza de vida a la edad jubilatoria legal arroja un promedio de 19,5 años entre los diez países, cifra que en la Argentina es aproximadamente 17,4 años. La diferencia de la esperanza de vida a la edad legal jubilatoria entre varones y mujeres es de 3,5 años en promedio entre los países analizados, siendo de 5,9 años en la Argentina, el segundo país con mayor diferencia, sólo superado por Venezuela (7,4 años). Esta diferencia se explica mayormente por la diferencia legal entre las edades estipuladas para ambos géneros (5 años) y, en menor medida, por la mayor expectativa de vida de las mujeres respecto a los varones.

Tabla 5

Esperanza de vida sana a los 60 años por género y expectativa de vida a los 60 años. Año 2020.
Países seleccionados

País	Esperanza de vida sana a los 60 años			Esperanza de vida a los 60 años
	Mujeres	Varones	Ambos sexos	
Argentina	17,6	14,8	16,3	21,4
Brasil	17,4	15,2	16,4	22,1
Chile	19,3	17,3	18,4	23,8
Ecuador	18,2	17,0	17,6	23,2
México	16,8	15,3	16,1	21,3
Perú	18,7	18,3	18,5	22,3
Estados Unidos	17,1	15,6	16,4	23,6
Uruguay	18,2	14,9	16,6	22,5
Venezuela	17,5	15,0	16,3	20,0
Francia	20,8	18,5	19,7	25,6

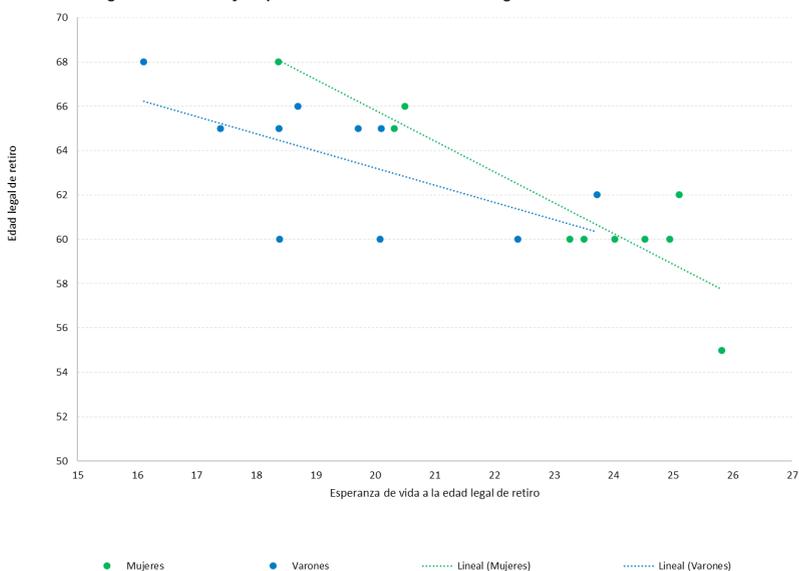
Fuente: elaboración propia sobre la base de la OMS.

Tabla 6
Esperanza de vida a la edad legal de retiro, por género. Año 2020. Países seleccionados.

País	Esperanza de vida a la edad legal de jubilación	
	Mujeres	Varones
Argentina	23,3	17,4
Brasil	23,5	18,4
Chile	24,9	20,1
Ecuador	24,0	22,4
México	18,4	16,1
Perú	20,3	19,7
Estados Unidos	20,5	18,7
Uruguay	24,5	20,1
Venezuela	25,8	18,4
Francia	25,1	23,7
Promedio	23,0	19,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de la OMS y la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Gráfico 12
Edades legales de retiro y esperanza de vida a la edad legal de retiro. Países seleccionados



Fuente: elaboración propia sobre la base de la OMS y la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Finalmente, se realiza la comparación entre los años de aportes exigidos en los países analizados (tabla 7). Aspecto en el que se observan marcadas diferencias, explicadas, en su mayoría, por las diferentes formas de administración de los regímenes previsionales (de reparto, de capitalización, etc.) así como por los distintos beneficios a los que puede accederse (algunos combinan años de aportes decrecientes respecto a la edad). Al respecto, en Chile y Estados Unidos puede accederse a beneficios a partir de los 10 años aportados, pero los mismos no corresponden a beneficios plenos. En Chile, por ejemplo, se requieren más de 1040 semanas (20 años) para acceder a un retiro completo. En Venezuela y Brasil puede accederse a un beneficio con 750 semanas (14,5 años) y 180 meses (15 años) de cotización, respectivamente. En Perú se solicitan 20 años mientras que en México se necesitan 1250 semanas (24 años). En Argentina (SIPA), como ya fue mencionado anteriormente, se requieren 30 años, cifra similar a la de Uruguay, donde existe una interesante política cuyo objetivo es paliar las diferencias de género en las cargas de cuidado, dado que se reconoce un año de aporte a las mujeres por cada hijo/a (biológico o adoptado), hasta un máximo de cinco hijos/as por madre. Recientemente, en la Argentina, a través del Decreto 475/2021 se permitirá reconocer a las mujeres y personas gestantes un año de aportes por cada hijo/a nacido/a vivo/a y dos por cada hijo/a adoptado¹⁴. También un esquema muy interesante resulta el implementado en Ecuador, donde existe una combinación decreciente entre edad y años de aportes: las personas pueden jubilarse a cualquier edad si reúnen 480 meses (40 años) de aportes¹⁵, a los 60 años si reúne al menos 360 meses (30 años), a los 65 años si logra alcanzar un mínimo de 180 meses cotizados (15 años) y a los 70 años con al menos 120 meses (10 años). Finalmente, con la mayor cantidad

14 En el caso de hijos/as con discapacidad, se agregará un año adicional de reconocimiento. Asimismo, en el caso de que el hijo/a haya percibido la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) durante al menos 12 meses, se reconocerán dos años adicionales. A las trabajadoras registradas que hayan hecho uso del período de licencia por maternidad y por excedencia, también se les reconocerá el mismo plazo a los fines de acceder al derecho a una jubilación. Según estimaciones del propio organismo, actualmente existen en la Argentina más de 300.000 mujeres de entre 59 y 64 años que se encuentran próximas a o en edad de jubilarse, pero no pueden hacerlo porque no cumplen con los 30 años de servicios requeridos entre sus aportes registrados y los períodos que pueden reconocerse por la actual moratoria. Dentro de este universo, aproximadamente 155.000 estarán en condiciones de jubilarse de manera inmediata con una nueva medida, mientras que otras 30.000 podrán hacerlo el año próximo.

15 Lógicamente, asumiendo que lo más joven que una persona puede comenzar a cotizar es a la edad de 18 años, trabajando formalmente de manera ininterrumpida, alcanzaría los 40 años de aportes a la edad de 58 años.

de años de aportes exigidos entre los países analizados se encuentra Francia, país cuyo sistema previsional está atravesando un esquema de transición paulatino que representa un incremento en los requerimientos de aportes. Al respecto, a aquellas personas nacidas antes de 1952 se les requieren 163 trimestres (40,75 años); para aquellas nacidas entre 1952 y 1960 se solicitan entre 164 y 167 trimestres (41,75 años); quienes nacieron entre 1961 y 1972 deberán acreditar entre 168 y 171 trimestres (42,75 años) y, finalmente, para quienes hayan nacido con posterioridad a 1972 se les exigirán 172 trimestres (43 años).

Tabla 7
Períodos de cotización requeridos para acceder a un beneficio previsional.
Países seleccionados

País	Período de cotización
Argentina	30 años
Brasil	180 meses (15 años)
Chile	Trabajadores asalariados con 65 años de edad o más con al menos 1040 semanas (20 años), o 800 semanas de trabajo (aprox. 15,5 años) con al menos 50% de las semanas desde el inicio de la cobertura (hombres), o 60 años de edad o más con al menos 520 semanas de trabajo (10 años) (mujeres); empleados asalariados con 65 años de edad (hombres) o 60 años de edad (mujeres) con al menos 10 años de cotizaciones.
Ecuador	Pagadera a cualquier edad y con al menos 480 meses de cotizaciones (40 años); 60 años de edad con al menos 360 meses (30 años) de cotizaciones, 65 años de edad con al menos 180 meses de cotizaciones (15 años); o 70 años de edad con al menos 120 meses de cotizaciones (10 años)
México	1250 semanas de cotizaciones (24 años)
Perú	20 años
EEUU	Al menos 40 trimestres (10 años)
Uruguay	30 años de cotizaciones. Las mujeres son acreditadas con un año de cotización por cada hijo (biológico o adoptado), hasta cinco años acreditados. Se acreditan años de cotizaciones adicionales en caso de trabajos riesgosos.
Venezuela	Al menos 750 semanas de cotizaciones (14,5 años)
Francia	Personas nacidas antes de 1952: 163 trimestres (40,75 años); personas nacidas entre 1952 y 1960: 164 a 167 trimestres (41,75 años); personas nacidas entre 1961 y 1972: 168 a 171 trimestres (42,75 años); personas nacidas de 1973 en adelante: 172 trimestres (43 años)

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS).

5. CONCLUSIONES

A lo largo del documento se ha analizado la evolución de la edad de retiro y los años de aportes exigidos en la Argentina en las últimas décadas. Como se ha explicado en el primer apartado, entre la Ley 14.370 (1954) y la Ley 24.241 (1993) la edad de retiro se aumentó en 10 años pasando de 55 a 65 en el caso de los hombres y de 50 a 60 en el de las mujeres. Congruentemente, los años de aportes exigidos también fueron aumentando, así como disminuyendo la cantidad de años que podrían acreditarse mediante declaración jurada. Si bien existe una importante heterogeneidad tanto intersistemas, es decir, entre el SIPA y las cajas de las provincias no transferidas como intrasistema, es decir, entre el Régimen General del SIPA y los distintos regímenes especiales y diferenciales, más del 80% de los/as beneficiarios/as previsionales en la Argentina corresponden al Régimen General del SIPA¹⁶ por lo que resulta lógico considerar y analizar sus valores como los más representativos a nivel nacional.

En el segundo apartado se han analizado, con diversas fuentes (encuestas, censos y datos de registro), las edades de salida del mercado laboral, de salida del empleo, así como la edad efectiva de acceso a la jubilación. Entre los principales resultados se observa que en promedio los varones suelen permanecer más tiempo en el mercado laboral que las mujeres, también que aquellos/as trabajadores/as cuentapropistas suelen estar alrededor de dos años más el momento del retiro respecto a los/as asalariados/as y, finalmente, respecto al nivel educativo, entre las mujeres se observa una clara tendencia a la convergencia en las edades de salida de la actividad laboral entre las de nivel educativo bajo y alto, mientras que entre los varones aquellos con nivel educativo alto producen su salida de la actividad aproximadamente dos años más tarde que quienes tienen una menor formación. En el mismo apartado se analizó, sobre la base de datos de registro de la ANSES, la edad mediana de altas de jubilaciones en la última década. Entre los varones osciló entre 65 y 65,6 años mientras que en las mujeres lo hizo entre 60,6 y 62,4 años. En cuanto a la edad media, de acuerdo a la última información disponible, considerando jubilaciones y retiros por invalidez, la edad media de retiro de las mujeres era de 62,4 y en los varones de 65,1 años; considerando únicamente jubilaciones, la edad media asciende a 62,5 para las mujeres y a 65,5 entre los varones. Respecto a los años de aportes, resulta evidente que, debido a la elevada tasa de informalidad y, en menor medida, a la

16 Esta cifra considera sólo los beneficios contributivos. Incluyendo beneficios no contributivos (PUAM y otras PNC) este porcentaje disminuiría al 64% (Rofman, 2021).

de desempleo, que desde hace varias décadas afectan a la Argentina, es un requisito de muy difícil cumplimiento. Actualmente, más del 65% de las jubilaciones del SIPA corresponde a beneficios otorgados mediante moratorias previsionales. Desde 2006 a la actualidad, el porcentaje de jubilaciones otorgadas con moratoria respecto a las altas de jubilaciones anuales osciló entre 58% y 95% cada año.

En el tercer apartado se analizaron los años de aportes, edades legales y expectativa de vida al momento del retiro para nueve países seleccionados (la mayoría de ellos latinoamericanos), con el objetivo de darle un marco internacional a la situación argentina. Al respecto, se observó que la edad de retiro de la Argentina para los hombres se encuentra levemente por encima de la exigida en los países utilizados en la comparación mientras que la de las mujeres se encuentra levemente por debajo. También se halló que en solo tres de los nueve países existen, al igual que en la Argentina, edades de retiro diferentes entre hombres y mujeres. En la misma sección se analizó la esperanza de vida a la edad jubilatoria legal, en la que se observa que, entre las mujeres, en la Argentina, la misma se encuentra muy cercana al promedio mientras que, entre los hombres, la esperanza de vida de la Argentina está casi dos años por debajo del promedio. En el mismo sentido, la diferencia entre la esperanza de vida a la edad de retiro entre las mujeres y los hombres que en el promedio de los diez países es de 3,5 años, en la Argentina es de 5,9 años, el segundo país con mayor diferencia, sólo superado por Venezuela (7,4 años). Esta diferencia se explica mayormente por la diferencia legal entre las edades estipuladas para ambos géneros (5 años) y, en menor medida, por la mayor expectativa de vida de las mujeres respecto a los varones. En cuanto a los años de aportes exigidos, la Argentina se encuentra levemente por encima del promedio de los países analizados, situación que es compensada, en gran parte, por las reiteradas moratorias que permiten regularizar la situación previsional y acceder a un beneficio a personas que alcanzaron la edad jubilatoria sin completar los 30 años requeridos. En este aspecto, se observan en los países analizados en la comparación esquemas combinados de edad de retiro y años de aportes (a más años aportados, menor edad exigida), reconocimiento a las madres y personas gestantes que tuvieron/adoptaron hijos/as o acceso a beneficios parciales a aquellas personas que no completaron la totalidad de los años exigidos.

Finalmente, puede resumirse que, luego de décadas de varios cambios, las edades de retiro, así como los años exigidos en la Argentina se mantienen estables desde hace casi tres décadas. En este período han ocurrido tanto cambios en el mercado laboral como en la estructura demográfica y la esperanza de vida en nuestro país. Si bien

los parámetros actuales se encuentran bastante en línea con los de los países de la región, resulta muy interesante explorar la posibilidad de adoptar experiencias que en otros países hayan resultado destacadas como sucedió con el reconocimiento de años de aportes a mujeres y personas gestantes por cada hijo/a (Uruguay) que recientemente se materializó en la Argentina a través del Decreto 475/2021, y que resulta en una medida incluso superadora de la uruguaya al reconocer mayor cantidad de años a madres de hijos/as con discapacidad o que los hayan criado en situación de vulnerabilidad. En el mismo sentido, una buena opción resulta la combinación de distintas edades de retiro de acuerdo a los años aportados, a mayor cantidad de cotizaciones se puede acceder a edades más tempranas a un beneficio previsional (Ecuador) lo cual generaría incentivos al empleo formal tanto en los más jóvenes como en aquellos adultos que ya hayan superado los 30 años de aportes actualmente exigidos¹⁷. También se observa un camino por recorrer en las armonizaciones no sólo entre las cajas provinciales no transferidas y el SIPA sino incluso dentro del propio Sistema Integrado Previsional Argentino que actualmente posee 6 regímenes especiales y 52 diferenciales e incluso indagar la posibilidad de converger, como en la mayoría de los países, paulatinamente y en la medida que las inequidades en el mercado laboral vayan disminuyendo, los requisitos (edades y años de aportes) exigidos a hombres y mujeres, obviamente, con el mencionado reconocimiento por cada hijo/a a aquellas que hayan sido madres.

BIBLIOGRAFÍA

- AISS (2021). *Asociación Internacional de la Seguridad Social*. <https://ww1.issa.int/es/country-profiles>
- ANSES (2019). “Boletín DESS 2019: caracterización de beneficios liquidados en diciembre 2018, altas y bajas anuales 2016-18”. Dirección General de Planeamiento (DGP), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- ANSES (2020). “Boletín DESS I-2020: caracterización de los beneficios liquidados en diciembre 2019 y análisis de su evolución desde 2015”. Dirección de Estudios de la Seguridad Social (DESS), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- ANSES (2021a). “Trabajo Riesgoso o Insalubre”.

17 Actualmente, el “premio” por cada año aportado más allá de los 30 exigidos es aproximadamente un 1,5% de incremento en el haber.

- ANSES (2021b). “Estadísticas de la Seguridad Social”. Datos Abiertos, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- CAISS (2019). “Variación de la edad de retiro en el período 1980-2016. Definiciones y fuentes alternativas”. Coordinación Análisis Integral de la Seguridad Social, Dirección Estudios de la Seguridad Social (DESS), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- Calabria, Alejandro y Gaiada, Julio. (2019). “Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a Diez Años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución”, LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- GHDE (2021). *Global Health Data Exchange*. <http://ghdx.healthdata.org/>
- INDEC (2021). “Encuestas Permanentes de Hogares (EPH)”, varios años.
- INDEC (2021). “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas”, varios años.
- IPUMS (2019). *Integrated Public Use Microdata Series* <https://international.ipums.org/international/>
- Martínez, Carlos (2022). “¡Viva la diferencia! Regímenes especiales y diferenciales en la previsión social argentina”, Trabajo y Previsión Social. CLACSO, Buenos Aires.
- OECD (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, París.
- OMS (2021). *Organización Mundial de la Salud*. <https://www.who.int/es>
- Rofman, Rafael (2021). “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”. Documento de Políticas Públicas N° 230, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- SSS (2021). “Boletín Estadístico de la Seguridad Social: IV Trimestre 2020”. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).
- Uresandi, Ignacio (2019). “Cuadro comparativo Regímenes Especiales y Diferenciales de Jubilación”. Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales, Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

DOBLE BENEFICIO PREVISIONAL Y ACUMULACIÓN DE PRESTACIONES EN ARGENTINA

IMPACTO EN EL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA)

Graciela La Ruffa

1. INTRODUCCIÓN

Desde los primeros tiempos de la convivencia social se ha comprobado la absoluta necesidad de auxiliar a los miembros más débiles de la sociedad. Nacieron así diversas instituciones que, imperfectas en un principio, evolucionaron hasta llegar a constituir un sistema más apropiado al que denominamos de Seguridad Social.

El acceso a las prestaciones de la Seguridad Social es uno de los pilares de los derechos sociales contemporáneos a través de los cuales las sociedades procuran asegurar protección a los individuos y sus hogares, proveyendo acceso a la asistencia médica y garantizando la seguridad del ingreso. En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió la Seguridad Social como "... un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social", contribuyendo de ese modo "... a garantizar la paz y la integración social".

En Argentina, la protección social de la población adulta mayor es un componente central de la Seguridad Social. A través del Sistema de Previsión Social (jubilación, retiro por invalidez, pensión derivada o directa y pensiones no contributivas), el Estado cumple una función clave: suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida de los individuos y prevenir la pobreza de los adultos mayores. De esta

forma los sistemas previsionales funcionan como esquemas de aseguramiento colectivo contra distintos riesgos sociales en los que, si bien su financiamiento y gestión puede adoptar distintas formas, en todos los casos su objetivo es asegurar ingresos para quienes por razones de edad u otras circunstancias similares no tienen posibilidad de obtenerlos en el mercado laboral.

Una cuestión central del sistema previsional es el problema derivado de la existencia de amplios sectores sociales que carecen de capacidad de ahorro durante su vida activa, asimetrías que se agravan aún más en el período de edad avanzada de los individuos. Las asimetrías en materia distributiva han evidenciado que el mercado no permite resolver adecuadamente la cobertura de la vejez, incapacidad y muerte en cabeza del individuo para amplios sectores de la sociedad, exigiendo algún esquema de redistribución intergeneracional e intrageneracional de los ingresos (Piffano, 2009).

Es dable destacar que nuestro sistema previsional ha evolucionado desde sus inicios sobre la base de sistemas superpuestos y "... basado en el derecho social a una vejez digna, que debía ser garantizado por el Estado, asociado a las concepciones de bienestar social general derivadas del pleno empleo y salarios elevados" (Minoldo, 2021). Así, al impulso de las presiones ejercidas por los distintos gremios de trabajadores, se crearon cajas nacionales de previsión social sectoriales que agrupaban a sus afiliados en función de la actividad desarrollada sin considerar la jurisdicción territorial en la que se prestaban esos servicios. Paralelamente, las provincias fueron creando sus propios regímenes jubilatorios¹, como protección de los empleados públicos provinciales, empleados de las municipalidades de cada provincia, docentes provinciales, jueces y policía provincial. De esta manera, en el ámbito territorial de las provincias rigen el derecho federal de la seguridad social y el derecho provincial de la seguridad social: el primero, para toda persona inserta en el sector activo de la población y en el mercado formal del trabajo y la segunda para el ámbito específico antes indicado.

Referenciadas a la estructura del mercado de trabajo, el acceso a una jubilación o pensión queda circunscripto al ámbito de los trabajadores asalariados formales en función de sus historias contributivas, replicando así el sistema previsional las desigualdades generadas en él.

1 Constitución Nacional Argentina, artículo 123: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Desde el Estado Nacional, a lo largo de la historia previsional, se realizaron diversos intentos de coordinación, convergencia y armonización, sin embargo, continúan conviviendo hasta el presente diferentes regímenes previsionales, todos caracterizados por ser contributivos, estar organizados bajo un régimen de reparto y por contar con un financiamiento tripartito (vía aportes de trabajadores, contribuciones de empleadores, tributos específicamente asignados y, eventualmente, vía recursos generales del Estado nacional o provincial o la vía del endeudamiento), pero que difieren entre sí en los requisitos establecidos para el acceso a sus prestaciones, siendo los requisitos para el acceso generalmente más beneficiosos que el régimen general nacional, al igual que en las fórmulas paramétricas de cálculo del haber inicial.

Como se puede apreciar, el diseño del sistema previsional argentino es complejo, por cuanto incluye un amplio desarrollo de diversos esquemas de tipo contributivos (Regímenes Nacionales, Provinciales, Municipales, Cajas profesionales), semicontributivos (moratorias) y no contributivos (PUAM² y PNC³) y su peso en la economía nacional se encuentra en un lugar relevante de la agenda pública por su alto impacto fiscal. Las políticas destinadas a cubrir las contingencias sociales de los trabajadores asociadas a la vejez, la invalidez laboral y las cargas de familia representaron en 2020 un 43,4% del gasto primario del presupuesto nacional (jubilaciones y pensiones 37,8% y 5,6% AAFF⁴)⁵.

En el plano social el amplio radio poblacional que abarcan estas prestaciones representa, sin lugar a duda, una gran proporción sobre los ingresos totales de las familias beneficiarias, por lo cual, mejorar la equidad en la distribución de los ingresos al interior de la tercera edad y a la vez garantizar la sustentabilidad del sistema previsional deberían ser los objetivos de las políticas a implementar.

En general, los diferentes regímenes han buscado otorgar una prestación contributiva única, ya sea vía una jubilación –otorgada a un trabajador que reunió los requisitos para acceder al beneficio o para sus derechohabientes, beneficiarios de pensión–, ya sea por la inhabilitación del trabajador para continuar en actividad. En un principio, los servicios prestados en una caja determinada sólo eran computables como antigüedad dentro del mismo régimen al que per-

2 Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

3 Pensiones no Contributivas (PNC).

4 Asignaciones familiares y AUH.

5 Fuente: Informe de Ejecución IV Trimestre 2020, Dirección Evaluación Presupuestaria, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía de la Nación.

tenecían; pero rápidamente y, sobre todo como consecuencia de las crecientes migraciones laborales, se hizo imprescindible la aparición de un sistema de validación recíproca de los períodos aportados a los diferentes regímenes.

Por otro lado, nuestra legislación admite la acumulación de beneficios adquiridos por derecho propio (jubilación) con uno o más beneficios adquiridos por transmisión del derecho a un derechohabiente ante el fallecimiento de un trabajador activo (pensión directa) o ya jubilado (pensión derivada) o por la transmisión del derecho a cobro ante el fallecimiento de un beneficiario de algunas pensiones no contributivas (los cambios sociales acaecidos a partir de la incorporación de las mujeres al ámbito laboral y distintas normas de inclusión previsional como las moratorias incrementaron significativamente esta casuística).

Durante los primeros quince años del presente siglo la principal medida adoptada para incrementar la cobertura de la población adulta mayor ha sido la de las moratorias previsionales. Esta política ha permitido ubicar a la Argentina como uno de los países con mayor cobertura en la región y el mundo alcanzando en 2015 al 93,6% de la población adulta mayor; según la Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) efectuada por el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En esta encuesta se estimó en un 18,7% la proporción de adultos mayores que percibían beneficios de jubilación y pensión, de los cuales menos de la mitad (9,6%) habían accedido a ambas prestaciones por la vía contributiva, es decir, con aportes al sistema de un mínimo de 30 años, sin recurrir a moratorias previsionales para el acceso. A diciembre de 2020, conforme la información del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS), dicha proporción alcanzaba el 20,6% de los beneficiarios del sistema, donde solo el 5,9% lo hizo por esta vía contributiva estricta.

En definitiva, las moratorias son la respuesta que brinda el Estado ante los problemas estructurales del mercado de trabajo y la consecuente falla en el control del trabajo no registrado en una economía sumergida en la informalidad, esto impacta directamente en la recaudación de recursos del sistema de seguridad social. Al constituirse como regímenes de excepción no aseguran un haber de este tipo para los futuros trabajadores que se desempeñan en la economía informal, poniendo en duda la sostenibilidad del sistema tanto financiera como de su cobertura.

Una de las mayores críticas que se han efectuado sobre estas moratorias es la de haber dado acceso a una prestación a quienes ya contaban con un beneficio previo, con aportes al sistema incompletos

o carentes de ellos y sin efectuar un análisis previo de la situación socioeconómica de los solicitantes, incrementando los casos de beneficiarios con acumulación de prestaciones. El mayor impacto se dio en las jubilaciones de mujeres que no contaban con aportes previos por estar dedicadas mayormente a tareas de cuidado que ya percibían un beneficio de pensión o contaban con otros ingresos.

Si bien la problemática pareció tener un principio de solución de largo plazo a partir de la introducción del derecho a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) –se trata de un beneficio que está destinado a personas mayores de 65 años que no tengan ni jubilación, ni pensión–, también significó la disminución de la prestación mínima que paga el sistema (80% de la jubilación mínima), la extensión de la cantidad de años para las mujeres y, a su vez, no permite la acumulación simultánea de aportes para el acceso a la prestación contributiva. Esto resulta particularmente injusto para aquellos que registran aportes parciales, dado que el monto de la PUAM es el mismo tanto para quien no hizo ningún aporte como para quien lo hizo por 29 años.

Resulta esperable que dado el crecimiento sostenido del desempleo y la informalidad acaecido en el país en las últimas décadas, agravado aún por la caída de la actividad económica durante 2020 –que se proyecta que continúe para 2021–, la consiguiente pérdida de empleos a consecuencia de las medidas adoptadas para contener la pandemia de COVID-19 y el aumento en los niveles de pobreza, se recurra nuevamente a este tipo de políticas para canalizar por esta vía la cobertura de las personas mayores que quedarán nuevamente fuera del sistema previsional.

“Aunque Argentina es un país en el que la mayoría de las instituciones laborales, incluyendo la legislación para la protección del empleo, la negociación colectiva y los mecanismos de protección social contributivos, están diseñadas para cubrir fundamentalmente a los trabajadores/asalariados formales, los shocks como el actual dejan en una situación de desprotección a un gran porcentaje de las personas trabajadoras del país, particularmente a quienes trabajan en la informalidad y por cuenta propia” (ONU, 2020)⁶.

2. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Conocer la regulación de las formas en que un individuo accede a las prestaciones previsionales constituye una referencia ineludible para

⁶ Extraído del informe “COVID-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental” publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el 23 de junio de 2020.

la realización del análisis sobre eficiencia, suficiencia y sostenibilidad de estos sistemas.

Desde el punto de vista normativo, la opacidad y extensión que regula la materia previsional dificulta muchas veces seguir el hilo de las modificaciones y derogaciones realizadas por ley o la detección de derogaciones implícitas por falta de reglamentación de un artículo de una ley, por lo cual se plantea la necesidad de intentar conocer las normas y los criterios aplicados, dentro del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en materia de acumulación de prestaciones contributivas, semicontributivas y no contributivas.

En atención a lo antes señalado, en los siguientes párrafos se analizará, en primer término, la conformación del sistema previsional argentino y la evolución de los mecanismos de coordinación entre las distintas cajas previsionales que coexisten en el territorio nacional a los efectos de identificar aquellos casos en los que la normativa admite el acceso a un doble beneficio previsional.

Luego, en segundo término, se relevarán los fundamentos normativos que han posibilitado que un beneficiario del SIPA acumule más de un beneficio previsional (jubilación/pensiones). Dicha temática se abordará con criterios basados en la legislación aplicada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), identificando a efectos comparativos diferentes posturas adoptadas en otros países.

En tercer término, se revisará la evolución cuantitativa y cualitativa registrada en el acceso a la acumulación de beneficios dentro del SIPA a lo largo de las últimas décadas y el impacto que dicho otorgamiento representó en la cuantía de los ingresos de los beneficiarios y en consecuencia la suficiencia (forzada y acotada) de la cobertura.

Por último, intentará determinar el impacto fiscal que dicha política representó para el fisco nacional.

3. MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE CAJAS PREVISIONALES EN LA R.A - RECIPROCIDAD JUBILATORIA

El sistema previsional argentino ha sido precursor en la región, reconociendo sus orígenes desde las primeras décadas del siglo XX, con el surgimiento de diversos regímenes por ramas específicas de actividad sustentados en cotizaciones sobre el salario y con la creación de regímenes previsionales provinciales dirigidos a cubrir a los trabajadores del sector público provincial.

Si bien a mediados de los '40 se estableció un régimen nacional de previsión, comprensivo de la mayor parte del universo de trabajadores, hasta el año 1994, la totalidad de las provincias argentinas se habían reservado sus propios regímenes previsionales de acuerdo con las facultades conferidas por los artículos 121 y 125, segunda parte,

de la Constitución Nacional. A esta dispersión de cajas previsionales se le continuaron agregando la modalidad de cajas complementarias del sistema nacional por sector laboral e inclusive por empresa (la legislación permite el establecimiento de nuevos regímenes y cajas complementarias).

De esta forma, el sistema de pensiones argentino, si bien reconoce como su eje principal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) reglamentado por la Ley 24.241 y sus numerosas e importantes modificatorias, no ha logrado avanzar hacia una completa armonización del sistema que se dirija por el camino de la sustentabilidad y se base en la productividad agregada y el consenso político para distribuir los recursos (La Ruffa y otros, 2018).

En la actualidad coexisten en nuestro país más de 125 regímenes:

- Un Régimen General, que comprende a los trabajadores de la actividad privada, autónomos, trabajadores rurales, amas de casa y empleados públicos nacionales y de provincias transferidas.
- 13 cajas o institutos de previsión social provinciales no transferidos a la nación (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Formosa, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego). Regímenes públicos, solidarios de reparto (en poder de los estados provinciales). Están comprendidos dentro de este sistema: empleados públicos provinciales, organismos provinciales descentralizados y empresas de estados provinciales.
- 26 cajas municipales (Entre Ríos, Santa Fe, Neuquén). Regímenes públicos, solidarios de reparto para empleados públicos municipales.
- 73 cajas de previsión para profesionales⁷. Sistemas mixtos (base solidaria con capitalización).
- 4 cajas de previsión para empleados de bancos provinciales. Base solidaria de reparto.
- Regímenes especiales para actividades específicas –base solidaria de reparto–, están comprendidos dentro de este sistema personal militar y actividades específicas con cajas complementarias (Caja de las Fuerzas Armadas, Caja de la Policía Fe-

7 Participantes del Relevamiento de Cajas de Previsión Social para Profesionales, 2018. OIT, Secretaría de Seguridad Social (MSyDS) y Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

- deral, Caja de la Gendarmería Nacional, Caja de la Prefectura Naval, Caja del Servicio Penitenciario Federal).
- Regímenes complementarios de jubilaciones y pensiones sectoriales (Ley 19.346 para pilotos de líneas aéreas comerciales y regulares y Ley 21.205 para Escribanos de la Capital Federal) que determinan formas de equiparación del haber jubilatorio con el de actividad y categoría.
 - Convenios de corresponsabilidad gremial en materia de Seguridad Social con el objeto de promover “regímenes complementarios de Seguridad Social autofinanciados por los sectores interesados”.

Así, el Subsistema Previsional nacido como un régimen contributivo –con aportes y contribuciones definidas sobre el salario, beneficios también definidos por alícuotas o porcentajes del salario y con independencia de los rendimientos que hayan tenido o no los fondos ingresados al sistema–, comprende además del Régimen General del SIPA otros esquemas contributivos de excepción para poblaciones específicas –con requisitos de acceso o fórmulas de beneficio y actualización en general más convenientes (regímenes especiales, diferenciales) o con reglas de aportes diferenciadas (monotributo, trabajadores de casas particulares y autónomos)–, esquemas semicontributivos (moratorias) y prestaciones no contributivas (PNC, Graciables, PUAM, etc.).

Si bien el análisis de la existencia de reglas distintas entre los regímenes que integran el Subsistema del SIPA, la Ley 26.425 (diferenciales, especiales, monotributo y autónomos, excajas provinciales transferidas, las Leyes 18.037, 18.038 y otras leyes anteriores), los Subsistemas Nacionales (Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares y por la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal) y los Regímenes Previsionales Provinciales y Municipales –respecto de las reglas establecidas para el régimen general–, no forman parte del presente trabajo y vale señalar que por ser en su mayoría deficitarios requieren de la asistencia financiera de Nación vía la asignación de recursos tributarios y generan efectos distributivos no necesariamente deseados, constituyendo un desafío para la equidad en la política pública.

En resumen, la fragmentación señalada le impide al sistema contar con una institucionalidad claramente definida, siendo común que la trayectoria laboral de una persona se despliegue a través de distintos emplazamientos previsionales con reglas diferenciadas para el acceso a las prestaciones y/o en las fórmulas paramétricas de cálculo del haber inicial y que, al final de la trayectoria laboral, en ninguno de

estos regímenes se alcance los requisitos necesarios para acceder a un beneficio jubilatorio. Asimismo, en el extremo opuesto, un trabajador puede generar derecho al acceso a una prestación en más de una caja por completar los años de aportes en diferentes regímenes por trabajos simultáneos.

Preguntas tales como ¿cuál es la caja que debe otorgar el beneficio, la que recibió mayor cantidad de aportes? ¿Qué caja debe hacer frente al pago de los haberes jubilatorios, la que otorga el beneficio o cada una por lo que recibió? ¿Cuál es el haber computable a los efectos de cálculo previsional, el de la caja otorgante o la suma de haberes percibidos simultáneos en diferentes regímenes por los que se efectuaron aportes?

En una primera etapa, los sistemas previsionales tuvieron como base de diseño una lógica de capitalización colectiva –concebidos como ahorros contributivos computables a los fines jubilatorios y pensionarios de sus aportantes–, asumiendo que cada trabajador completaría su historia previsional dentro de esa misma caja. Es decir que existía una no computabilidad de otras tareas que se hubieran desempeñado por el trabajador en otros sistemas en los cuales estuviera afiliado. Se frustraban así los derechos previsionales en curso de adquisición pudiendo derivar en situaciones de desamparo.

La fragmentación previsional creciente planteó la necesidad de establecer mecanismos de reciprocidad entre regímenes que sirvieran de enlace para tal multiplicidad de entidades, computando para ello todos los servicios prestados y aportes realizados que permitieran al trabajador o a sus deudos el acceso a una prestación.

Como respuesta a esta necesidad, promediando la primera mitad del siglo XX se dicta el Decreto-Ley 9.316/46 que instaura con carácter amplio la “reciprocidad jubilatoria”, inicialmente con alcance acotado a las Cajas Nacionales de Previsión y al Instituto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires. Esta norma declara computables –previo reconocimiento de dichas entidades– los servicios prestados “sucesiva o simultáneamente” bajo el régimen de una o de diversas “Secciones o Cajas”. El trabajador podía elegir como caja “otorgante” aquella en la que computara al menos cinco años de aportes, debiendo el resto de las cajas “certificantes” transferirle a aquella los fondos aportados capitalizados al 4%⁸.

8 Computabilidad de todos los servicios desempeñados por el afiliado para las distintas cajas existentes (denominadas entonces “Secciones del Instituto Nacional de Previsión Social”) que cubrían cada una de las actividades y los de afiliación a la “Caja Municipal de Previsión Social de la ciudad de Buenos Aires”. En su art. 8 establecía que la caja otorgante del beneficio recibía, de las otras cajas certificantes,

La “reciprocidad jubilatoria” implica así un acuerdo o convenio entre diferentes sistemas jubilatorios que permite a cada uno de estos considerar la validación de los derechos jubilatorios, los servicios brindados y aportes realizados por un trabajador a distintos sistemas como si fueran aportados a uno solo de ellos. Este acuerdo también define la relación que se genera entre los sistemas que se vinculan, cuál de ellos asumirá la valoración y determinación del derecho pretendido por el trabajador o sus derechohabientes y finalmente cómo se financiarán las prestaciones.

Para que la reciprocidad fuera operativamente viable se requería de la adhesión del resto de los regímenes, por lo cual la norma también preveía y autorizaba a celebrar convenios entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales y Municipales. En este marco, entre los años 1948 y 1969 se celebraron convenios con la totalidad de las provincias y adhirieron al mismo los organismos previsionales locales. Las Cajas Profesionales, salvo algunas excepciones, no integraron el conjunto de entidades regidas por ese régimen, recién se incorporan a partir de la sanción de la Ley 22.193 (1980), texto actualizado de la Ley 18.038 que estableció el cómputo recíproco a los fines jubilatorios de los servicios no simultáneos, mediante convenios, entre las Cajas Nacionales, Provinciales y las Cajas para Profesionales.

La Ley 18.037 (1968) eleva a diez la cantidad de años requerido para elegir la caja otorgante al establecer en su artículo 80 que “será Caja otorgante de la prestación (...) cualquiera de las comprendidas en el sistema de reciprocidad jubilatoria en cuyo régimen acredite como mínimo diez años continuos o discontinuos con aportes” y elimina la obligatoriedad de transferir aportes a las cajas certificantes, en su artículo 81 dispone que “... el reconocimiento de servicios no estará sujeto a las transferencias establecidas por el Decreto ley N° 9316/46”, y convalida incluso las no efectuadas hasta ese momento⁹.

Como fuera señalado, recién con la sanción de la Ley 22.193 se estableció el cómputo recíproco a los fines jubilatorios de los servicios no simultáneos, mediante convenios, entre las Cajas Nacionales, Provinciales y las “Cajas para Profesionales”. Luego, a través de la Resolución 363/81 de la ex Subsecretaría de Seguridad Social de la Nación, se reglamentaron diversas situaciones que se presentaban para el caso

la transferencia de los aportes que el afiliado había realizado oportunamente a cada una de ellas, capitalizado a la tasa del 4% anual.

9 La falta de cumplimiento de la transferencia de los aportes y contribuciones ha sido una de las principales causas del desfinanciamiento de las cajas previsionales al tener que afrontar la caja otorgante el pago del total del beneficio, afectando sus equilibrios económicos-financieros.

de que un afiliado hubiese efectuado aportes en forma parcial en cada una de las Cajas intervinientes en el sistema. Estos regímenes adoptaron para el financiamiento de las prestaciones un mecanismo de prorrata, es decir, un cómputo recíproco para el pago de los beneficios previsionales.

Finalmente, la Ley 24.241, reglamentada por el decreto 78/94, restableció el mecanismo de la transferencia de aportes a la caja que resulte otorgante de la prestación al dar un nuevo texto a los artículos 80 y 81 de la Ley 18.037 y establecer que será Caja otorgante aquella en la cual el afiliado registre la “mayor cantidad de años con aportes” y, en caso de igualdad entre dos o más, el afiliado podrá optar por una de ellas (art. 168). Las transferencias debían efectuarse en moneda de curso legal en forma mensual y de acuerdo al procedimiento que determinara la Secretaría de Seguridad Social –a la que facultaba expresamente para ello y para suscribir los convenios que fueran necesarios para su instrumentación–. Sin embargo, nunca se avanzó al respecto, siendo el mayor obstáculo la dificultad que se planteaba en la efectivización de las transferencias y las distorsiones ocasionadas por los ciclos inflacionarios, lo que significó en los hechos la suspensión de todas las transferencias.

A posteriori, la Ley 25.629/02 autorizó al Poder Ejecutivo Nacional para celebrar acuerdos a través de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación con gobiernos provinciales y municipales, con el objeto de establecer un sistema de cómputo recíproco para el pago de los beneficios previsionales, incluidas las prestaciones por invalidez y pensiones por fallecimiento del afiliado o beneficiario. En este marco, se celebra en el año 2005 el Convenio N° 49 entre la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con gobiernos provinciales y municipales, con el objeto de establecer un sistema de cómputo recíproco para el pago de beneficios. Dentro de sus particularidades, establece un sistema de “pago a prorrata” en función a las proporciones que representan los aportes en cada caja manifestándose, además, un prorrateo de las exigencias de acceso al beneficio en función a cada régimen previsional interviniente. La caja otorgante del beneficio es cualquiera de las que intervenga y en las cuales registre como mínimo 10 años de aportes. Establece que cada entidad gestora participante abonará el haber parcial a su cargo de acuerdo con las modalidades de pago que tenga previstas para sus propios beneficiarios pudiendo acordar con la otorgante los mecanismos a los fines de la transferencia de las prorratas a su cargo.

La aplicación de este convenio se vio limitada en la práctica como consecuencia de los condicionantes establecidos en los artículos 1 y 6 de la Resolución ANSES 421/2006. En ella se establece como requisito

de su implementación, por una parte, la celebración previa de acuerdos administrativos y de pago coordinado de las prestaciones entre las Instituciones y, por otra parte, la interrupción –hasta tanto la ANSES contase con los resultados de auditorías específicas– del pago de los anticipos de transferencias por armonización del régimen provincial con fondos nacionales a las jurisdicciones que se incorporaran al convenio.

Quedó así configurado el primer régimen de reciprocidad jubilatoria integrando en un cómputo recíproco los servicios prestados en actividades privadas y en la administración pública nacional, provincial o municipal que continúa vigente hasta el presente.

4. DOBLE BENEFICIO CONTRIBUTIVO EN EL SIPA. PRINCIPIO DE PRESTACIÓN ÚNICA

Sin perjuicio de que normativas previsionales anteriores restringieran el acceso a más de una prestación, es la Ley 14.370 (1954) la que estableció el concepto de “Prestación única”. Dispuso en su artículo 23 que los afiliados que hubieren desempeñado servicios en los distintos regímenes comprendidos en el Decreto-Ley 9.316/46 de Reciprocidad Jubilatoria sólo podrían obtener una prestación única considerando la totalidad de los servicios prestados y remuneraciones percibidas.

El instituto del beneficio único fue bastante cuestionado desde algunas cajas provinciales que no aceptaban computar los servicios prestados en otros ámbitos, obviamente, por no ingresarles las cotizaciones correspondientes. La Ley 23.604 (1988) modifica el artículo 23 de la Ley 14.370 y señala que el instituto de la prestación única no sería viable cuando los organismos previsionales rechazaran la inclusión de servicios; en ese caso el afiliado tendría derecho a la obtención de las prestaciones en forma independiente¹⁰. Esta Ley permitía la obtención de más de una prestación por servicios simultáneos, pero circunscripta a los casos de beneficio de jubilación ordinaria, debiendo acreditarse la antigüedad total requerida por cada régimen y sólo en aquellos casos en que no se obtuviera de los organismos previsionales pertinentes el reconocimiento de la totalidad de los servicios prestados en diferentes ámbitos. Esta norma estuvo vigente apenas

10 En su artículo 1 modifica el artículo 23 de la Ley 14.370 y limita el principio de la prestación única: “... cuando el beneficiario que hubiere desempeñado sucesiva o simultáneamente servicios con aportes en un régimen jubilatorio provincial y en otro u otros o nacionales o municipales o viceversa, no obtuviere de los organismos previsionales pertinentes el reconocimiento de la totalidad de esos servicios y aportes para el otorgamiento del beneficio primario y determinación de su monto. El haber jubilatorio será el que resulte de la fórmula de cálculo respectivo, aun cuando sea inferior al mínimo vigente en cada régimen jubilatorio”.

cuatro años, la Ley 24.241 (1993) en su artículo 165, si bien la deroga, expresa que ello no es aplicable a aquellos supuestos en que el interesado hubiera ejercido su derecho en forma expresa ante el organismo previsional competente.

Fuera de la excepción señalada, la Ley 24.241 reafirma la institución de “Prestación única” en el artículo 33 al establecer que: “La misma persona no podrá ser titular de más de una prestación básica universal y, en caso de corresponder, de más de una prestación compensatoria, ni de más de una prestación adicional por permanencia, debiendo optar por cada una de ellas” y en el artículo 34 bis en el que establece la incompatibilidad del goce de una jubilación por edad avanzada con cualquier otro beneficio.

En conclusión, no se puede tener más que una jubilación si estamos frente al sistema previsional argentino comprendido por el sistema de reciprocidad. Sin perjuicio de lo expuesto, el instituto de prestación única en análisis admite ciertas excepciones, basadas en la diferente naturaleza de las prestaciones o de los servicios que las originaron, que los dejan fuera del régimen de reciprocidad jubilatoria. Este es el caso de los profesionales que estando adheridos a un sistema previsional propio¹¹ al cual hacen sus aportes y en forma simultánea están adheridos y aportan al sistema nacional “de reciprocidad”. Una vez que han reunido todos los requisitos en forma propia pueden acceder en ambos regímenes a un beneficio jubilatorio. Estas dos jubilaciones son compatibles y pueden coexistir legalmente.

Cabe señalar que los profesionales que se encuentran obligados a aportar a determinada Caja Previsional Profesional están exceptuados de aportar el componente previsional en los regímenes de trabajadores autónomos y de monotributistas, por lo cual no tendrían la posibilidad de acceder a una prestación propia por el Régimen General del SIPA, sin embargo, la normativa prevé la posibilidad de efectuar el pago voluntario habilitando a este colectivo a obtener una jubilación al momento de cumplir con los requisitos de acceso¹².

De esta forma, el profesional que aporta en distintas jurisdicciones puede optar por: 1) obtener prestaciones separadas en cada una de ellas, previo cumplimiento de los requisitos dispuestos por aquellas, entre las cuales puede acceder a prestaciones del SIJP (artículo 13

11 El aporte a las Cajas de Seguridad Social para Profesionales –entes de derecho público no estatal, de carácter autónomo y con personalidad jurídica propia– es una obligación de Ley.

12 El acceso al beneficio previsional exige la renuncia a la matrícula, resultando para las profesiones en las que ésta es habilitante sinónimo de abandonar la vida profesional.

de la Resolución SSS 363/81, “cuando prescindiendo de lo establecido en el presente convenio el afiliado reuniera en una o más de una caja comprendida en este régimen los requisitos para acceder al beneficio, éste será acordado por cada una de ellas con arreglo a su propio régimen”); o 2) puede obtener una prestación unificada, “totalización”, con la sumatoria de los servicios no simultáneos prestados en las diferentes provincias o en el ámbito nacional.

En igual situación se encuentran las prestaciones originadas en el Régimen para el Personal de las Fuerzas Armadas (por no estar comprendido en el régimen de reciprocidad jubilatoria), caso en el que se admite su percepción conjuntamente a un beneficio del Régimen General del SIPA.

Un tercer caso lo constituyen quienes obtuvieron doble beneficio jubilatorio en diferentes regímenes por aplicación de la Ley 23.604 durante su vigencia en el período 1988/1991 o al amparo de la excepción prevista en el artículo 165 de la Ley 24.241.

5. ACUMULACIÓN DE PRESTACIONES EN EL SIPA

5.1. BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS

Dentro del SIPA, como fuera señalado en el punto precedente, los haberes simultáneos sobre los que se han efectuado aportes se acumulan por única vez a los efectos de determinar el haber base a utilizar para el cálculo del haber de jubilación inicial de una única prestación.

Las excepciones a esta regla general la constituyen:

- Doble beneficio por aplicación de las disposiciones de la Ley 23.604 que reconocen el derecho a la percepción de más de una prestación –o doble beneficio jubilatorio– siempre que se acrediten en forma independiente para cada régimen los servicios y aportes que cada ordenamiento establezca, y que el interesado hubiera ejercido en forma expresa ante el organismo previsional competente el derecho acordado por la ley citada¹³.
- Acumulación por el ejercicio de los derechos a la percepción conjunta de jubilación y pensión por el fallecimiento de un titular de derecho.
- Un caso especial de acumulación de beneficios se presenta en el régimen de Docentes Universitarios Nacionales que tienen en el propio beneficio conceptos de otro régimen. La Ley 26.508 (2009) estableció una prestación por simultaneidad a la jubi-

13 Fallo del 28 de septiembre de 2000, en la causa Leguizamón, Osvaldo Roberto c/ ANSES s/ prestaciones varias de la Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala 2 de CABA.

lación ordinaria del régimen previsional general, que se abona en aquellos casos en que el docente no supere una dedicación máxima de 20 horas. En estos casos se adiciona el 2.7333% del 82% del mejor cargo desempeñado durante 60 meses en toda la carrera de servicios universitarios, por cada año de servicios simultáneos docentes, hasta el máximo del porcentual señalado. La simultaneidad está a cargo del Fondo Especial Docente Universitario y no corresponde su liquidación cuando los servicios fueran simultáneos con otros desempeñados en regímenes especiales, en este caso, en forma conjunta se les liquida el haber “universitario” con el de otro régimen especial por haber cumplido los requisitos en ambos. Al haber integrado se le aplica la escala de deducción del inciso 2 del artículo 9 de la Ley 24.463 y Resolución SSS 6/09.

Sin perjuicio de las casuísticas antes descriptas, la principal causal de acumulación de beneficios en el SIPA corresponde a aquellas que se producen cuando un beneficiario detenta el derecho a la percepción de jubilación y acumula en simultáneo el derecho de cobro de pensión adquirido como derechohabiente de un titular de derecho fallecido, por lo cual se analizan sus características a continuación.

5.1.1. PENSIONES POR FALLECIMIENTO DEL TRABAJADOR EN ACTIVIDAD O TRABAJADOR JUBILADO

Históricamente, las mujeres han tenido un menor acceso al empleo asalariado, especialmente en los mercados de trabajo formales, y este fenómeno se sigue produciendo en muchas partes del mundo (OIT, 2012). Asimismo, sistemáticamente las mujeres ganan menos que los hombres (OIT, 2015) y, por consiguiente, cotizan menos a los regímenes de pensiones contributivas. Como las mujeres suelen asumir la mayor parte de las responsabilidades familiares es más probable que reduzcan o interrumpan sus trayectorias laborales y corren un mayor riesgo de trabajar en empleos precarios e informales, lo cual también afecta su capacidad de acumular derechos de pensión. Estos factores determinan que sus pensiones sean relativamente bajas cuando se calculan en función de los ingresos, excepto cuando se adoptan medidas eficaces para contrarrestar las desigualdades de género.

En nuestro país el derecho al cobro por parte de los derechohabientes de un trabajado, ya sea jubilado o pensionado (derivada) o de un trabajador en actividad fallecido (directa), fue concebido con el objetivo de cubrir las necesidades económicas del núcleo familiar conviviente, viuda/o, e hijos menores y/o incapacitados para el trabajo

y dependientes del ingreso del trabajador hombre, jefe de familia y empleado del “sector formal” de la economía.

La Ley 17.562 (1967) unificó, para todas las Cajas Nacionales de Previsión, las causales de pérdida y de extinción del beneficio de pensión. En su artículo 2, inciso b, estableció que el derecho se extinguía tanto para el cónyuge supérstite como para la madre o padre viudos o que enviudaren y para los beneficiarios cuyo derecho a pensión dependiere de que fueren solteros, “desde que contrajeran matrimonio, o hicieren vida marital de hecho”. El mismo criterio fue adoptado por la Ley 21.388 (1976).

A partir del dictado de la Ley 22.611 (1982) la legislación habilitó la posibilidad de acumulación de pensiones por fallecimiento. La norma estableció en su artículo 2 un límite de haber para la acumulación de dos o más pensiones pertenecientes al viudo, viuda o conviviente por el fallecimiento de distintos causantes correspondientes a la ley general. Este límite se determinó en el monto correspondiente a 3 haberes mínimos.

A posteriori, el Decreto 764/06, en su artículo 6, lo modifica fijando al haber máximo o límite de acumulación del artículo 2 de la Ley 22.611, texto según el artículo 9 de la Ley 23.570, en el que “... corresponda aplicar a las prestaciones otorgadas por el Régimen Previsional Público del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, instituido por la Ley 24.241 y sus modificatorias”.

Se muestran en la siguiente tabla las condiciones que se deben acreditar para el acceso a la prestación.

Tabla 1
Requisitos para el otorgamiento de Pensión por fallecimiento

	Requisitos
Del trabajador/a fallecida*	30 años de aportes para el régimen común.
	30 meses o más aportados dentro de los últimos 36 meses antes de su fallecimiento.
	18 meses o más aportados dentro de los últimos 36 meses antes de su fallecimiento.
	12 meses aportados dentro de los últimos 60 meses antes de su fallecimiento y tener la mitad del total de años exigidos por el régimen común o diferencial. En caso de no cumplir con este requisito el solicitante puede completar los años de aportes, computando servicios regularizados por alguna de las Moratorias Previsionales vigentes**.

Causahabientes con derecho	Cónyuge. Partida de Casamiento actualizada
	Conviviente. Acreditar cinco años de convivencia antes de la fecha del fallecimiento. Si tienen un hijo reconocido por ambos, el plazo se reduce a dos años.
	Hijos. Ser menor de 18 años, soltero y no cobrar otra prestación. No hay límite de edad en los casos en que el hijo se encuentre incapacitado para trabajar y haya estado a cargo del trabajador fallecido.

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

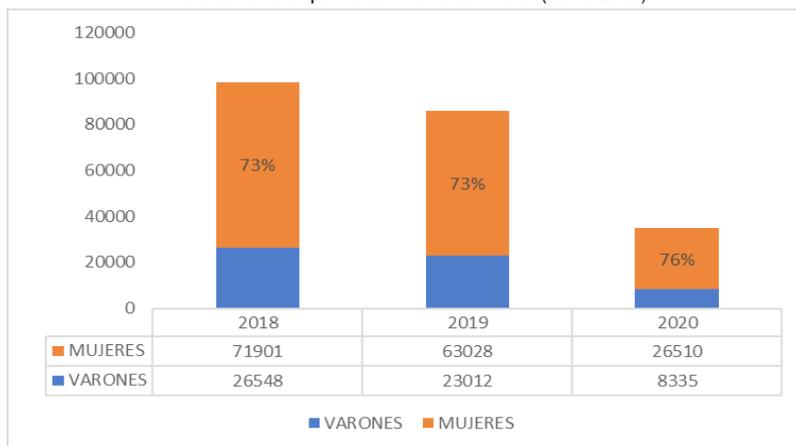
* Cumplir con la condición de aportante regular o irregular. Decretos 1120/94, 136/97 y 460/99.

** Hay dos moratorias vigentes: Ley 24.476 y Ley 26.970.

En la práctica los beneficiarios de pensión fueron mayoritariamente mujeres que por haber estado dedicadas al trabajo de cuidado no remunerado o acceder a trabajos de manera intermitente o fuera de la economía formal no acreditaban trayectorias laborales completas que les permitieran acceder por derecho propio al beneficio jubilatorio.

Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, el total anual de beneficios de pensión otorgadas en el período 2018-2020 presenta una tendencia descendente¹⁴, siendo mayor la proporción de mujeres que acceden al beneficio y que representan más del 70% de las altas del período.

Gráfico 1
Altas de Pensión por fallecimiento del titular (2018-2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos públicos del MTEySS.

14 En el año 2020 se registra una disminución significativa en “altas de pensión”, potenciada por el cierre de los canales de atención presencial de la ANSES con motivo de las medidas adoptadas para el control de la pandemia de COVID-19 y la priorización de trámites *on line* de los subsidios: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).

Hasta el año 2005 solo el 6% de los beneficios de pensión eran usufructuados por varones. Actualmente, estos representan un 15% del total, correspondiendo a mujeres 8,5 de cada 10 beneficios liquidados.

El fenómeno del doble beneficio por cobro de jubilación y pensión se inicia a partir de la incorporación paulatina de las mujeres al mundo laboral durante el siglo XX. Esta nueva realidad trajo aparejada que personas que, siendo viudos o viudas, y que ya percibían una pensión directa o derivada, al momento de alcanzar la edad de jubilación, accedieran por derecho propio a su propia prestación jubilatoria contributiva como resultado de las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida laboral o viceversa.

A estas políticas de expansión de la cobertura se le suma el resultado de algunas políticas previsionales implementadas en la Argentina en las primeras décadas del presente siglo, que posibilitaron que beneficiarios que ya percibían una prestación previsional propia o derivada accedieran a una nueva prestación mediante políticas de inclusión previsional conocidas como “moratorias”. Las mismas se analizarán en detalle en el punto 5.2 del presente trabajo.

5.1.2. LEGISLACIÓN COMPARADA EN MATERIA DE PENSIONES POR FALLECIMIENTO

En muchos países, las mujeres cuyos cónyuges están cubiertos por regímenes contributivos tienen el derecho a percibir una pensión para que su grupo familiar pueda continuar con la cobertura de seguridad social, la cual a menudo también constituye su única fuente de ingresos. Su percepción, en la mayoría de los casos, suele ser incompatible con el cobro de otra prestación previsional o con contraer nuevas nupcias.

Si bien existen otros causahabientes con derecho a percepción de pensión ante el fallecimiento de un trabajador o de un jubilado, el criterio de otorgamiento puede diferir entre países ampliando el derecho a otros familiares dependientes económicamente del fallecido, o contar con prestaciones diferenciadas para viudo, hijos y otros familiares.

En nuestro país, el acceso a un beneficio de pensión por muerte del titular del derecho es vitalicio, no prevé edad mínima de acceso, es compatible con las rentas del trabajo personal –posibilitando el acceso al pensionado a una prestación propia al alcanzar la edad jubilatoria–, no se extingue por contraer nuevo matrimonio, permite la acumulación de prestaciones originadas en el fallecimiento de distintos causantes y no prevé condicionamientos relacionados con el nivel de ingresos del titular.

Cabe preguntarse entonces cuál es la incidencia que sobre el total del gasto representa atender el pago de una segunda prestación; qué

proporción de las pensiones por fallecimiento otorgadas a los cónyuges supervivientes sobre el stock existente de casos de beneficiarios con más de un beneficio previsional en el SIPA se origina en las políticas previsionales de excepción implementadas o es que nuestra legislación es demasiado permisiva respecto al otorgamiento de este tipo de pensiones al comparar con las políticas en esta materia adoptadas en otras legislaciones.

¿Debería haber un análisis socioeconómico previo y de niveles de ingresos estableciendo pautas de accesibilidad y posterior percepción? ¿Debería establecerse una edad mínima para acceder a la prestación vitalicia? ¿Es razonable que se continúe abonando la prestación si el cónyuge superviviente contrae nuevas nupcias o inicia una convivencia de hecho? ¿Corresponde la acumulación de pensiones de distintos causantes?

La restricción al acceso a esta prestación está sobre la mesa y es una recomendación prioritaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que ya se aplica en buena parte de Europa y que recoge, de una forma muy abierta, el punto 13 del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo.

Esta recomendación pide acomodar la denominada “pensión de viudedad” a las nuevas realidades y a las circunstancias socioeconómicas de quienes las perciben, concentrarse en quienes tienen 65 o más años “mejorándola cuando sea la principal fuente de ingresos”. Para estos casos apunta a “garantizar una situación de renta equiparable a la existente antes del fallecimiento del cónyuge o conviviente”, para lo que postula elevar el porcentaje de la base reguladora que se usa para calcular la pensión –que en España es del 52% con carácter general, aunque puede elevarse al 70% en caso de hijos dependientes–.

El Pacto de Toledo también reclama analizar la “eficacia protectora” de las pensiones de muerte y supervivencia que se establecieron cuando no existían las no contributivas, de manera que “se libere al sistema contributivo de coberturas que deben tener su acomodo en los niveles no contributivos o asistenciales”.

Se reseñan a continuación, sobre un conjunto de 7 países integrantes de la Unión Europea, los requisitos exigidos por estos para el otorgamiento de prestaciones por supervivencia a cónyuges supervivientes. Los mismos presentan diferencias entre sí, siendo los principales criterios aplicados los siguientes:

- Establecimiento de edad mínima para el acceso a una pensión por fallecimiento, que va desde los 35 años (Austria) a los 55 años (Francia y Grecia).

- Prestación temporal por plazo determinado (Grecia) o con carácter de subsidio (Francia) a quienes no posean la edad requerida y condicionada al nivel de ingresos.
- Extinción por matrimonio o convivencia registrada (España, Polonia, Francia y Suecia).
- Compatibilidad con otros ingresos acotada a un monto máximo, quedando sujeto a descuento de la prestación por fallecimiento el excedente. Tope de rentas anuales del beneficiario (Austria, Grecia, Francia).
- Topes de acumulación para las prestaciones (España).

Tabla 2
Requisitos de otorgamiento de Pensión por fallecimiento por país

País	Prestación	Porcentaje	Edad	Ingresos máximos	Plazo	Nuevas Nupcias	Compatibilidad con otra prestación/renta
España	Pensión de Viudedad Prestación temporal de viudedad (no acredita duración del matrimonio)	52%	-	Tope de acumulación: Pensión pública máxima	Vitalicio	Extinción por matrimonio o pareja de hecho (2)	Compatible con Jubilación, Pensión de incapacidad y rentas del trabajo personal
		70% (con cargas familiares)		Tope de rentas anuales (1)			
		Cuantías mínimas actualizadas anualmente	-		2 años		

Doble beneficio previsional y acumulación de prestaciones en Argentina

País	Prestación	Porcentaje	Edad	Ingresos máximos	Plazo	Nuevas Nupcias	Compatibilidad con otra prestación/renta
Francia	Pensión de reversión	54% (6)10% más si crio tres hijos	Cónyuge mayor de 55 años. Causante fallecido a partir del 01/01/2009 (3)	Establece un techo o límite de ingresos según el solicitante viva solo o en pareja (matrimonio, pareja de hecho, etc.) (4)	Vitalicio	Compatible	Compatible s/ límite de ingresos
	<i>Allocation veuvage</i>	Subsidio	Menor de 55 años	Dependiendo ingresos 3 meses anteriores a su solicitud	Máximo de 2 años sujeto a nivel de ingresos	Extinción por matrimonio o pareja de hecho	Compatible s/ límite de ingresos
Grecia		50% (6)	Cónyuge mayor de 55 años	Sujeto a una condición de recursos (tope de ingresos propios)	Vitalicio	Sin datos	Compatible s/ límite de ingresos
			Cónyuge menor 55 años		Por 3 años (5)		
Suecia	Pensión de adaptación (<i>Omställningspension</i>) (7) (8) Pensión de adaptación extendida por hijos Pensión de viudedad (9)	55% Si es inferior al monto mínimo garantizado se abona un complemento "Pensión de garantía"	Menores de 65 años (cesa al alcanzar esa edad)	–	Compensación por 12 meses Se extiende por 12 meses más si tiene un hijo menor de 18 años. Cesa cuando el hijo menor cumple 12 años	Extinción por matrimonio o pareja de hecho	No Compatible
Austria	<i>Witwerpension</i>	Entre el 0% y el 60%	35 años o hijos	Sujeto al nivel de ingresos (10)	Vitalicio		Compatible s/ límite de ingresos

País	Prestación	Porcentaje	Edad	Ingresos máximos	Plazo	Nuevas Nupcias	Compatibilidad con otra prestación/renta
Polonia		85%, 90% o 95% s/ la Pensión por Incapacidad dependiendo de cantidad de beneficiarios (11)	50 años o incapacitado para el trabajo o hijos menores de 16 años (18 años si estudia)		Vitalicio	Extinción por matrimonio o pareja de hecho	Compatible con Jubilación, Pensión de incapacidad y rentas del trabajo personal
Alemania	Pensión reducida	25% sobre pensión de invalidez	Menor de 45 años	Valor mensual exento de ingresos propios, el saldo se deduce de la pensión.	2 años	Extinción por matrimonio o pareja de hecho	Compatible un monto de ingreso mensual máximo
	Pensión de supervivencia	55%	Menor de 45 años con hijos menores. Mayor de 45 años (13) Capacidad reducida de ingresos		Vitalicia		

Fuente: elaboración propia en base a información publicada por la Unión Europea¹⁵.

Notas:

- (1) Que los rendimientos anuales del pensionista por todos los conceptos no superen la cuantía resultante de sumar al límite que, en cada ejercicio económico, esté previsto para el reconocimiento de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas, el importe anual que, en cada ejercicio económico, corresponda a la pensión mínima de viudedad con cargas familiares.
- (2) Considera la formación de una nueva unidad familiar y la desaparición del desequilibrio de ingresos a excepción que el beneficiario cuente con al menos 61 años o tener menos edad, pero acreditar un grado de discapacidad igual o superior al 65%.
- (3) 51 años (fallecidos anteriores al 01/01/2009).
- (4) Una vez reconocido el derecho, cuando la suma de la cuantía de la pensión de reversión y los ingresos del solicitante superan los límites establecidos, la pensión se reduce en la cuantía necesaria para no exceder los citados límites.
- (5) Aunque el cónyuge sobreviviente alcanzara la edad de 55 años mientras cobra la pensión, el pago se detiene cuando termina el período de 3 años, pero se reanuda cuando el cónyuge sobreviviente alcanza la edad de 67 años. Estas restricciones no se aplican a los cónyuges sobrevivientes con uno o más hijos que no pueden ganarse la vida porque tienen un grado específico de discapacidad (67% o más).
- (6) Si el matrimonio tuvo lugar después de que al pensionado fallecido se le concediera la pensión de vejez, el importe de la pensión del cónyuge sobreviviente se reduce en función de la diferencia de edad entre el fallecido y el cónyuge sobreviviente del 1 al 5%.
- (7) Alcanza a convivientes que acrediten convivencia durante los últimos cinco años o que vivan con un hijo.

15 Obtenidos de: 1) europa.eu/youreurope/citizens/work/unemployment-and-benefits/death-grants/index_es.htm y 2) www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/ekonomiskt-stod/omstallningspension.

- (8) Si la persona fallecida tenía una pensión ocupacional o una pensión privada, como sobreviviente puede tener derecho a una compensación.
- (9) Abolida el 1 de enero de 1990. Sigue vigente para las mujeres cuyo matrimonio fue anterior de esa fecha.
- (10) Del 0% y el 60% (dependiendo de sus otros ingresos) de la pensión de vejez o invalidez a la que el fallecido tenía o habría tenido derecho. Se paga la diferencia correspondiente de hasta el 60% de la pensión del fallecido.
- (11) Al evaluar el derecho a una pensión se acepta que la persona fallecida era completamente incapaz de trabajar.
- (12) Incapacidad para trabajar, cría un hijo dependiente, crío tres hijos, tiene 52 años y crío dos hijos o alcanzó la edad jubilatoria.
- (13) A partir de 2012, esta forma está aumentando gradualmente a 47 en 2029.

5.2. BENEFICIOS SEMICONTRIBUTIVOS

La protección social de los trabajadores se encuentra estrechamente vinculada con el mundo laboral y muy particularmente al del empleo registrado, dado que el acceso a beneficios previsionales, seguro de desempleo y de salud solo son viables para aquellos que desarrollan su actividad en el mercado formal de trabajo. Quienes se desempeñan en el mercado informal o carecen de empleo perciben en general salarios más bajos que los de la actividad o convenio, carecen de acceso al crédito a tasas de mercado y sus ingresos en la vejez dependen de los programas estatales de asistencia social que se implementen, con financiamiento de Recursos del Tesoro Nacional.

En materia previsional, tras la reforma de la Ley 24.241 en septiembre de 1993, se elevó en 5 años tanto la edad mínima requerida para acceder al beneficio jubilatorio como los años de aportes requeridos para acceder al beneficio, debiendo acreditarse 30 años de aportes (cinco años más que los requeridos a esa fecha). Estas nuevas exigencias, sumadas a los problemas ya existentes en el mercado de trabajo que dificultaban el acceso a empleos formalizados y la implementación en ese período de políticas de flexibilización laboral que incrementaron los niveles de desempleo, provocaron que un alto porcentaje de adultos mayores quedaran fuera del sistema previsional, ya sea por no alcanzar la edad mínima requerida –a pesar de contar con los 30 años de aportes– o, en mayor proporción, por alcanzar la edad jubilatoria pero no contar con los años de aportes exigidos.

La situación resultaba particularmente injusta para esta población, excluida del mercado de trabajo formal y en su mayoría femenina, dada la significativa asignación de recursos tributarios que se habían destinado a financiar a la ANSES, como forma de compensación de la baja producida en sus ingresos por el redireccionamiento de aportes y contribuciones para financiar el sistema de capitalización (derogado en 2008 por la Ley 26.425). De esta forma, quienes no podían acceder a una jubilación financiaban a la ANSES pagando IVA, impuesto a los combustibles y otros impuestos coparticipables. Se había, por lo tanto, instaurado un esquema jubilatorio regresivo en el

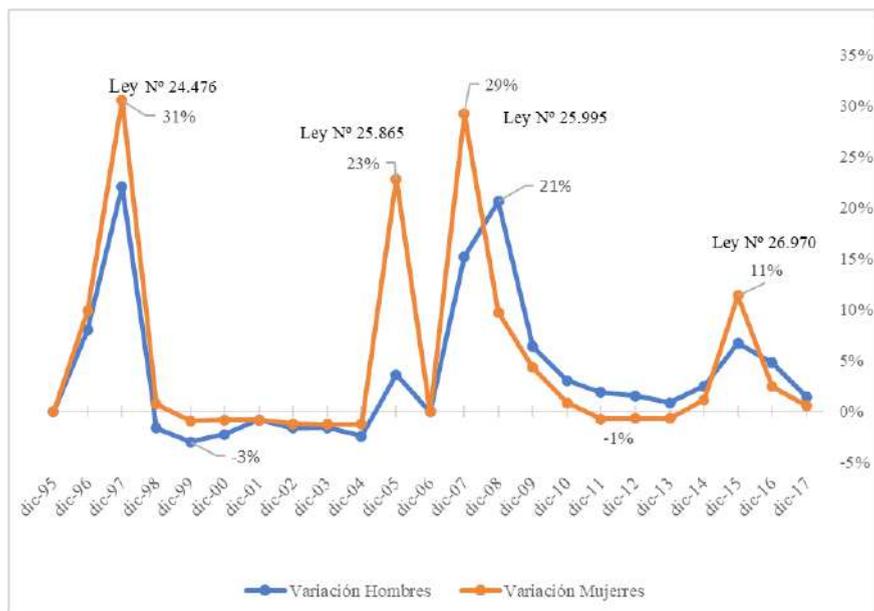
que las capas medias y acomodadas eran subsidiadas por la población más humilde (Calcagno, 2021).

Es así como, a partir de 1994, se produce una caída en la cobertura previsional de los mayores de 65 años, alcanzando tasas de variación interanual de beneficios negativas para el período 1998-2004 (gráfico 1). Adicionalmente, y atento a que nuestra legislación no prevé el reconocimiento parcial de períodos de aportes efectivamente realizados para el otorgamiento de una jubilación proporcional o reducida en función de años aportados, los adultos mayores afectados que reunían al menos 10 años de aportes –ya sea en relación de dependencia, autónomo/monotributista o entre ambos regímenes–, debían esperar a alcanzar los 70 años para acceder a una jubilación por edad avanzada, la cual desde el punto de vista retributivo representa solo el 70 % de la jubilación mínima¹⁶.

A lo señalado, corresponde agregar que las políticas implementadas en el período que va de 1989 a 2001 promovieron la desregulación laboral y de la seguridad social en el entendimiento que la disminución del costo laboral, la flexibilidad laboral acompasada al ciclo económico y el aumento del ahorro fruto de las cotizaciones individuales a la seguridad social junto a la desregulación económica contribuirían al crecimiento económico y al aumento de la competitividad. El colapso de esta política desregulatoria y de convertibilidad de la moneda a finales del año 2001, profundizó la caída de la actividad económica iniciada en 1998.

16 Actualmente la PUAM permite acceder a una prestación equivalente al 80% del haber mínimo jubilatorio a la edad de 65 años y sin requerir mínimo de aportes, sujeto a una evaluación socioeconómica previa.

Gráfico 2
Variación de beneficios del SIPA (1995-2017)



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

Como respuesta a lo anterior, la política previsional del período 2003-2015 permitió extender la cobertura, lo que implicó una ampliación de derechos a quienes no cumplieran con las reglas de acceso del sistema. Para ello se crearon nuevas lógicas, en este caso una “ficción contributiva” que redundó en un proceso de cuasi universalización de la jubilación logrando mejorar la cobertura y, para algunos beneficiarios, posibilitar la acumulación de más de un beneficio previsional.

Como puede observarse en el gráfico 2, las variaciones anuales en la cantidad de beneficios liquidados por ANSES, durante el período 1998-2004, registran tasas negativas en torno del -1% en el caso de las mujeres y de hasta un -3% en el de los hombres. Los aumentos en la cobertura se producen luego de la implementación de políticas de inclusión a través de regímenes de moratoria.

En los años 1997 (Ley 24.476), 2005 (Ley 25.865) y 2008/2009 (Ley 25.994) aumenta para luego decrecer hasta volver a registrar tasas negativas en el período 2011-2013 y recuperar positividad en 2015 (Ley 26.970). Ambos efectos, de crecimiento y caída, presentan mayor impacto en el caso de la cobertura de las mujeres que han accedido en

su mayoría a una prestación de jubilación por la vía semicontributiva, aún aquellas que ya se encontraban cubiertas por el sistema por contar con beneficios de pensión.

Se describen a continuación las principales características de las normativas que legislaron en la materia –que se resumen en la tabla 3–, analizando su incidencia en el otorgamiento de una segunda prestación previsional.

Tabla 3
Regímenes de regularización de deudas previsionales en la República Argentina

Ley	Objeto	Facilidades
Resolución 592/79 Secretaría de Seguridad Social	Reempadronamiento general para autónomos	Permite la modificación de las fechas de inicio de actividad y la posibilidad de cancelar la deuda por tales períodos, consolidando su posición a julio de 1979.
Decreto 421/85	Consolidación de deudas previsionales autónomos a febrero de 1985	Permite acceder a una jubilación con anterioridad a la cancelación del grueso de la obligación de carácter previsional. Cancelación previa del 40% de la deuda consolidada.
Ley 24.476 (2005)	Regularización deuda trabajadores autónomos independientemente de la edad que posea al 30/09/1993 inclusive	Plan de pago de hasta 60 cuotas, ajustadas semestralmente por el índice de movilidad. Descuento posotorgamiento en prestaciones (artículo 9, Decreto 1454/2005). Limitaciones por Resolución 884/2006. Vigente.
Ley 25.865 (2003)	Regularización deudas no exteriorizadas, vencidas y/o prescriptas de trabajadores autónomos y monotributistas	Por el término de un año a partir de su sanción (17/12/2003).
Ley 25.994 (2005)	Trabajadores que cumplen: - requisitos de edad para jubilarse, pero no años de aportes (artículo 6 de la Ley 25.994); - años de aportes, pero no edad jubilatoria y se encontraban en situación de desempleo (Prestación Anticipada, artículo 2 de la Ley 25.994)	Períodos comprendidos entre el 01/01/1955 al 31/12/2003 para autónomos y hasta el 31/01/2004 si es monotributo y desde los 18 años. Cancelación al contado o en un plan de hasta 60 cuotas, ajustados trimestralmente por el índice de movilidad. Este régimen rigió entre enero de 2005 y el 30 de abril de 2007.

Ley	Objeto	Facilidades
Ley 26.970 (2014)	Solo para mujeres de 60 y menores de 65 años y para hombres que hayan cumplido la edad antes del 18/09/2016 y desde los 18 años.	Deuda anterior a diciembre de 2003 inclusive (cubre desde el 01/01/1955 al 31/12/2003). Incluye intereses resarcitorios devengados hasta la fecha de consolidación. Cancelación al contado o en un plan de hasta 60 cuotas, ajustadas trimestralmente por el índice de movilidad. Requiere evaluación socioeconómica del peticionante. Vigente.

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

Las moratorias anteriores a la reforma del '94 consistieron principalmente en regímenes de regularización de deudas de los trabajadores independientes adheridos a los regímenes de autónomos y monotributistas. Estas no prevenían restricciones al acceso jubilatorio vinculado con la realización de evaluaciones socioeconómicas previas de los peticionantes, ni establecían incompatibilidades respecto de la percepción de otro beneficio previsional.

Asimismo, hasta el año 2005 las moratorias adoptaron un carácter tradicional, ya que la condición de acceso a las prestaciones radicaba en la cancelación anterior de la totalidad de las cuotas del plan de facilidades de pagos suscripto. Es el dictado del Decreto 1454/05 el que modifica ese criterio al establecer que los pagos de las cuotas de moratoria podrían ser simultáneos al cobro del beneficio, operando su regularidad como requisito para la continuidad en la percepción del haber.

La Ley 24.476 el 23 de noviembre de 1995 crea un Régimen de Facilidades de Pago que posibilita la regularización de la deuda comprendida en los períodos 01/01/1955 al 30/09/1993, generada desde los 18 años y cancelable al contado o en un plan de hasta 60 cuotas. Resulta de especial importancia señalar que esta moratoria se encuentra vigente hasta el presente (no prevé fecha de caducidad). Sin embargo, dado que puede aplicarse únicamente para periodos impagos anteriores a octubre de 1993 su potencial de cobertura decrece para las sucesivas cohortes de nuevos ancianos con trayectorias laborales signadas por la precariedad laboral.

La Ley 25.865, de corta vigencia (un año a partir de su sanción el 17 de diciembre de 2003), posibilitó nuevamente la regularización de deudas no exteriorizadas, vencidas y/o prescriptas de trabajadores autónomos y monotributistas. Al mes siguiente, por medio del Decreto 164/04, se otorgó carácter permanente al plan de regularización de

las deudas previsionales de los trabajadores facilitando acceder a los beneficios previsionales del Régimen General (Ley 24.241).

En enero de 2005 se dicta una nueva moratoria a través de la Ley 25.994 conocida como “de jubilación anticipada”. Esta moratoria permitió el acceso a un beneficio previsional mínimo a las personas que estaban en situación de desempleo y que cumplían con el requisito de treinta años de aportes restándoles menos de cinco años para cumplir la edad de retiro¹⁷.

Su impacto en términos de ampliación de la cobertura previsional fue acotado ya que, en la inmensa mayoría de los casos, el requisito cuyo endurecimiento impedía el acceso a la jubilación no era la edad sino los años de servicios con aportes. Para aquellos trabajadores que a partir de 2004 tuviesen la edad mínima para jubilarse y no contaran con los años requeridos de aporte, en el artículo 6, estableció el derecho a inscribirse en la moratoria previsional establecida por la Ley 25.865 (extendiendo la vigencia de esta última) que no preveía ningún tipo de incompatibilidad con la percepción de otro beneficio¹⁸. A quienes siempre ejercieron actividades autónomas se les habilitó la posibilidad de solicitar el beneficio a través de la página de internet de la ANSES¹⁹.

A partir de agosto de 2006, al entrar en vigencia el mecanismo de Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos, también conocido como “Jubilación por Internet”, se habilitó la tramitación integral del beneficio por esta vía a través de la Resolución ANSES 625/06. Se produce una explosión en las altas y también se producen la mayoría de los casos de otorgamiento de una prestación semicontributiva a quienes ya contaban con un beneficio. La limitación se estableció tres meses después, en el mes de octubre, a través de la Resolución 884/06 de la ANSES, que en su artículo 4 dispuso que quienes se adhirieran a esta moratoria y se encontraran percibiendo cualquier tipo de plan social, pensión graciable o no contributiva, jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, ya sean nacionales, provinciales o municipales, sólo adquirirán derecho al cobro del beneficio previsional a partir de

17 Preveía que, de corresponder, al cumplir con la edad requerida se efectuaría el recalcado de la prestación.

18 Por su parte, otro importante número de personas declara deudas previsionales por actividades por propia cuenta, cuando en realidad durante esos períodos se desempeñaron en empleos en relación de dependencia no registrados (La Ruffa y otros, 2018).

19 La Resolución 2017/06 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de marzo de 2006, reglamentó el mecanismo de adhesión por Internet al plan de facilidades de pago de obligaciones previsionales de trabajadores autónomos previas a octubre de 1993. La Resolución 319/06 de la ANSES, de abril de 2006, estableció normas complementarias.

la cancelación total de la deuda reconocida, siempre que cumplieran la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 24.241 para su otorgamiento, sin perjuicio de las incompatibilidades entre beneficios previsionales vigentes.

Sin dudas, los principales instrumentos del llamado Plan de Inclusión Previsional –entre enero de 2005 y abril de 2007–, fueron el artículo 6 de la Ley 25.994 y el Decreto 1454/05, por el cual se reglamentó la Ley 24.476 que posibilitó el descuento de la deuda determinada en hasta 60 cuotas de la prestación mensual liquidada por ANSES. Sin embargo, las facilidades otorgadas para el acceso a ambos regímenes no enmascaran sus dos grandes defectos: el primero es su carácter no universal, que favorece el surgimiento de importantes brechas respecto al acceso. El segundo, viene dado por su incapacidad para excluir a las personas que ya gozaban de algún beneficio previsional propiciando la doble cobertura para un número importante de beneficiarios (La Ruffa y otros, 2018).

En lo que respecta a la cantidad de beneficios, entre enero de 2003 y mayo de 2010 el total de jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional de Previsión Social aumentó en un 74,2% al pasar de 3,2 millones en enero de 2003 a 5,6 millones en mayo de 2010²⁰. De esta manera, con la Ley 25.994 y su complemento, el Decreto 1454/05, el cual reglamentó la Ley 24.476, se incorporaron alrededor de 2,3 millones de beneficios de los cuales el 67% habían accedido a través de la Ley 25.994 y un 33% por la Ley 24.476²¹.

El número de beneficiarios (con uno o más beneficios) ascendió, a fines de 2010, a 4,6 millones, es decir, al 85% del total de los beneficios puestos al pago (MTEySS, 2011). Desde finales de la década de 1990 hasta 2005, la relación entre el número de beneficiarios y el de beneficios se mantuvo en torno al 91% o 92%, pero a partir de 2007 esta ratio desciende casi 7 puntos porcentuales debido, en gran parte, a la Moratoria previsional, dado que cerca de un 23% de sus beneficiarios ya contaba con un beneficio en julio de 2007 (Boudou, 2007). Así, la misma autoridad previsional reconoce que “... tal fenómeno creció en 317.650 casos como consecuencia de la moratoria previsional, como resultado del rezago de tres meses producido entre la implementación de la jubilación por internet y la imposición del requisito de pago previo total para quienes ya contaban con beneficio” (Boudou y otros, 2007).

20 Observatorio de la Seguridad Social, “Análisis de la cobertura previsional del SIPA”, 2011.

21 Observatorio de la Seguridad Social, “La inclusión social como transformación”, julio 2011.

A julio de 2007, el 87% del total de los nuevos beneficios estaba concentrado en las mujeres, de las cuales el 26% ya contaba con una cobertura en el sistema de previsión nacional.

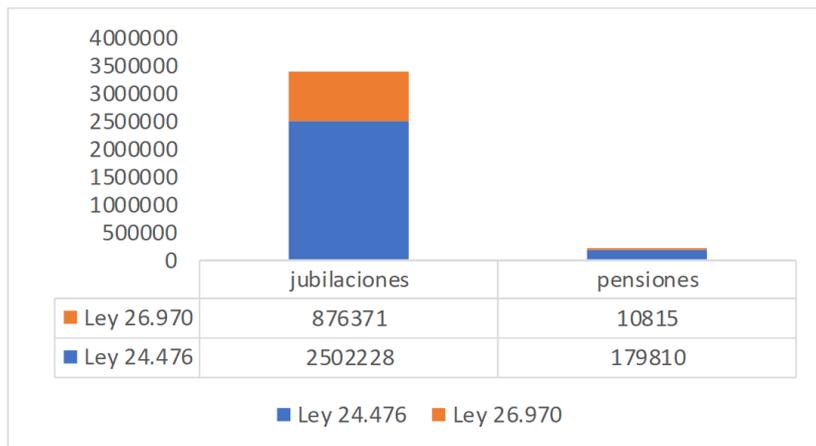
Tras una década se dicta la Ley 26.970, publicada el 14 septiembre de 2014, conocida como “Jubilación para amas de casa”²², vigente para los períodos comprendidos entre el 01/01/1955 al 31/12/2003, por deudas generadas a partir de los 18 años, para las mujeres que cumplan la edad jubilatoria (60 años, y menores de 65 años). La deuda puede cancelarse de contado o en un plan de hasta 60 cuotas, adecuado trimestralmente mediante la aplicación del índice de movilidad. Originariamente esta ley preveía un plazo de dos años de vigencia, que fue extendido con la sanción de la Ley 27.260 en junio de 2016 que la prorrogó por 3 años más (hasta julio de 2019), pero circunscribiéndola a partir de allí a mujeres de entre 60 y 64 años, ya que la misma ley estableció la prestación de Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) –con un 80% del haber mínimo y sin derecho a pensión por fallecimiento– para hombres y mujeres mayores de 65 años. Su vigencia fue nuevamente extendida por la Resolución 158/2019 hasta el mes de julio de 2022.

Esta moratoria establece la incompatibilidad de otorgamiento del beneficio previsional a quien goce de otra prestación previsional de cualquier naturaleza (contributiva o no contributiva) incluyendo retiros y planes sociales y, en todos los casos, prevé una evaluación socioeconómica previa al otorgamiento²³. La excepción la constituye el caso en el que la única prestación que el titular perciba a la fecha de solicitud fuera contributiva y su importe no supere el del haber previsional mínimo vigente a la fecha de solicitud de la prestación (artículo 9).

22 La incapacidad, ideológica o política, para reconocer la ficción de estos supuestos genera una situación completamente improcedente, en que cientos de miles de personas, especialmente mujeres inactivas, se ven obligadas a declarar empleos que nunca tuvieron a un Estado que exige y convalida tales manifestaciones, aun a sabiendas de la falsedad de estas (La Ruffa y otros, 2018).

23 La Circular 38/2018 ANSES, Dirección Prestaciones Activas, fija los parámetros a cumplir en la evaluación socioeconómica de solicitantes de adhesión al régimen de facilidades de pago. La Ley 24.476 los fija en los términos de la reglamentación establecida por la Resolución Conjunta (AFIP - ANSES) 4222/2018 (artículos 20, 21 y 22 de la Ley 27.260).

Gráfico 3
Beneficios por moratoria por tipo de prestación y régimen de acceso (diciembre, 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos públicos de la ANSES.

Se muestra en el gráfico 3 la composición de los beneficios otorgados por moratoria a diciembre de 2016. A esa fecha el SIPA registraba 2,7 millones de beneficios otorgados por la Ley 24.476 y 0,9 millones a través de la Ley 26.970 y en los que el 95% del total de beneficios otorgados vía moratoria correspondían a prestaciones de jubilación. Del total de pensiones otorgadas, el 94 % fueron otorgadas en el marco de la Ley 24.476.

5.2.1. PENSIONES DERIVADAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (PNC) Y PENSIÓN UNIVERSAL ADULTO MAYOR (PUAM)

Las PNC son aquellas prestaciones o beneficios que no requieren de aportes para su otorgamiento y cuyo financiamiento es afrontado de las Rentas Generales de la Nación. Las pensiones a la vejez (o jubilación por edad avanzada), por invalidez o por hijos (como madres o padres de familia numerosa) u otras situaciones previstas legalmente son un derecho que tienen aquellas personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad social, sin amparo previsional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo. Se describen en la tabla 2 los tipos de PNC vigentes.

Las PNC crecieron a partir del descongelamiento del cupo presupuestario establecido anualmente en la ley de Presupuesto. Pasaron

de 362.904 pensiones totales en el año 2004 a un total de 1.442.105 a diciembre de 2020. El significativo aumento se dio principalmente vía el otorgamiento de pensiones por invalidez y para madres de 7 o más hijos, ya que las pensiones por vejez disminuyeron tras la implementación de las moratorias y luego, con la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que suma 186.384 beneficios otorgados a diciembre de 2020.

Si bien estas prestaciones son en general incompatibles con el cobro de jubilaciones, pensiones y otras prestaciones de la seguridad social, o prevén un límite máximo de ingresos para su otorgamiento, pueden ser transmisibles al momento de producirse el fallecimiento del titular de derecho, otorgándole al deudo el derecho a pensión y ser compatible con la percepción de otro beneficio previsional. En cada caso difieren en los requisitos para cobrarla y en la compatibilidad de cobro con otras prestaciones.

Se muestran a continuación en la tabla 4 los distintos tipos de prestaciones de pensión comprendidas dentro de las no contributivas y, en la tabla 5, aquellas que dan derecho a pensión y su posibilidad de acumulación con otras prestaciones previsionales.

Tabla 4
Clasificación de las Pensiones no Contributivas

Tipo	Características/Otorgamiento
Asistenciales	Pensiones por Vejez, Invalidez y Madre de siete o más hijos
Leyes Especiales	Otorgadas a presidente y vicepresidente de la Nación Argentina; jueces de la Corte Suprema de Justicia; premios Nobel y Olímpicos; primeros premios nacionales a las ciencias, letras y artes plásticas; precursores de la aeronáutica; pioneros de la Antártida; prelados, sacerdotes seculares, exobispos y arzobispos; familiares de desaparecidos; primera conscripción argentina; ex presos políticos y personas trasplantadas
Graciables	Otorgadas por el Honorable Congreso de la Nación de acuerdo con lo establecido en cada Ley de Presupuesto
Ex Combatientes de Malvinas	Otorgadas a veteranos de guerra del Atlántico Sur y sus derechohabientes
Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	Ley 27.260, prestación de carácter vitalicio, universal y no contributiva otorgada a las personas a partir de 65 años que cumplan con los requisitos

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

En el caso particular de la Pensión por vejez, si bien la Ley 24.241 determinó expresamente la incompatibilidad de ambos beneficios, jurisprudencialmente se ha comenzado a efectuar el análisis de la obtención de ambos beneficios, cada uno de manera independiente y, si en ambos se han cumplido con los requisitos para su otorgamiento no hay impedimento para que ambos beneficios coexistan, máxime cuando la sumatoria de ambos apenas alcanza para subvenir necesidades básicas (Bernabé, 2011)²⁴.

Tabla 5

PNCs que generan derecho a Pensión y su compatibilidad con la percepción de otras prestaciones

Pensión No Contributiva	Deudo con derecho a pensión	Incompatibilidades con el cobro de una prestación previsional
Madre de 7 hijos	El viudo o concubino, hijos menores de 18 años	Incompatible con el cobro de jubilaciones y pensiones
Prestación por vejez	El cónyuge no divorciado ni separado o concubino con convivencia declarada 5 años anteriores al fallecimiento. 70 años o más	Incompatible con el cobro de jubilaciones y pensiones
Pensión graciable para ex presos políticos	El viudo o concubino que compruebe convivencia. Hijos menores hasta su mayoría de edad. Hijos incapacitados para el trabajo, mientras dure la incapacidad	No presenta
Pensión honorífica de veteranos de guerra de Malvinas (Los padres de los veteranos fallecidos en combate con acreditación del vínculo)	El viudo o concubino conviviente. Hijos menores hasta su mayoría de edad o incapacitados para el trabajo, mientras dure la incapacidad En ausencia de estos, tendrán derecho los padres incapacitados para el trabajo y a cargo del causante a la fecha de su fallecimiento	No presenta Incompatible con percepción de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, salvo que opten por la pensión de guerra.
Ganadores de títulos olímpicos o paralímpicos	El viudo o concubino. No es transferible a los hijos El haber de la pensión será el 75% del haber que percibía el causante	No presenta No debe poseer ingresos mensuales superiores a 5 jubilaciones mínimas

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

24 Sala I de la C.F.S.S, en autos “Sar, María Elena Amelia c/ ANSES s/ Prestaciones Varias”, sentencia definitiva 135096 del 30 de agosto de 2010, ha establecido la doctrina que no corresponde la aplicación de la norma infraconstitucional –esto es el art. 34 bis de la ley 24.241, subsumido por el art. 14 bis de la Constitución Nacional– toda vez que en el caso particular la presentante percibía la pensión derivada del fallecimiento de su esposo por servicios prestados por aquél, que no guardan relación alguna y son totalmente independientes de los acreditados para acceder al beneficio de jubilación por edad avanzada”.

6. TOPES MÁXIMOS DE HABERES Y LÍMITE DE ACUMULACIÓN DE LAS PRESTACIONES

La forma adoptada en la normativa del SIPA para limitar el monto total a liquidar en la acumulación de prestaciones ha sido la de establecer un “haber máximo jubilatorio”, vía la aplicación del límite fijado para el cálculo del haber inicial de jubilación, estableciendo así montos máximos de jubilación y pensión.

La Ley 24.463 de “Solidaridad Previsional” estableció los topes máximos aplicables a las prestaciones acordadas conforme a la Ley 24.241, como así también de leyes generales anteriores o leyes especiales²⁵.

Se describe en la tabla 6 la multiplicidad de combinaciones de acumulación posibles entre los diferentes regímenes por los que se otorgaron los beneficios de jubilación y pensión y los respectivos topes aplicados por el órgano a cargo de la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina.

Tabla 6
Límites de acumulación de prestaciones

Norma aplicable	Límite de acumulación
Leyes anteriores, Ley 24.241 (Ley 18.037 de 1976 y Ley 18.038 de 1980 y Decreto 1645/78)	A partir del 1/12/2004 s/ Decreto 1199/04, se unificó el haber máximo de las prestaciones otorgadas o a otorgar en virtud de leyes generales anteriores a la ley 24241, en lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 9 de la ley 24.463
Leyes provinciales	Las prestaciones que hubieran sido otorgadas por una ley provincial no llevarán límite alguno de acumulación de beneficios
Ley 24.241 (Libro I y II) y modificatorias	Se aplica supletoriamente el artículo 79 de la Ley 18.037. El límite de acumulación será el haber máximo estatuido por el art. 9, inc.3, de la Ley 24.463
Leyes 18.037, 18.038 y 24.241	No puede superar el tope legalmente determinado por el art. 9, inc. 3, de la Ley 24.463

²⁵ Resolución SSS 6/2009, artículo 9 – Los haberes previsionales mensuales correspondientes a las prestaciones alcanzadas por la escala de deducciones a que refiere el inciso 2 de la Ley 24.463 estarán sujetos a partir del 1° de marzo de 2009, en concordancia con el ajuste del haber máximo que se determine según lo previsto por el artículo 9 de la ley antes mencionada, a la siguiente escala de deducción: Si el haber supera el monto del haber máximo: QUINCE POR CIENTO (15%) sobre el excedente de dicho importe máximo.

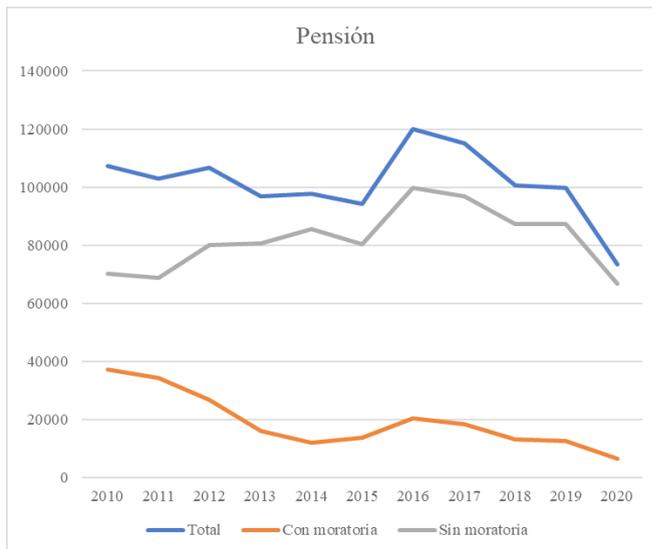
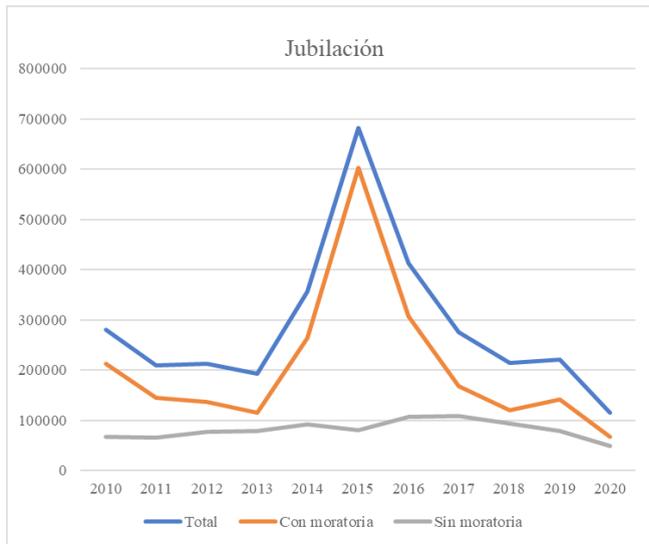
Norma aplicable	Límite de acumulación
Prestación Ley General y Prestación de Ley Especial	El haber correspondiente a la prestación otorgada al amparo de una ley especial es de aplicación de la escala de deducción prevista en el apartado 2 del artículo 9 de la Ley 24.463 y sus modificatorias, excepto las disposiciones en contrario que cada norma en particular establezca. El tope previsto en la ley general se aplicará para la prestación acordada por ley general
Prestación Ley Especial y Prestación Ley Especial	Al haber correspondiente a cada prestación se les aplicará la escala de deducción prevista en el apartado 2 del artículo 9 de la Ley 24.463 y sus modificatorias, excepto las disposiciones en contrario que cada norma en particular establezca

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

7. EVOLUCIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA REGISTRADA EN EL ACCESO A MÁS DE UN BENEFICIO PREVISIONAL EN EL SIPA

La desigual organización entre varones y mujeres en torno al trabajo y las actividades no remuneradas (dentro y fuera del hogar) ha provocado que históricamente las mujeres se encuentren en desventaja en comparación con sus contrapartes masculinas en sus oportunidades de acumular derechos previsionales. Las desigualdades de género en el acceso al mercado de trabajo formal han tenido su correlato en la posibilidad de acceso a las prestaciones del sistema previsional, siendo las mujeres en sus inicios beneficiarias principalmente de pensiones en función de su rol de esposas. A finales del año 2004 sobre el total de beneficios del SIPA el 43% de las jubilaciones y el 61% de las pensiones correspondían a mujeres.

Gráfico 4
Altas por tipo de beneficio con y sin moratoria (2010-2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

Atento a lo señalado en el punto 5 del presente trabajo, entre 2003 y 2015, los mecanismos de excepción instrumentados a través de moratorias previsionales generaron una ventana de oportunidad para quienes registraban aportes parciales al sistema o que no poseían aportes por haberse desempeñado en actividades no remuneradas o de cuidado y posibilitaron, en algunos casos –principalmente beneficiarios que ya percibían una pensión–, acceder a más de una prestación previsional.

Como puede observarse en el gráfico 4, las altas de jubilación crecen en 2014 al impulso de la moratoria Ley 26.970, alcanzando su máximo en el año 2015. Las pensiones por su parte registran un leve repunte en este período, pero su principal participación se da por la vía contributiva estricta.

A diciembre de 2020, el 55% de los beneficios liquidados por la ANSES fueron otorgados a través de mecanismos de excepción (tabla 7). Sobre un total de 3,7 millones de beneficios de jubilaciones y pensiones de moratoria, el 91% corresponde a beneficios de jubilación (3,4 millones) otorgadas en mayor proporción a mujeres, las que representaban el 74% de los casos y que percibían un haber medio de \$20.117 (levemente superior al haber mínimo previsional establecido a esa fecha en \$19.035,29 y por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil de \$ 20.588). Por su parte, el haber medio de las pensiones de moratoria ascendía a \$19.683.

Aun teniendo en consideración que el haber de los beneficios de moratoria se corresponde, en su mayor proporción, con el haber mínimo jubilatorio, su otorgamiento amplió la cobertura horizontal de trabajadores que carecían de cobertura previsional y posibilitó mejorar el nivel monetario del ingreso de un sector de la población que percibía prestaciones de menor cuantía²⁶ posibilitando el acceso a un segundo beneficio, esto generó también un aumento en la intensidad de la cobertura para este colectivo, limitado a través de la implementación de la obligatoriedad de realizar evaluaciones socioeconómicas previas y, luego, a través de la creación de la PUAM.

26 Las pensiones del régimen general SIPA se calculan en un 70, 90 o 100% de PRC (s/cantidad y calidad de derechohabientes sobre el haber correspondiente al causante). PRC: Prestación de Referencia del Causante. PRC = 70% o 50% del Ingreso Base, según condición de regularidad de los aportes del causante. Ingreso Base: promedio de ingresos de 5 últimos años.

Tabla 7
Participación de beneficios de moratoria en el total del SIPA por tipo de prestación y sexo (diciembre, 2020)

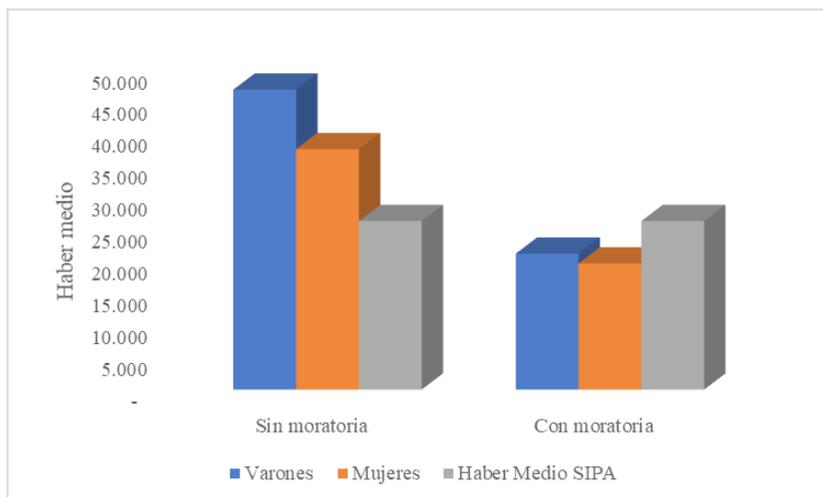
Prestación	Beneficios de Moratoria (*)						Total SIPA
	Varones	%	Mujeres	%	Total	%	\$
Jubilación	884.033	26%	2.510.354	74%	3.394.386	65%	5.237.570
%	83%		94%		91%		77%
Pensión	184.892	55%	153.906	45%	338.798	21%	1.603.518
%	17%		6%		9%		23%
TOTAL	1.068.925	29%	2.664.259	71%	3.733.184	55%	6.841.088
%	100%		100%		100%		100%

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

(*) No incluye beneficiarios sin información de sexo.

Sobre el total de 5,2 millones de jubilaciones a diciembre de 2020 el 48%, es decir, casi la mitad, corresponde a jubilaciones de mujeres cuyo acceso se hizo por moratoria. Cabe señalar que, si bien este mecanismo de acceso posibilitó que las mujeres ganaran participación dentro del total de beneficios del régimen General del SIPA, el haber medio de sus jubilaciones por vejez continúa estando por debajo del haber medio jubilatorio de los varones (gráfico 5) que, a diciembre de 2020 era un 25% superior para quienes accedieron por la vía contributiva estricta y un 8% en quienes lo hicieron por la vía de excepción, quedando en este último caso ambos colectivos (varones y mujeres) por debajo del haber medio de jubilación del SIPA de \$26.340 a esa fecha.

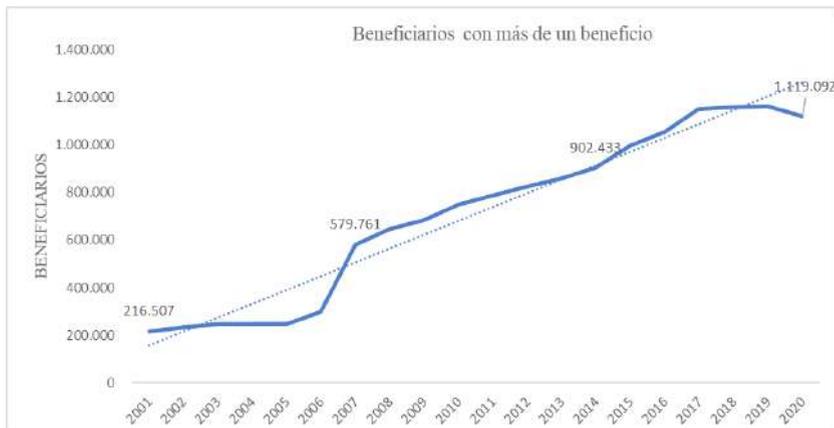
Gráfico 5
 Haber medio de Jubilación por Vejez a diciembre de 2020 (con y sin moratoria)



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

A la fecha analizada, el MTEySS registra un total de 1,1 millones de beneficiarios que percibían más de un beneficio, esto es una prestación de jubilación y uno o más beneficios de pensión. Si bien no se cuenta con una apertura de datos que identifique cantidad de beneficiarios que cobran más de dos beneficios dentro de ese total, se estima que los mismos no superan los 20.000 casos.

Gráfico 6
Beneficiarios con más de un beneficio del SIPA (1995-2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

Se muestra en el gráfico 6 la evolución registrada en cantidad de beneficiarios que perciben más de un beneficio dentro del SIPA y en el que se observa que en el período 2001 y 2005 el stock se mantuvo estable, registrando un leve ascenso a partir de 2003 por efecto de la moratoria Ley 25.865. Vuelve a tomar impulso a partir de 2005, año en que se sanciona la Ley 25.994 y luego en el año 2014 por efecto de la sanción de la Ley 26.970. Posteriormente, el dictado de la Ley 27.260 en junio de 2016 morigera la caída al prorrogar por 3 años (hasta julio de 2019) la vigencia de esta última, pero circunscribiéndola a partir de allí a mujeres de entre 60 y 64 años. Como resultado de estas políticas, el universo de beneficiarios que perciben dos o más beneficios previsionales se multiplicó por cinco en las últimas dos décadas.

Como fuera antes señalado, a fines del año 2020, los beneficiarios que acumulaban beneficios conjuntos de jubilación y pensión totalizaban 1,1 millones, de los cuales solo en el 29% de los casos el acceso fue alcanzado por la vía contributiva estricta, en el resto al menos una prestación se había obtenido a través de regímenes de moratoria (tabla 8). A esa fecha, el 68% había accedido al beneficio jubilatorio por la vía de excepción, en contraposición a las pensiones, donde solo el 14% fue obtenida por esa vía. Destaca la existencia de un 11% de casos donde ambas prestaciones (jubilación y pensión) fueron otorgadas a través de estos regímenes de excepción.

Tabla 8
Beneficiarios con Doble beneficio (Jubilación y Pensión) en el SIPA (diciembre, 2020)

TOTAL	Jubilación sin moratoria + Pensión sin moratoria	Jubilación sin moratoria + Pensión con moratoria	Jubilación con moratoria + Pensión sin moratoria	Jubilación con moratoria + Pensión con moratoria
1.119.092	321.345	37.881	641.823	118.043
100%	29%	3%	57%	11%

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

8. ACUMULACIÓN DE BENEFICIOS DENTRO DEL SIPA

Como fuera señalado en el punto 6 de este capítulo, las normas han fijado un límite económico a la acumulación de prestaciones por parte de los beneficiarios, a través del establecimiento de topes, los cuales difieren conforme haya sido el régimen previsional en función al cual fue otorgado cada uno de los beneficios (ver la tabla 6).

Para evaluar el potencial impacto de combinar prestaciones de jubilación y pensión dentro de los diferentes regímenes que coexisten dentro del SIPA y exteriorizar así la alta dispersión en los valores de acumulación de dichos beneficios, se recurrió a un ejercicio de simulación construido a partir de los haberes medios de jubilación y pensión de los regímenes previsionales contenidos en el SIPA y las correspondientes normas sobre acumulación de prestaciones aplicables en cada caso. Los supuestos y fuentes de datos utilizados fueron los siguientes:

1. El beneficiario percibe *una jubilación y una pensión*²⁷.
2. Cada régimen presenta un haber de “acumulación de beneficios previsionales mínimo”, a saber:
 - Régimen General (RG): resultante de la combinación de dos haberes medios de moratoria.
 - Regímenes Especiales: resultante de un haber medio de pensión más uno de jubilación por moratoria del régimen general (RG JM).

²⁷ No se consideraron opciones de cobro de dos o más pensiones, no considera las dobles coberturas que se generan entre las cajas provinciales y los sistemas nacionales ni las combinaciones con pensiones de PNC.

3. Cada régimen presenta un haber medio de “acumulación de beneficios previsionales máximo”, el cual supone el acceso a ambos beneficios “jubilación y pensión” por la vía contributiva estricta y dentro del mismo régimen.
4. Se utilizaron para el cálculo los haberes medios de cada una de las categorías seleccionadas²⁸ o, de corresponder, el tope de acumulación aplicable correspondiente al régimen previsional específico.
5. Los valores de acumulación máxima se corresponden con los detallados en la tabla 6 sobre los límites de acumulación de prestaciones.

Se muestran a continuación los haberes medios a diciembre de 2020, correspondientes a las prestaciones de jubilación y pensión en sus versiones con y sin moratoria previsional del Régimen General (tabla 9) y el haber medio de acumulación de doble beneficio dentro del SIPA (tabla 10) calculado para cada uno de los regímenes previsionales conforme la metodología antes descripta.

Tabla 9

Haber medio del SIPA – Régimen General Jubilación y Pensión con y sin moratoria (diciembre, 2020)

SIPA-Régimen General	Abreviaturas	Haber medio
Jubilación	RG J	42.616
Pensión	RG P	27.472
Jubilación Moratoria	RG JM	20.117
Pensión Moratoria	RG PM	19.683
Haber medio SIPA	HM SIPA	35.328

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

28 Boletín Estadístico de la Seguridad Social, MTEySS, diciembre de 2020.

Tabla 10

Haber medio de acumulación de beneficios del SIPA sobre Régimen Previsional (diciembre, 2020)

Régimen	Abreviaturas	Mínima Acumulación	Máxima Acumulación
Régimen General SIPA	RG	39.800	70.088
Leyes Anteriores, Ley 24.241 (Leyes 18.037, 18.038 y Decreto 1645/78)	Leyes Anteriores	48.059	67.896
De retiro Policía y Servicio Penitenciario	P y SP	58.094	98.351
Docentes no Universitario	DNU	65.774	120.265
Luz y Fuerza	Ly F	81.714	128.089,54 (1)
Yacimientos Carboníferos Río Turbio	YCRT	98.350	179.325,36 (2)
Investigadores Científicos	INV	109.615	236.001
Docentes Universitarios	DUN	117.271	252.885
Poder Judicial	PJ	257.044	558.217
Servicio Exterior	SE	271.764	666.131

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

Notas:

(1) El haber Máximo Jubilatorio, inciso 3 del artículo 9 de la ley 24.463 a diciembre de 2020²⁹.

(2) El haber Máximo Jubilatorio, inciso 3 del artículo 9 de la ley 24.463 a diciembre de 2020, más 40% de zona austral.

Los resultados obtenidos indican que los regímenes especiales correspondientes al Poder Judicial y al Servicio Exterior de la Nación duplican el Haber Máximo Jubilatorio del Régimen General del SIPA en la alternativa del haber “medio mínimo” de acumulación de beneficios de jubilación y pensión y lo quintuplican en la opción de máxima en la que ambas prestaciones fueron otorgadas por los regímenes respectivos.

Investigadores científicos y Docentes Universitarios accederían a un haber levemente inferior al Haber Máximo Jubilatorio del Régimen General del SIPA en la opción de mínima y lo duplicarían en sus opciones de acumulación de haber “medio máximo”.

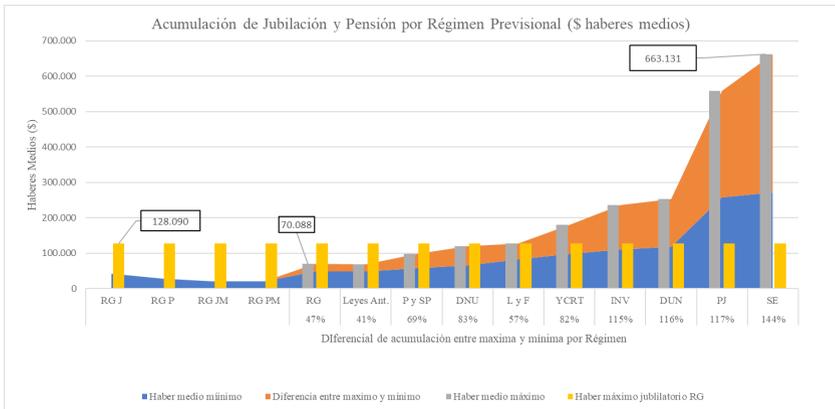
Se muestran en el gráfico 7 los resultados alcanzados y se los compara con los haberes medios de prestación única de jubilaciones y pensiones del Régimen General del SIPA contributivos y de moratoria y su relación con el Haber Máximo Jubilatorio del Régimen General.

29 La Resolución ANSES 433/2020 fijó el máximo haber jubilatorio a diciembre de 2020 en \$ 128. 089,54.

En el gráfico se pueden apreciar claramente las diferencias en el nivel de intensidad de la cobertura de los regímenes especiales respecto al Régimen General y a los beneficios otorgados por las leyes anteriores a la Ley 24.241, aun respecto de quienes detentan un doble beneficio de jubilación y pensión. Los resultados obtenidos indican que un beneficiario de un régimen especial con doble beneficio podría llegar a percibir hasta 33 veces el haber de quien solo percibe un beneficio de pensión por moratoria, 17 veces lo que perciben beneficiarios con doble beneficio, ambos obtenidos a través de regímenes de excepción, y 10 veces el haber medio de quienes accedieron a ambas prestaciones por la vía contributiva estricta.

Gráfico 7

Acumulaciones máximas y mínimas de beneficios según Régimen Previsional vs. Haber máximo jubilatorio Régimen General (Base haberes medios diciembre de 2020)



Fuente: elaboración propia en base a normativa y datos publicados por el MTEySS.

Las asimetrías señaladas se reproducen también hacia el interior de los regímenes especiales donde el diferencial de ingreso entre el haber de acumulación de mínima y el de máxima oscila de un 57%, para el Régimen Previsional de los trabajadores de Luz y Fuerza, y 144% en el Régimen correspondiente al Servicio Exterior.

En ese sentido, el doble objetivo de los sistemas previsionales debería ser la contemplación de la inclusión de todos los adultos mayores necesitados y lograr que las prestaciones alcancen un nivel monetario apropiado, pues, “otro aspecto relevante de la cobertura se vincula con la cuantía de los beneficios, también denominada ‘intensidad de la cobertura’” (OIT, 2001; Rofman y Luchetti, 2006).

Cabe señalar que la intensidad de la cobertura de los beneficios hace referencia a la capacidad de quienes perciben dicho haber para mantener un estándar de consumo considerado “suficiente”. Evaluar la suficiencia a partir de los valores de haberes medios publicados puede no resultar adecuado dada la significativa incidencia que, sobre el total de beneficiarios, tienen quienes perciben haberes mínimos de moratoria, que aportaron sobre una baja renta presunta –como es el caso de los trabajadores independientes y el conjunto de los asalariados con distintos niveles de ingreso–. Sin embargo, el ejercicio realizado evidencia la amplia dispersión de haberes entre los beneficiarios que acumulan más de un beneficio, consistente con las diferencias de intensidad de la cobertura que se registran entre los beneficiarios de los diversos regímenes dentro del SIPA.

Al respecto, el Pilar N° 15³⁰, en materia de políticas fijadas para la Unión Europea (EU), señala: “Los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada. Las mujeres y los hombres deben tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión. Toda persona tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna en la vejez”. La meta es establecer reglas más justas y financieramente sustentables.

9. IMPACTO FISCAL DE LA ACUMULACIÓN DE BENEFICIOS PREVISIONALES

A los efectos de estimar el impacto que, en el total del gasto previsional, produce la puesta al pago de un segundo beneficio, partiendo de la participación de las prestaciones (jubilación y pensión) y la forma de acceso (contributiva o moratoria) en los “haberes brutos” del 2020, se definieron dos escenarios:

El primero (de mínima) considera como “haber medio de la segunda prestación” al correspondiente a la menor de las prestaciones. Se asume que, de tener posibilidad de elección, el beneficiario resignaría la prestación de menor valor.

En el segundo escenario (de máxima) se computa el gasto que originó la atención de las pensiones por fallecimiento directas o derivadas de quienes perciben jubilación, utilizando como “haber medio de la segunda prestación” el haber medio correspondiente a la pensión contributiva o de moratoria, según correspondiera. Se asume que el

30 El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) ha establecido 20 iniciativas concretas para hacer realidad el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

acceso a una prestación de jubilación inhibe la posibilidad de continuar percibiendo pensión.

Tabla 11
Gasto del segundo beneficio previsional (Haberes Brutos a diciembre de 2020)

DOBLE COBERTURA	Beneficiarios	%	Escenario 1		Escenario 2	
			(Millones de pesos) (1)	%	(Millones de pesos) (2)	%
	1.119.092	16.9	24.809	12.9	29.530	15.4
TOTAL SIPA	6.597.927		192.383	100	192.383	100

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

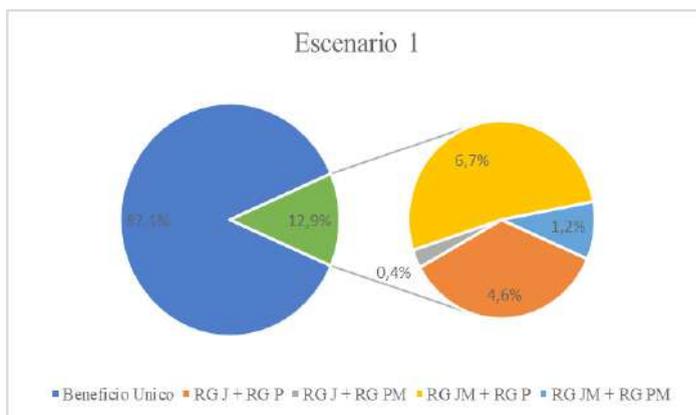
Notas: (1) Segundo beneficio previsional: "haber medio prestación de menor valor" (jubilación o pensión contributivo o de moratoria, según corresponda).

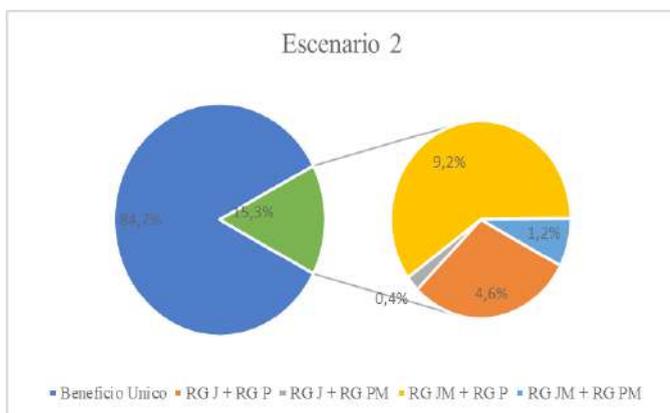
(2) Segundo beneficio previsional: "haber medio prestación de pensión" (pensión contributiva o de moratoria, según corresponda).

Conforme se muestra en la tabla 11, quienes accedieron al cobro de dos prestaciones representaban, a diciembre de 2020, el 17% del total de beneficiarios, originando el segundo beneficio un gasto sobre el total de las prestaciones que oscila en un rango que va del 12,9% en el Escenario 1 –donde se considera como segunda prestación la de menor valor–, al 15,4% del total del gasto en el Escenario 2 al considerar en todos los casos la pensión directa o derivada como segunda prestación.

Gráfico 8

Participación de beneficiarios de un doble beneficio según composición de prestaciones, jubilación o pensión con y sin moratoria





Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el MTEySS.

Podemos observar en el gráfico 8 el porcentual de participación de cada grupo de beneficiarios de doble beneficio en cada escenario propuesto en función a la forma de acceso. En ambos, el grupo compuesto por quienes perciben un beneficio de jubilación obtenido por moratoria y una pensión de origen contributivo estricto (RG JM + RG P) concentra el mayor porcentaje de incidencia en el total del gasto para ambos escenarios, 6,7% y 9,2% respectivamente, y justifica el incremento del 2,5% en el gasto que se registra en el escenario 2 al mantenerse estable la participación del resto de los beneficiarios.

Del total de beneficiarios del SIPA, a fines de 2020, un total de 3,9 millones percibían solo jubilación y 0,4 millones percibían solo pensión, siendo esperable que a futuro se sumen nuevos beneficiarios de doble beneficio, en el caso de que se le dé continuidad a los actuales requisitos y condiciones normativas para el acceso y mantenimiento a las pensiones por fallecimiento, a las moratorias vigentes y/o se lleven adelante nuevas políticas de inclusión que habiliten nuevos mecanismos de excepción para el acceso a las prestaciones previsionales³¹.

Por último, cabe señalar que el cálculo que antecede omite considerar dobles coberturas dentro del Sistema Previsional Nacional correspondientes a beneficiarios de jubilación o pensión otorgados por otros regímenes previsionales –jurisdicciones no transferidas a

31 A través del Decreto 475/2021, la ANSES oficializó hoy el Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado que establece que las mujeres y personas gestantes podrán sumar de uno a tres años de servicios computables para su jubilación por cada hijo o hija.

Nación y Cajas de profesionales– que cuentan con otro ingreso previsional otorgado por la ANSES (obtenidos en la mayoría de los casos a través de regímenes de excepción), afrontando el SIPA el financiamiento de estos segundos beneficios.

10. CONCLUSIONES³²

En el presente documento se ha revisado el funcionamiento de la previsión social en nuestro país y, en específico, del régimen general del SIPA en su relacionamiento con otros regímenes que coexisten en nuestro territorio a los efectos de identificar las casuísticas existentes en materia de acceso al doble beneficio previsional como titular de derecho y a las normas aplicadas sobre acumulación de prestaciones.

A lo largo del tiempo y a partir de una mayor rotación laboral de los trabajadores los criterios adoptados para administrar y resolver las diversas problemáticas que se presentaban al momento de alcanzar la edad jubilatoria fueron variando y se establecieron mecanismos de coordinación entre regímenes tendientes al pago de una prestación única. Se estableció así un régimen de reciprocidad jubilatoria que permitió unificar aportes y otorgar una prestación única a los beneficiarios.

Si bien este instituto admite ciertas excepciones, basadas en la diferente naturaleza de las prestaciones o de los servicios que las originaron y que los dejan fuera del régimen de reciprocidad jubilatoria, dentro del SIPA la percepción de más de un beneficio previsional se circunscribe principalmente a los casos en los que el beneficiario percibe un beneficio de jubilación en forma conjunta con uno o más de pensiones (acumulación).

Inicialmente, el derecho a pensión se extinguía al contraer nuevas nupcias, basándose este enfoque en un criterio de utilidad relacionado con la manutención de la persona. Posteriormente, este enfoque evolucionó y se consolidó en el marco de la reforma de la Ley 24.241 –basada en criterios asociados al régimen de capitalización individual– hacia un reconocimiento del derecho a la pensión como parte de un acervo de la vida marital posibilitando incluso la acumulación de pensiones de diferentes deudos. La derogación de este régimen no modificó el criterio de acumulación antes definido, por lo cual la limitación quedó establecida al fijar un haber máximo de acumulación que no es aplicable a la totalidad de las prestaciones, variando para

32 Las opiniones vertidas por la autora son estrictamente personales y no necesariamente representan a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), institución a la que actualmente pertenece.

cada uno de los regímenes que coexisten en el SIPA en función de sus normas específicas.

En nuestro país, la paulatina incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, las diversas políticas de excepción implementadas en las últimas décadas para el reconocimiento de aportes –que no previeron un control previo de ingresos en el acceso a los beneficios– y los criterios normativos vigentes para el acceso y mantenimiento de beneficios de pensión por fallecimiento de cónyuge han posibilitado que el número de casos se quintuplicara en las últimas dos décadas, pasando de 216.507 en 2001 a 1.119.092 en 2020, cifra que a diciembre de ese año representaba el 17% del total de beneficiarios del SIPA.

La atención del pago de ese segundo beneficio –medido como porcentaje sobre los haberes brutos del año 2020– oscilaba entre un 12.9% y 15.4% del total del gasto (haberes brutos), calculado sobre valores de haberes medios del sistema.

Las inequidades distributivas del sistema, en el cual los haberes medios de regímenes especiales pueden superar 22 veces el haber mínimo jubilatorio establecido para el mes de diciembre de 2020, se ven reflejadas en quienes acumulan beneficios, dependiendo su cuantía del régimen por el cual fueron otorgadas las prestaciones. A diciembre de 2020, el haber medio de acumulación más bajo estimado en el punto (ambos semicontributivos) ascendía a \$19.683, mientras que el haber medio potencial de doble beneficio dentro de regímenes especiales –con percepción de jubilación y pensión otorgados dentro del mismo régimen– podría incrementar hasta 34 veces ese valor.

A nivel internacional, los criterios adoptados en esta materia son diversos, pero tendientes a la limitación de este instituto al adoptar una o más de las siguientes restricciones: 1) condicionar su otorgamiento a partir de una edad mínima previamente definida para el cónyuge supérstite; 2) requerir la existencia de hijos comunes para el otorgamiento; 3) limitar la compatibilidad de cobro de esta pensión con la renta del trabajo personal, establecimiento un tope de ingresos máximos anuales; 4) evaluación previa de la capacidad económica del deudo al momento del deceso del titular del derecho y condicionar su mantenimiento a un control continuo de niveles máximos de ingreso; 5) reducción del lapso de duración del beneficio; 6) extinción del derecho al contraer nuevas nupcias o acceder a un beneficio previsional por derecho propio y 7) establecimiento de pautas objetivas para definir si el derechohabiente estuvo a cargo del causante al momento del deceso.

Las prestaciones previsionales, al ser parte de la política social del país, deben ser pensadas como tales preservando a aquellos que dependen de sus pensiones para vivir. Las condiciones de adquisición y las prestaciones homogéneas para toda la población que permitan

garantizar derechos y a la vez no propendan al mantenimiento de privilegios parecen ser un requerimiento indispensable de la seguridad social básica que debe prestar un sistema público.

No existe un único modelo de seguridad social considerado correcto, este debe surgir de un acuerdo social que no solamente determine y delimite hasta dónde la sociedad está dispuesta a financiar, sino que posibilite establecer reglas más justas, con prestaciones suficientes y financieramente sustentables. Alcanzar una indispensable armonía entre estos objetivos requerirá de la revisión de los institutos presentes, entre los que sin duda se encuentra la forma de dar cobertura a quienes dependen económicamente de un trabajador o jubilado fallecido, estableciendo nuevas reglas para el otorgamiento de pensiones, otorgando prioridad a las políticas e iniciativas capaces de acercar la seguridad social a los que carecen de la cobertura ofrecida por los esquemas existentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). (2010, 2011, 2020). MTEySS
- Boudou, Amado; D' Elia, Vanesa y Lo Valvo, Ezequiel (2007). "El Plan de Inclusión Previsional: un Primer Análisis de sus Resultados". ANSES.
- La Ruffa, Graciela; Gaya, Raúl; Carpenter, Sergio y Martínez, Carlos (2018). "Evolución y financiamiento de la Previsión Social en Argentina". ASAP.
- Piffano, Horacio (2009). "El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada". Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.
- Bertranou, Fabrio; Cetrángolo, Oscar; Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2011). "Encrucijadas de la Seguridad Social". CEPAL.
- Chirinos, Bernabé (1991). *La Seguridad Social y la Argentina*. Editorial Ad Hoc, Buenos Aires.
- Observatorio de la Seguridad Social (2011). "Análisis de la cobertura previsional del SIPA. Protección, Inclusión e Igualdad". ANSES.
- Observatorio de la Seguridad Social (2011). "La inclusión social como transformación: Políticas públicas para todos". ANSES.
- Grushka, Carlos; Gaiada, Julio y Calabria, Alejandro (2016). "Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción". Dirección de Estudios de la Seguridad Social, ANSES.

SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS A 2040

Leonardo E. Calcagno

1. INTRODUCCIÓN

Nos proponemos en este capítulo realizar un análisis de la situación actual y de las perspectivas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el principal organismo a cargo de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares. Luego de un repaso histórico, enfocándonos en su cobertura, el haber promedio real y el resultado financiero de la ANSES, expondremos la situación actual del sistema. Presentaremos luego nuestras proyecciones actuariales a 2040, realizadas con el Modelo de Microsimulación dinámica de la Seguridad Social Argentina (MISSAR). Esta metodología nos permitirá proyectar la evolución de la cobertura, de la adecuación y del resultado económico de la ANSES a través de varios escenarios. Por un lado, definiremos tres escenarios macroeconómicos (pesimista, optimista y central). Por el otro, realizaremos las proyecciones con dos legislaciones: la vigente a finales del mandato de Mauricio Macri (10/12/2019) y la legislación actual a marzo de 2021, incluyendo en particular la nueva Ley 27.609 de movilidad jubilatoria.

2. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA (1993-2021)

Empezamos nuestro análisis con un repaso de la situación de la ANSES desde que empezó a operar en 1993, hasta los últimos datos disponibles. Al momento de su creación, la ANSES unificó la mayoría de los regímenes de jubilación de reparto vigentes, el sistema de asignaciones familiares y el de seguro de desempleo. Se le transfirió también las cajas previsionales provinciales de 11 de las 24 jurisdicciones a lo largo de la década del 90. Es en la actualidad la principal institución de seguridad social de la Argentina: entre 2015 y 2019, un 75% de todos los aportes jubilatorios se hicieron al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) manejado por la ANSES, y 5,7 millones de jubilados y pensionados recibieron una pensión de la ANSES en 2020, según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (diciembre de 2020 y marzo de 2021). Para comprender la situación actual de la seguridad social argentina, hay que situarla en una perspectiva histórica. Estudiaremos primero el resultado económico de la ANSES desde 1993; repasaremos luego la evolución de la cobertura jubilatoria y del acceso a una asignación familiar; realizaremos por último un estudio comparado de la evolución del haber jubilatorio medio y de la jubilación mínima (2009-2021).

2.1. LA HISTORIA DE LA ANSES EXPLICADA A TRAVÉS DE SU RESULTADO ECONÓMICO (1993-2020)

El estudio del Resultado Económico de la ANSES (gráfico 1) permite un buen repaso de las distintas etapas que experimentó este organismo desde su creación. Medimos este resultado económico, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, en base a datos de la Cuenta de Inversión (1993-2019) y de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) base caja de 2020, según la metodología explicada en Calcagno (2020). Esta consiste en considerar únicamente los recursos corrientes no extraordinarios destinados a la ANSES con asignación específica a este organismo; y como gastos corrientes, todos los gastos a cargo de este organismo, *de jure* o *de facto*. Esta clasificación no corresponde en sentido estricto a los ingresos y gastos corrientes de la Cuenta AIF de la ANSES.

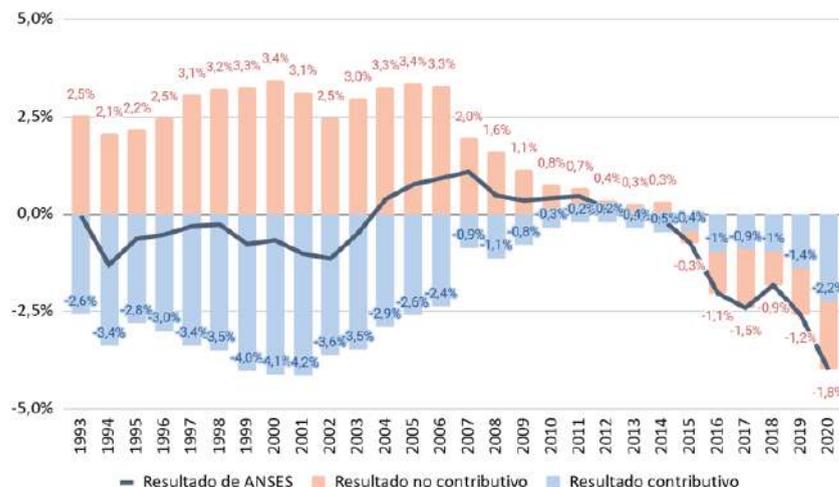
Yendo más en detalle, consideramos como ingresos corrientes las contribuciones a la seguridad social, los ingresos tributarios y no tributarios destinados a la ANSES y la coparticipación efectivamente descontada de las Provincias para la ANSES (15% hasta 2015, porcentaje que se fue reduciendo en tres puntos porcentuales a partir de 2016 hasta el 0% en 2020). No consideramos las demás contribuciones figurativas como recursos corrientes de ANSES, ya que provienen de rentas generales y se asemejan a una manera de cubrir el déficit financiero del organismo. Tampoco consideramos que las rentas de

la propiedad generadas por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) sean ingresos corrientes de la ANSES, ya que no están disponibles para pagar prestaciones del organismo. Por último, excluimos lo recaudado por el Sinceramiento Fiscal Ley 27.260 por ser un ingreso extraordinario destinado a financiar el Programa Nacional de Reparación Histórica (PNRH).

Del lado de los gastos, excluimos el costo del PNRH de los gastos corrientes de la ANSES hasta 2020, cuando pasa a ser financiado con recursos corrientes del organismo. Hecha esta corrección, tomamos en cuenta no sólo los demás gastos corrientes de la ANSES (jubilaciones, Pensiones No Contributivas (PNC), asignaciones familiares), sino también sus gastos figurativos (que incluyen las transferencias a cajas de fuerzas de seguridad y el pago de PNC), el pago de sentencias judiciales y los gastos de funcionamiento.

Finalmente, enriquecemos este análisis subdividiendo el resultado económico en uno contributivo y otro no contributivo. El contributivo es la diferencia entre contribuciones a la seguridad social y el gasto en jubilaciones y asignaciones familiares contributivas, incluido el financiamiento de cajas no transferidas. El no contributivo son los ingresos tributarios destinados a la ANSES menos los gastos en Pensiones No Contributivas, jubilaciones por moratoria, Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM) y Asignación Universal por Hijo (AUH)).

Gráfico 1
Resultado contributivo y no contributivo de ANSES, % PBI (1993-2020)



Un primer resultado contraintuitivo es el que señala que, a lo largo del período, es el resultado contributivo el que ha arrojado el déficit más importante. Lejos del lugar común que dice que el problema de la seguridad social es que se jubiló gente que no contribuyó o que se paga Asignación Universal por Hijo a las familias de personas que no trabajan en el sector registrado, vemos que desde la creación de la ANSES son los ingresos tributarios los que financian un sistema jubilatorio contributivo deficitario.

La principal causa de este resultado es que la ANSES fue creada en el marco de una reforma jubilatoria alineada con las directivas del Consenso de Washington, convirtiéndose en el pilar de reparto de un sistema mixto, donde el segundo pilar de capitalización fue conformado por las AFJPs. Aunque no se llegó al extremo de eliminar el pilar de reparto, como en Chile en 1980, se encaraba a la ANSES como un elemento residual, derivando a las nuevas cohortes de trabajadores hacia el sistema privado, por ejemplo, inscribiendo automáticamente en una AFJP a todos los trabajadores que no pidieran expresamente contribuir en el régimen de reparto. La ANSES quedaría por lo tanto a cargo del pago de todos los derechos adquiridos antes de la puesta en marcha de las AFJPs en 1994, pero recibiría sólo una minoría de los nuevos aportes y contribuciones, captados por el pilar de capitalización.

Se le asignó por lo tanto a la ANSES amplios recursos tributarios (parte del IVA, del impuesto a las Ganancias y del impuesto a los combustibles) y un 15% de la coparticipación asignada a las provincias para financiar el déficit causado por la creación de las AFJPs. Vemos no sólo que este financiamiento fue insuficiente, manteniéndose un déficit promedio de 1,5% del PBI entre 1993 y 2002, sino que se estaba subsidiando las AFJPs con 3 puntos del producto de recursos tributarios. Situación particularmente injusta para la población excluida del mercado de trabajo formal, en su mayoría femenina, que financiaba a la ANSES pagando IVA, impuesto a los combustibles y otros impuestos coparticipables, sin poder acceder a una jubilación. Se había por lo tanto instaurado un esquema jubilatorio regresivo en el que las capas medias y acomodadas eran subsidiadas por la población más humilde.

La consecuencia inevitable de este esquema desequilibrado y deficitario fue, ya estallada la convertibilidad en 2002 y vedado el acceso a los mercados de capitales internacionales, licuar el valor real de las jubilaciones del régimen de reparto, actualizándolas por debajo de la inflación para obtener un resultado económico excedentario. Se decidió privilegiar las jubilaciones mínimas, pero se redujeron fuertemente las jubilaciones más elevadas. De este modo, junto a la recuperación

económica empezada en 2003, se obtuvo un excedente de seguridad social importante y se redujo el déficit contributivo de -3,6% del PBI en 2001 a -2,4% en 2006. Sin embargo, esto provocó una litigiosidad renovada mediante los fallos de la Corte Suprema Badaro (que ordena reevaluar los aumentos jubilatorios por decreto de 2002 a 2006) y Eliff (que cambia el modo de cálculo de la jubilación inicial, en particular para los períodos cotizados entre 2002 y marzo de 2009).

A partir de 2007 entra plenamente en vigor la moratoria jubilatoria de 2006, que aumentó fuertemente la cobertura como veremos en el gráfico 2 del apartado 1.2. Se dio así acceso a una jubilación de a capas de la población que había contribuido mediante impuestos indirectos al pago de jubilaciones contributivas los años anteriores. El abultado superávit no contributivo se fue gradualmente reduciendo, fenómeno acelerado por la introducción de la AUH en 2009 y un mayor acceso a pensiones por invalidez entre 2010 y 2015. Se redujo en paralelo el déficit contributivo, no sólo por el crecimiento del empleo formal y de los salarios entre 2003 y 2013, sino principalmente por la reasignación (voluntaria en 2007, obligatoria en 2008) de aportantes del régimen de AFJPs hacia el sistema de reparto. Fue tal la importancia desde un punto de vista fiscal de la nacionalización de las AFJPs que también se pudo financiar la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria, que a partir de marzo de 2009 indexó a las jubilaciones (y, a partir de 2016, también las asignaciones familiares) con la evolución de salarios y de los ingresos tributarios de ANSES por beneficio. Así, la ANSES había alcanzado un equilibrio tanto contributivo como no contributivo en 2014.

La etapa en curso empieza en 2015, aunque se profundizó desde 2016, en donde la ANSES arroja simultáneamente un déficit contributivo y uno no contributivo. El déficit no contributivo aumentó por dos razones principales. Por un lado, la moratoria de 2014 Ley 26.970 permitió volver a alcanzar niveles de cobertura jubilatoria universal, como se ve más abajo en el gráfico 2, pero aumentó los gastos corrientes de ANSES sin compensarlos con mayores ingresos. Esta medida aumentó el gasto en jubilaciones por moratoria de 2,2% del PBI en 2014 a 2,8% en 2016, representando aproximadamente 0,6% del PBI. El aumento del déficit no contributivo se debe sin embargo de manera fundamental al fallo de la Corte Suprema de 2015 que ordenó dejar de detraer el 15% de coparticipación de las provincias para financiar la ANSES. Mediante la Ley 27.260 de 2016, que instituye el PNRH, se refrendó un acuerdo entre Nación y las Provincias para devolverles ese 15% de manera gradual, hasta hacerlo de manera completa en 2020. Esto representó un desfinanciamiento de la ANSES de cerca de 1,5% del PBI, que no fue compensado por recursos genuinos. Es no-

table que el aumento del déficit no contributivo entre 2015 y 2020 fue, justamente, de 1,5% del PBI.

En paralelo, el déficit contributivo aumentó en 1,1% del PBI entre 2014 y 2019. Esto se debe en alguna medida a un aumento de gastos, como la extensión de las asignaciones familiares contributivas a los hijos de monotributistas en 2016 que aumentó la cobertura de estas asignaciones (como se ve en el gráfico 3 del apartado 1.2). También se aumentó en cerca de 0,5% del PBI el gasto en jubilaciones contributivas mediante el PNRH, votado en 2016, gasto compensado en 0,3% del PBI por transferencias del FGS de fondos recaudados en el marco del Sinceramiento Fiscal de 2016-2017; pero sólo tomamos en cuenta este gasto a partir de 2020.

Sin embargo, la principal causa de esta degradación del resultado contributivo de la ANSES fue una reducción de los aportes y contribuciones a la seguridad social en un punto del producto entre 2015 y 2019. Si bien esta se debió en buena medida a la crisis económica que empezó en 2018, también jugó un rol importante la reforma fiscal de 2017 Ley 27.430, que introdujo un Mínimo no Imponible por empleado para las contribuciones patronales. Alcanzaba los 12 mil pesos (reajustables por inflación), pero se buscaba implementar de manera progresiva: 20% en 2018, 40% en 2019, hasta alcanzar el MNI pleno en 2021. En base a cálculos propios usando la base MECTRA de la AFIP de noviembre de 2019, el costo anualizado de esta medida alcanzó 0,37% del PBI, por lo que hubiera alcanzado cerca de 1% del PBI en 2022 de haberse aplicado plenamente. Este desfinanciamiento de la ANSES fue detenido con la Ley de Solidaridad 27.541 de diciembre de 2019 que congeló el MNI por empleado, introdujo un MNI de 10 mil pesos para el conjunto de la plantilla de cada empresa de hasta 25 empleados, y aumentó las contribuciones patronales del sector público de 17% a 18%.

Vemos por último un aumento del déficit de la ANSES hasta -4% del PBI¹ en 2020. Este valor se alcanzó por el impacto de la pandemia: las contribuciones patronales y la recaudación tributaria se vieron afectadas por la recesión provocada por la pandemia. Las contribuciones patronales fueron además reducidas para algunos sectores estratégicos o especialmente afectados por las restricciones sanitarias. La fuerte caída de -10% del PBI en 2020 también aumentó mecáni-

1 Estimamos en base al seguimiento físico financiero de 2020 el monto total de transferencias corrientes pagadas por ANSES (en su gran mayoría asignaciones familiares). Excluimos por lo tanto el IFE y el ATP pagados por ANSES, que estimamos respectivamente en 1,1% y 0,9% del PBI, pero que son gastos extraordinarios financiados por el Tesoro.

camente el déficit expresado en porcentaje del producto. La variable fundamental que explica sin embargo el aumento del déficit para el 2020 es el haber mantenido el poder adquisitivo de los beneficios de ANSES, en particular las jubilaciones más bajas, lo que aumentó su peso en un producto que se había reducido mucho.

Así, vemos que la situación financiera actual de la ANSES es delicada, producto principalmente de una quita de recursos de cerca de 2% del PBI (15% de coparticipación y MNI de contribuciones patronales), y de una situación económica adversa agravada por la pandemia. En menor medida, la segunda moratoria previsional de 2014 también contribuyó a este cuadro delicado, pero sólo por cerca del 0,6% del PBI, y a partir de 2020 el PNRH representó un gasto de 0,2% del PBI para ese año, y debería representar un 0,5% adicional para los años siguientes. Profundizaremos este análisis en nuestras proyecciones expuestas en el punto 2. Previamente, estudiaremos la evolución de las prestaciones de la ANSES, estudiando su cobertura y nivel real.

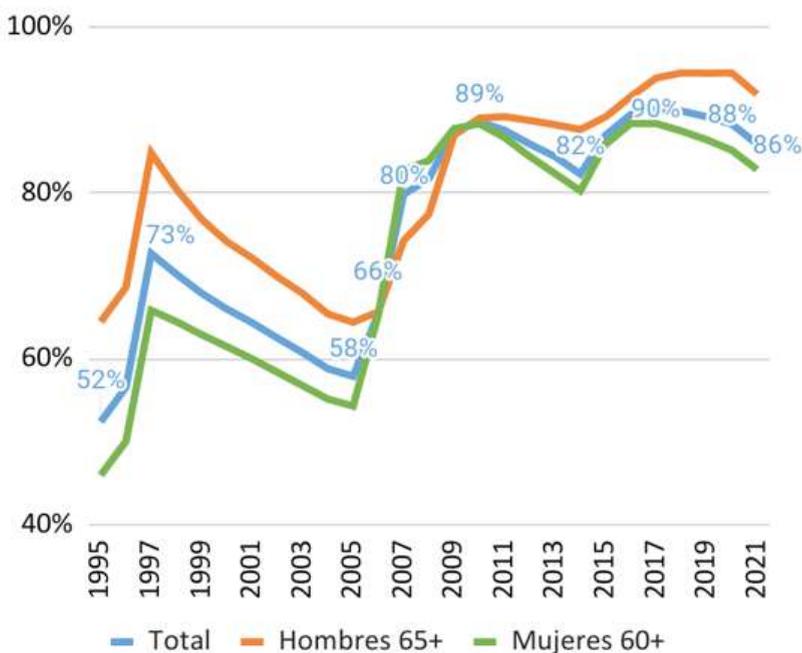
2.2. PROFUNDIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR: COBERTURA Y ADECUACIÓN DE LOS BENEFICIOS DE ANSES (1995-2021)

La adecuación de una prestación de la seguridad social es función tanto de su valor como de su cobertura. Esta última es quizás la variable más importante de las dos, ya que de poco sirve tener jubilaciones promedio altas si alcanzan a pocos beneficiarios. Además, como lo repasamos en el apartado 1.1., las distintas moratorias, así como la AUH, también tuvieron un impacto importante en el resultado económico de la ANSES.

El primer punto a estudiar es el acceso a una jubilación o pensión del SIPA para la población en edad jubilatoria, que representamos en el gráfico 2. Usamos datos de beneficiarios de jubilaciones o pensiones, así como los de la PUAM, extraídos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2011-2021). Sólo consideramos los beneficiarios en edad jubilatoria (mujeres de 60 años o más, varones de 65 o más años de edad); para los períodos en que no está disponible el dato de beneficiarios por edad, le aplicamos los porcentajes de beneficiarios en edad jubilatoria. En base a datos de beneficiarios por edad del Boletín Estadístico de Seguridad Social (2011-2020), vemos que, en promedio, 89% de los beneficiarios y 95% de las beneficiarias tienen edad jubilatoria; alcanza el 93% para ambos sexos.

Gráfico 2

Población en edad jubilatoria con acceso a una jubilación, pensión o PUAM del SIPA (1995-2021)



Un primer punto a considerar es que la reforma jubilatoria Ley 24.241 de 1993 endureció las condiciones de acceso a una jubilación. Fue aumentando progresivamente la edad jubilatoria a los niveles actuales, y fue eliminando la posibilidad de reconocer años de aportes con declaraciones juradas. Esto, combinado con el alto desempleo y trabajo informal de las décadas del 80, 90 y principios del 2000 provocó un descenso continuo del acceso a una jubilación del SIPA. Según Rofman y Oliveri (2011), en 1993 el 80,9% de la población de 65 o más años de edad tenía acceso a una jubilación o pensión. Tomando únicamente los beneficios del SIPA y la población en edad jubilatoria, estimamos la cobertura en 73% para 1997, año en que se terminaron de transferir las cajas previsionales de 11 provincias y jurisdicciones. En contraste, en 2005 sólo un 58% de la población en edad jubilatoria, y 54% de las mujeres, tenía acceso a una jubilación o pensión del SIPA.

Luego, la moratoria de 2006 permitió un salto en la cobertura: en el 2007, 80% de la población en edad jubilatoria tenía un beneficio de ANSES, un porcentaje incluso mayor (84%) para las mujeres. Con la

nacionalización de los fondos de pensión privados, la cobertura aumentó hasta un máximo de 89% en 2010, traccionada en particular por beneficiarios varones que pasaron al régimen de reparto. La cobertura entre los hombres de edad jubilatoria pasó así de un 74% en 2007 a un 89% en 2010.

A partir de aquí, la cobertura de los hombres alcanzó un 94% en 2017, con la moratoria Ley 26.970 de 2014. Aunque se les cerró el acceso a partir de 2016, dado que la PUAM que la reemplaza también se obtiene a partir de los 65, la cobertura de los hombres se mantuvo en niveles casi universales, con un 92% en el primer trimestre de 2021. Mientras, la cobertura jubilatoria de las mujeres de 60 años o más dependió de la renovación de las moratorias. Esta cayó hasta un 80% en 2014, para luego volver a situarse en un 88% en 2016, y volver a bajar hasta un 85% en 2020, 83% según los datos del primer trimestre de 2021.

Es cierto que la moratoria Ley 26.970 fue prorrogada y sigue abierta para las mujeres, pero contiene una restricción que sólo permite comprar aportes desde los 18 años hasta el 31 de diciembre de 2003. Así, una mujer nacida en 1957, que cumplió 18 en 1975 podía comprar en la moratoria 29 años de aportes (2004 menos 1975) y necesitaba por lo tanto contribuir sólo un año más después de 2004 para poder jubilarse a los 60 años en 2017. Sin embargo, a medida que pasan los años, esta restricción va gradualmente cerrando el acceso a una jubilación por moratoria para las mujeres. Así, en 2021, la cohorte de mujeres nacidas en 1961 alcanza la edad jubilatoria, pero sólo pueden comprar con la moratoria vigente 25 años de aportes (2004 menos 1979, año en el que cumplieron 18 años). Deben haber aportado por lo tanto 5 años desde 2004 para poder jubilarse a los 60; caso contrario, deben esperar los 65 para cobrar la PUAM, o que el exceso en edad jubilatoria les permita jubilarse con menos de 30 años de aportes. Por lo tanto, el esquema actual está corriendo en los hechos la edad jubilatoria de la mayoría de las mujeres, que tienen carreras incompletas, a los 65 años de edad.

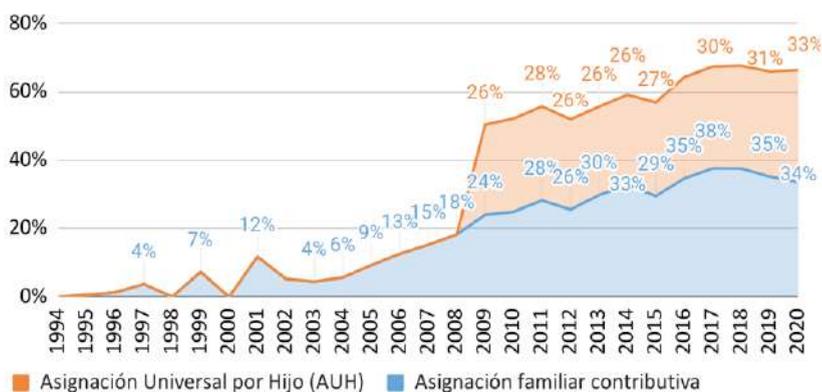
Por otro lado, el acceso a una asignación familiar también varió en el tiempo, como lo muestra el gráfico 3 a continuación. Usamos datos anuales del seguimiento físico financiero hasta 2008, y datos abiertos de la ANSES desde enero de 2009 hasta septiembre de 2020. El pago de asignaciones familiares no estuvo inmediatamente a cargo de la ANSES, y es probable que haya años con datos incompletos a finales de la década del 90 y principios del 2000. Se ve sin embargo que el acceso a una asignación familiar contributiva era bajo y disminuyó de un 12% en 2001 a un 4% en 2003. Como las asignaciones familiares para los trabajadores asalariados formales se dan bajo condición de

ingreso, y estas escalas sólo empezaron a ser actualizadas por Decreto 368/2004 en marzo de 2004, la cobertura cayó fuertemente. El aumento recurrente en los años siguientes del tope de ingresos para acceder a una asignación familiar, junto al incremento del empleo formal asalariado, aumentó progresivamente la cobertura de asignaciones familiares hasta 18% en 2008.

La introducción en 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH) logró aumentar drásticamente la cobertura de asignaciones familiares, alcanzando ese mismo año a 26% de los menores de edad. Desde ese momento, la cobertura de la AUH se mantuvo estable hasta 2015, saltando al 29% en 2016 y manteniéndose en esos niveles hasta 2020, año en que subió a 33%. Este aumento se debió en parte a la crisis económica causada por el COVID-19, que redujo el empleo independiente y aumentó fuertemente la inactividad y el desempleo; y en parte a la búsqueda activa por parte de la ANSES de niños con derecho a la AUH excluidos del beneficio.

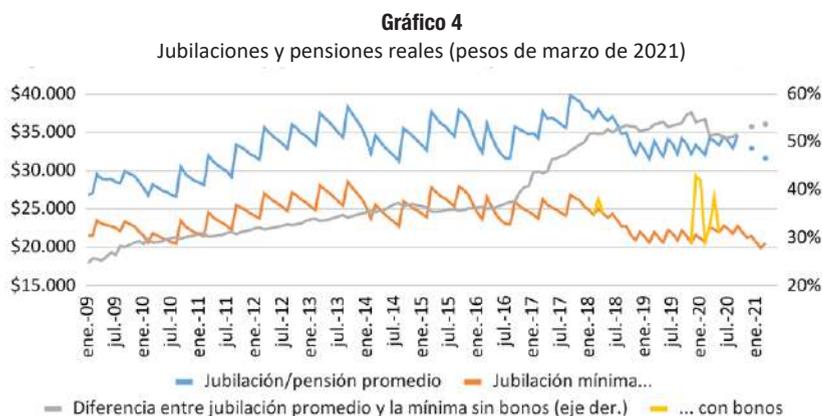
Mientras, las asignaciones familiares contributivas siguieron aumentando su cobertura hasta un 28% en 2011 y un 33% en 2014, año en que ANSES se hizo cargo del pago de las asignaciones familiares del sector público nacional. La indexación de los topes de asignaciones familiares sobre la movilidad jubilatoria en 2015 y la extensión de éstas a los monotributistas en 2016 permitieron un salto importante de la cobertura de las asignaciones contributivas desde un 29% en 2015 a un 38% en 2017. La cobertura se redujo luego hasta un 34% en 2020, probablemente debido a la baja del empleo formal desde 2018.

Gráfico 3
Menores con acceso a una asignación familiar de ANSES



Así, vemos que desde 2017 algo más de las dos terceras partes de los menores reciben una asignación familiar de la ANSES. No hay que olvidar que las familias que pagan el impuesto a las ganancias de cuarta categoría tienen un descuento por hijo que es incluso superior monetariamente a las asignaciones familiares pagadas por la ANSES, por lo que la cobertura es aún mayor. Más allá de que es fundamental seguir incluyendo de manera activa a los niños que tienen derecho a la AUH, pero no están inscriptos; una pista interesante de reforma podría ser extender el pago de la AUH a todos los menores sin conditionalidades de ingreso (manteniendo las de escolarización, vacunación y seguimiento médico), pero dejar de deducir a los hijos del pago de impuesto a las ganancias de cuarta categoría. Este punto queda para un análisis posterior.

Por último, veamos la adecuación de los beneficios jubilatorios (gráfico 4) y de asignaciones familiares (gráfico 5) de la ANSES. Adoptamos un promedio simple de los Índices de Precios al Consumidor de la provincia de San Luis y de CABA para la inflación hasta abril de 2016, fecha a partir de la cual usamos los datos del INDEC.



En el gráfico 4 vemos la evolución de la jubilación y pensión mensual promedio según datos abiertos de la ANSES (enero de 2009 - septiembre de 2020) y el Boletín Estadístico de la Seguridad social para diciembre de 2020 y marzo de 2021. La comparamos a la jubilación mínima, mostrando en particular el impacto de los bonos otorgados en marzo 2018, diciembre de 2018, enero y marzo de 2020 tomando un beneficiario que sólo recibe ese beneficio, y que accedió a una jubilación por moratoria.

Se ve primero que la fórmula de movilidad Ley 26.417, aplicada entre marzo de 2009 y septiembre de 2017, permitió un aumento tanto de la jubilación mínima como de la jubilación promedio. Entre estas fechas, la jubilación mínima aumentó un 14% en términos reales, mientras que la jubilación media lo hizo un 35%, a pesar de las devaluaciones con alta inflación de principios de 2014 y fines de 2015. Estas cifras muestran que la ley de movilidad 26.417, indexada en salarios y en los recursos tributarios de ANSES por beneficio, permitió un aumento importante del poder adquisitivo de los jubilados en el mediano plazo.

Si comparamos la jubilación promedio con la mínima, vemos sin embargo que la jubilación promedio creció más rápido que la jubilación mínima, en dos movimientos. Primero, en enero de 2009 la jubilación promedio era un 25% más grande que la mínima. Este porcentaje fue aumentando progresivamente hasta un 35% en marzo de 2014, fluctuando en ese valor hasta junio de 2016. Este aumento gradual puede deberse a un mejor cálculo de la jubilación inicial, al actualizar los ingresos desde marzo de 2009 con la fórmula de movilidad jubilatoria, y a una baja de la cantidad de jubilados por moratoria, como vimos en la Figura 2 y veremos con más detalle en la Figura 9a.

Vemos a partir del segundo semestre de 2016 un salto en la diferencia entre la jubilación media y la mínima. Si en julio de 2016 la jubilación media era un 37% superior a la mínima, este valor alcanzó un 52% en enero de 2018, y un 56% en noviembre de 2019. Este aumento se debe al Programa Nacional de Reparación Histórica (PNRH) Ley 27.260. Abierto a partir del segundo semestre de 2016, la adhesión se extendió hasta julio de 2019. A cambio de desistir de toda demanda contra el Estado nacional, los jubilados y pensionados que podían acogerse a los fallos Sánchez, Badaro y Eliff de la Corte Suprema por haberes mal liquidados, recibían un reajuste de sus haberes y, si habían efectivamente litigado, el pago de un retroactivo. Esto representó un gasto promedio anual de 0,5% del PBI destinado a jubilados y pensionados que se habían jubilado con los años de aportes requeridos. Así, la jubilación media creció un 5% real entre marzo de 2016 y marzo de 2018 cuando, en el mismo período, la jubilación mínima cayó un 5% real.

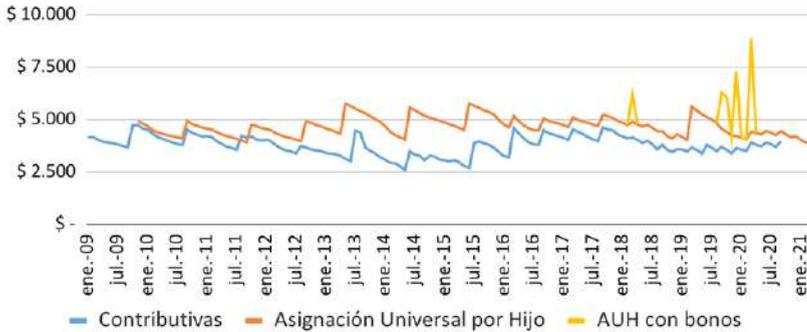
Así, el cambio hacia la Ley de movilidad jubilatoria 27.426 en marzo de 2018 redujo los haberes hasta niveles distintos. Si la jubilación mínima se redujo un 19% en términos reales entre septiembre 2017 y diciembre 2019, y la media, un 16%, en diciembre 2019 la mínima había retrocedido a su nivel real promedio de 2010, borrando prácticamente todos los aumentos alcanzados con la Ley 26.417. Mientras, la media sólo había retrocedido a su nivel de 2014. Tomando datos de

ingresos por deciles, que vienen de datos abiertos de ANSES, vemos por ejemplo que el 50% de los titulares con haberes medios más bajos perdieron cerca de 12% de su poder de compra entre diciembre de 2015 y junio de 2019. En contraste, el penúltimo decil de ingreso vio su poder de compra crecer un 11%, y el último decil, el de poder de compra más elevado, un 3%. Es necesario por lo tanto matizar las consecuencias de las políticas previsionales de Macri en la adecuación jubilatoria: no implicó una baja generalizada de las jubilaciones, sino que favoreció a los jubilados con mayor poder adquisitivo y perjudicó a los más humildes.

La adecuación de los beneficios jubilatorios es más compleja de evaluar a partir del gobierno de Fernández. En diciembre de 2019 se aplicó por última vez la movilidad Ley 27.426. Entre marzo de 2020 y diciembre de 2020, se dieron aumentos por decreto, combinando incluso el de marzo un aumento proporcional y una suma fija que favoreció a las jubilaciones y pensiones más bajas. Finalmente, a partir de marzo de 2021 se empezó a aplicar la nueva fórmula de movilidad Ley 27.609. La diferencia entre la jubilación mínima y la media se mantuvo estable, y ambas perdieron 5% en términos reales entre diciembre de 2019 y marzo de 2021 (sin contabilizar los bonos extraordinarios distribuidos).

Gráfico 5

Asignaciones por hijo reales (pesos de marzo de 2021)



Sin embargo, no se puede concluir que haya habido un ajuste en perjuicio de los jubilados durante este primer tramo del gobierno de Fernández. Primero, dada la fuerte recesión de 2020 (-10% del PBI), las jubilaciones fueron relativamente resguardadas. Segundo, cuando se toman en cuenta los bonos dados entre diciembre de 2019 y marzo de 2021, el haber mínimo promedio fue 6% superior en términos reales que el promedio de los dieciséis meses anteriores (agosto de 2018 - no-

viembre de 2019). Tercero, no estamos midiendo el impacto de otras políticas que aumentaron el ingreso disponible de los jubilados, como los medicamentos gratis del PAMI o el congelamiento de tarifas de servicios públicos. Por último, como lo mostraremos en el punto 2, la esperada recuperación económica pospandemia redundará en un aumento importante de las jubilaciones, ya que la nueva Ley 27.609 de movilidad jubilatoria las vincula a la evolución de los salarios y de los recursos de la ANSES.

Por último, mostramos en el gráfico 5 la evolución del monto real de las asignaciones familiares. El monto promedio de asignaciones familiares contributivas viene de los datos abiertos de la ANSES (enero de 2009 - septiembre de 2020), mientras que el de la AUH es una elaboración propia. En lo que atañe a las asignaciones familiares contributivas, vemos una tendencia a la baja hasta marzo de 2016, fecha en que empezaron a ser actualizadas según la movilidad jubilatoria. A partir de ahí, y hasta septiembre de 2017, estuvieron en franco ascenso (+12% real entre marzo de 2016 y septiembre de 2017). El cambio de movilidad jubilatoria y la aceleración inflacionaria a partir de 2018 afectó negativamente su nivel real (-22% entre septiembre de 2017 y diciembre de 2018). Quedaron por último en niveles estables hasta septiembre de 2020, beneficiándose en particular de un aumento por decreto del 13% en marzo de 2020.

Mientras, la AUH tuvo un comportamiento levemente distinto. Aumentó un 17% en términos reales entre noviembre de 2009 y junio de 2015, y aunque no recuperó ese valor máximo en septiembre de 2017, su ajuste por Ley de movilidad jubilatoria 26.417 mantuvo el beneficio en un nivel promedio real elevado al beneficiarse de aumentos semestrales cuando antes se actualizaba su valor por decreto cerca de una vez al año. El cambio de la movilidad jubilatoria en marzo de 2018 redujo un 17% el poder de compra de la AUH (septiembre de 2017 - diciembre de 2018). Si bien el fuerte aumento de marzo de 2019, que implicó adelantar los aumentos esperados en el año, y los varios bonos pagados a los beneficiarios de la AUH a partir del segundo semestre de 2019, representaron fuertes transferencias a los beneficiarios de la AUH, estas han sido puntuales y no aumentaron permanentemente el valor del beneficio. Por lo tanto, en marzo de 2021 la AUH había bajado un 6% adicional respecto a su valor de diciembre de 2018. Es de esperar que la AUH, al estar indexada con la nueva Ley 27.609 de movilidad jubilatoria, aumentará en sintonía con la recuperación económica pospandemia y que veamos en los próximos años un incremento real importante de este beneficio.

Así, la adecuación actual del sistema de seguridad social ha sido afectada en particular por el cambio de ley de movilidad jubilatoria

en marzo de 2018 y la crisis económica que empezó en mayo de ese mismo año, disminuyendo el valor de los haberes previsionales y de las asignaciones familiares. La cobertura jubilatoria también está disminuyendo gradualmente para las mujeres por el agotamiento de la moratoria previsional Ley 26.970. Su reemplazo por la PUAM implica en los hechos un equiparamiento de la edad jubilatoria de las mujeres sin los aportes suficientes con la de los varones. No obstante, el nivel real de los beneficios previsionales más bajos y de las asignaciones familiares ha sido resguardado mediante aumentos por decreto y bonos diversos a lo largo del 2020, a pesar de la recesión de la pandemia de COVID-19. Además, la nueva fórmula de movilidad jubilatoria Ley 27.609 permitirá que los beneficiarios de la seguridad social sean partícipes de la recuperación económica pospandemia. Este punto quedará claro en la siguiente sección, donde detallamos nuestras proyecciones de seguridad social al horizonte de 2040.

3. PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA (2020-2040)

Presentamos en este punto nuestras proyecciones actuariales de largo plazo de la seguridad social argentina, cubriendo no sólo el resultado económico futuro de la ANSES sino también el nivel y la cobertura futura de sus beneficios. Presentaremos primero las perspectivas actuariales del sistema, repasando nuestras hipótesis macroeconómicas y demográficas. Mostraremos luego las proyecciones con dos legislaciones: la imperante al momento del cambio de mando presidencial el 10 de diciembre de 2019; y la vigente en marzo de 2021, con la nueva Ley 27.609 de movilidad jubilatoria vigente. Estudiaremos la evolución del resultado económico, de la movilidad jubilatoria y de la cobertura con ambas legislaciones.

3.1. METODOLOGÍA Y ESCENARIOS

Para llevar a cabo nuestras proyecciones jubilatorias a 2040, utilizamos el Modelo de Microsimulación de la Seguridad Social Argentina (MISSAR) desarrollado con la plataforma LIAM2², y cuyos detalles metodológicos se encuentran en Calcagno (2018). Es un modelo que utiliza la microsimulación dinámica, que consiste en pasar de una foto a una película: tomamos una base inicial (en este caso, el cuarto

2 El código del modelo está disponible en <https://github.com/leonardo-calcagno/MISSAR>. Una aplicación del modelo se hace en Calcagno (2021), y el código con la base de datos entera de ese artículo está en <https://zenodo.org/record/4665857#.YLRLTd1XpQI>. Incluye también los excels con los escenarios macroeconómicos usados, que son los mismos que los de este capítulo.

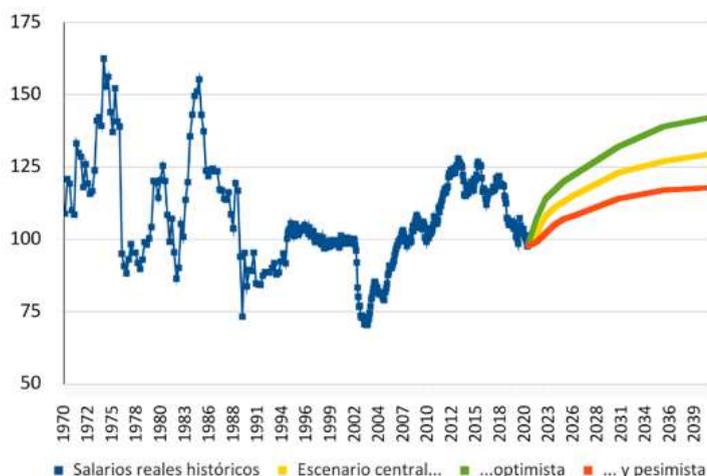
trimestre de 2014 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)). Rejuvenecemos primero a los encuestados, simulando carreras pasadas plausibles con sus características al momento de la encuesta, y respetando las evoluciones del mercado de trabajo (1974-2014) y de los ingresos (1970-2014) en la Argentina. Esto nos da una estimación de sus derechos de jubilación acumulados al momento de la encuesta. Una vez enriquecida esta foto inicial, proyectamos el comportamiento de estos encuestados hasta 2040.

Los comportamientos individuales se calibran sobre los observados en la base de microdatos de la EPH (2003-2015). Si bien simula comportamientos individuales plausibles, el modelo es capaz de reproducir los escenarios agregados demográficos y socioeconómicos que le imputamos. Los individuos se desenvuelven en las esferas familiar, educativa y laboral según sus características individuales y pueden tener hijos o fallecer. Al final, contamos con una base de datos que sigue por cada trimestre a esta población inicial hasta 2040, que es cuando terminan las proyecciones demográficas que usamos. Podemos así calcular para cada trimestre sus aportes a la seguridad social, su acceso a los distintos beneficios de la ANSES, la movilidad jubilatoria futura y, así, la mayoría de los ingresos y gastos corrientes de la ANSES. No sólo podemos estimar el resultado económico agregado de la ANSES, sino que, al simular la distribución de estas prestaciones al nivel individual, podemos medir la adecuación de estos beneficios y su impacto distributivo. Simulamos por ejemplo el impacto de un hipotético IFE permanente en Calcagno (2021).

Adoptamos los escenarios demográficos del INDEC basados en el censo de 2010 (2010-2040), que consisten en las tablas de mortandad, la evolución de la natalidad por edad, y de mortandad por edad y sexo. Suponen un envejecimiento progresivo de la población, con una tasa de dependencia de edad avanzada (población de 65 o más en porcentaje de la población de entre 15 y 64) de 16% en 2010; 18 % en 2020; 20% en 2030; y 24% en 2040 (22% según las proyecciones de la CELADE). Mientras, el índice de fecundidad va bajando progresivamente, y debería pasar en el mediano plazo por debajo del umbral de renovación de la población de 2,1 hijos por mujer. De un promedio de 2,41 hijos por mujer en 2010, estaría bajando a 2,18 en 2020, 2,05 en 2030 y 1,98 en 2040. Esta caída gradual de la fecundidad implica un envejecimiento netamente más lento que el de varios países vecinos. Brasil, por ejemplo, según proyecciones de la CELADE, debería pasar de una tasa de dependencia de personas mayores de 14% en 2020, a 20% en 2030 y 27% en 2040. Uruguay pasaría de 23% en 2020 a 27% en 2030 y 31% en 2040. Chile, de 18% en 2020 a 26% en 2030 y 33% en 2040. El envejecimiento poblacional proyectado es por lo tanto moderado.

En lo que respecta a los escenarios macroeconómicos, buscamos proyecciones optimista, central y pesimista lo suficientemente diferentes entre sí para mostrar el desenvolvimiento futuro de la seguridad social en un amplio abanico de situaciones posibles. Usamos los mismos escenarios macroeconómicos que en Calcagno (2021), y los datos exactos se encuentran disponibles en línea³. Por un lado, medimos la participación en el mercado de trabajo de la población entre 16 y 69, separadamente por hombres y mujeres, en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), desde 1974 hasta el tercer trimestre de 2020, que nos permite describir la situación en el mercado de trabajo por grupo de edad y género. Suponemos una recuperación del mercado laboral pospandemia, donde la inactividad y el desempleo se reducen y el trabajo informal e independiente recuperan sus niveles prepandemia. A partir de ahí, armamos escenarios pesimista, central y optimista, con diversos grados de crecimiento del empleo asalariado formal.

Gráfico 6
Salario real del sector privado (1970-2040)



Luego, suponemos una evolución de los salarios del sector formal descrito en el gráfico 7 a continuación. En MISSAR se define el ingreso de un individuo en proporción del RIPTE, por lo que suponemos que los demás ingresos se mueven en función del salario del sector formal. El detalle metodológico se encuentra en Calcagno (2018), aunque

3 Ver el fichero excel “Figures_with_data” en <https://zenodo.org/record/4665857#.YLRQw91XpQJ>

el fundamento metodológico viene del modelo TRAJECTOIRE de la DREES de Francia (Duc *et al.*, 2013). El gráfico 7 usa datos del RIPTE desde julio de 1994 hasta diciembre de 2020, y una combinación de fuentes históricas detalladas en Calcagno (2018) y disponible en Calcagno (2021). Proponemos nuevamente un amplio abanico de posibilidades en lo que atañe a la evolución del salario real, yendo de un escenario pesimista de estancamiento a largo plazo, que no recupera sus niveles precrisis; uno central, en donde en 2040 se sitúa levemente encima de su valor de 2011; y uno optimista, donde en 2040 se acerca a los picos históricos del segundo peronismo.

Por último, presentamos los escenarios de crecimiento macroeconómico. Siguiendo la metodología del Consejo de Orientación de Jubilaciones francés (COR, 2018), suponemos que en el corto y mediano plazo cambia la participación de los salarios en el producto, pero que en el largo plazo el crecimiento económico depende de la evolución demográfica, de la cantidad de trabajadores y de su remuneración, en un esquema de crecimiento de largo plazo a la Solow (1974). Aplicamos por lo tanto hipótesis de crecimiento entre 2021 y 2025, pero después el crecimiento es endógeno al modelo y consecuencia de las demás hipótesis. El detalle de estas hipótesis está disponible en Calcagno (2021).

3.2. PROYECCIONES ACTUARIALES: RESULTADO ECONÓMICO DE LA ANSES SEGÚN LEGISLACIÓN (2015-2040)

En este apartado, aplicamos los escenarios demográficos y económicos expuestos en el apartado 2.1., con dos legislaciones distintas: la vigente en marzo de 2021, y la que estaba en vigor al momento del cambio de gobierno, el 10 de diciembre de 2019. Si bien hemos expuesto en el apartado 1.1. las medidas tomadas por el actual gobierno, es necesario resumir las principales diferencias entre ambas legislaciones. A partir de enero de 2020, la Ley de solidaridad 27.541 congeló el Mínimo no Imponible (MNI) de contribuciones patronales y la convergencia de las alícuotas por sectores hacia el 19,5%, aumentando también las contribuciones del sector público del 17% al 18%. También suspendió la Ley de movilidad jubilatoria 27.426, que indexaba los beneficios en un 70% en la inflación y un 30% en el RIPTE, y se concedieron aumentos por decreto durante todo el 2020. Esta misma ley también creó el impuesto PAIS a la compra de dólares, que recaudó 0,5% del PBI en 2020, de los cuales 0,21% fueron a la ANSES. Por último, se aprobó la Ley de movilidad jubilatoria 27.609, que indexa los beneficios de seguridad social en un 50% en la evolución de los salarios, y un 50% en la de los ingresos tributarios de la ANSES por número de beneficiarios.

Gráfico 7a

Resultado económico de la ANSES medido y proyectado (1993-2040)

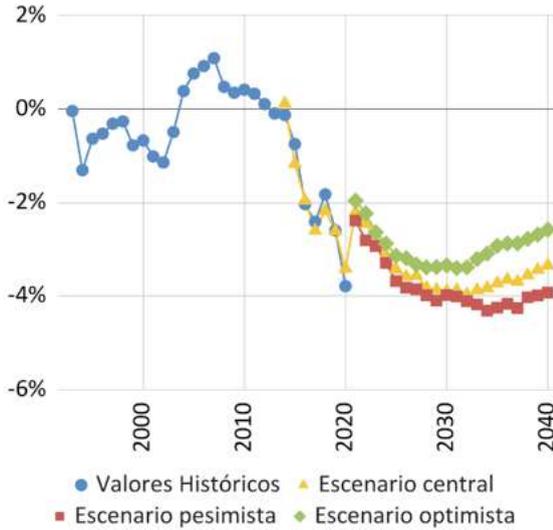
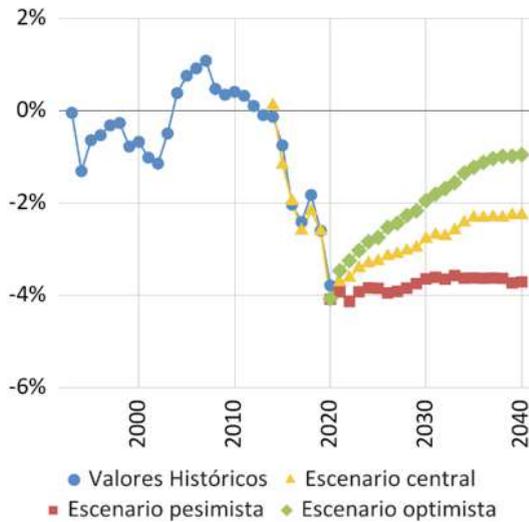


Gráfico 7b

Resultado Económico de la ANSES con legislación de Macri (1993-2040)



Vemos en los gráficos 7a y 7b la evolución comparada del resultado económico de la ANSES. Un primer punto a destacar de nuestras proyecciones, que empiezan en el cuarto trimestre de 2014, es que reproducen satisfactoriamente el resultado económico histórico de la ANSES entre 2015 y 2020. Incluso en ese último año simulamos un déficit de la ANSES del -3,4% del PBI; las diferencias con el -4% que hubo en ese año se pueden explicar por el monto del PNRH que no fue financiado por el FGS (que debería representar un 0,2% del PBI), y las bajas de contribuciones patronales a algunos sectores estratégicos o afectados por la pandemia durante ese año, bajas que no simulamos en nuestro modelo. Que MISSAR sea capaz de reproducir satisfactoriamente el déficit de la ANSES entre 2015 y 2020 es prueba de la robustez del modelo, y de que puede ayudar a anticipar el déficit de corto plazo de la ANSES derivado de las evoluciones macroeconómicas esperadas.

Simulamos las prestaciones de la seguridad social y las asignaciones familiares del lado del gasto; y los aportes y contribuciones a la seguridad social del lado de los ingresos de la ANSES. Suponemos con la legislación actual que los ingresos tributarios de la ANSES se situarán en un 3% del PBI, levemente inferior al 3,2% medido en el 2020, y que el impuesto PAIS seguirá aportando un 0,2% del PBI. Por lo tanto, asumimos que los ingresos tributarios de la ANSES en el escenario contrafáctico de legislación de fin del mandato de Macri alcanzan un 2,8% del PBI. Suponemos en este escenario que se mantiene el Impuesto al Cheque en sus niveles actuales, aunque cabe mencionar que la Ley 27.432 de diciembre de 2017 autoriza al poder ejecutivo a reducirlo en un 20% anual. De eliminarse este impuesto, los ingresos tributarios de la ANSES con legislación de Macri alcanzarían un 1,2% del PBI. Por último, suponemos en ambos escenarios que el promedio de pago de sentencias y gastos figurativos a cargo de la ANSES alcanza un 1,7% del PBI, conforme al promedio de gastos en varios de estos ítems desde 2008. No simulamos el gasto del Programa Nacional de Reparación Histórica (PNRH) Ley 26.970, que será integrado a nuestras proyecciones en el futuro.

Como lo muestra el gráfico 7a, anticipamos que con la legislación actual deberíamos tener una fuerte reducción del déficit de la ANSES en el 2021, pasando de -3,4% a -2,2% del PBI en el escenario central. Vemos sin embargo un aumento progresivo del déficit hasta un -4% del PBI en 2032, que luego se iría reduciendo hasta un -3,3% del PBI en 2040. No se ve una tendencia de incremento del déficit a largo plazo; si tomamos en cuenta que el 15% de coparticipación que se le devolvió a las Provincias alcanza un 1,6% promedio del PBI, vemos que el déficit de la ANSES es relativamente manejable con la legislación

actual. Los escenarios pesimista y optimista exhiben una tendencia similar al central, aunque en niveles distintos. El escenario optimista limita el aumento del déficit hasta un -3,4% del PBI en 2032, y la mejoría alcanzaría un -2,6% del PBI en 2040. En el pesimista, el déficit alcanza un -4% del PBI en 2030, y se mantiene en ese nivel. A 2040, las diferencias de déficit entre escenarios son de sólo 0,7% del PBI, incluso con escenarios macroeconómicos marcadamente disímiles.

Mientras, como se ve en el gráfico 7b, simulamos un déficit del -4,1% del PBI con la legislación de Macri en 2020, 0,7% mayor al -3,4% que simulamos con la legislación efectivamente aplicada. Tomando en cuenta que el déficit que medimos para el 2020 alcanzó el -4% del PBI, significa que de haber mantenido la legislación de fines del mandato de Macri, la ANSES hubiera tenido ese año un déficit del -4,7% del PBI, sin siquiera tomar en cuenta el IFE o el ATP. La reducción del déficit es luego paulatina, y sólo se da en los escenarios de mayor recuperación económica. En el escenario pesimista, el déficit se mantiene estable en un -4% del PBI. En el central, se da una recuperación gradual de hasta un -2,4% a partir de 2035. Finalmente, en el optimista, el déficit se reduce más fuertemente, hasta alcanzar un -1,1% en 2040. Es decir que, al horizonte 2040, las diferencias de déficit de la ANSES por escenario macroeconómico se sitúan en cerca del 1,5% del PBI. Además, como se ve en el gráfico 7^b, las tendencias son también marcadamente diferentes entre ambas legislaciones.

¿Cómo se explican estas evoluciones, y estas diferencias tan marcadas entre los déficits alcanzados por ambas legislaciones? Un primer factor es la diferencia en los recursos de la seguridad social: estos explican en buena medida el mayor déficit de los años iniciales. Además de no contar con el impuesto PAIS, la legislación de Macri implicaba una baja creciente de las contribuciones patronales, contemplada en la Ley 27.430 de diciembre 2017. El MNI establecido en esa Ley (de 12 mil pesos, pero actualizado anualmente por inflación) no alcanzó en lo inmediato su monto pleno, sino que se implementó de modo gradual, en 20 puntos porcentuales por año. Así, en 2018 el MNI alcanzaba un 20% del monto pleno; en 2019, llegó al 40%, y en 2022 debía llegar al 100%. La Ley de solidaridad 27.541 no sólo detuvo este aumento, sino que también congeló el MNI, que se actualizaba anualmente por inflación. Medimos el costo del MNI por empleado en 0,37% del PBI en 2019. En el 2020, a pesar de la pandemia, los aportes y contribuciones patronales aumentaron un 0,3% del PBI respecto al año anterior. Nuestras simulaciones estiman que, al horizonte 2026, deberían aumentar un 1,1% del PBI respecto a sus valores de 2019. Mientras, con la legislación de Macri, simulamos que incluso con la recuperación económica pospandemia, los aportes y contribuciones

bajan un 0,5% del PBI entre 2019 y 2022. Así, al horizonte 2040 simulamos aportes y contribuciones con la legislación de Macri un 1,6% del PBI inferiores a los de la legislación actual. Si bien es probable que sobrestimemos el costo del MNI por empleado al no corregir la subdeclaración de ingresos de los asalariados en la EPH (ver por ejemplo Calabria y Gaiada, 2019), vemos que la legislación de Macri hubiera desfinanciado fuertemente la seguridad social argentina.

Gráfico 8a
 Movilidad real legislación actual (2009-2040), base diciembre de 2019 = 100

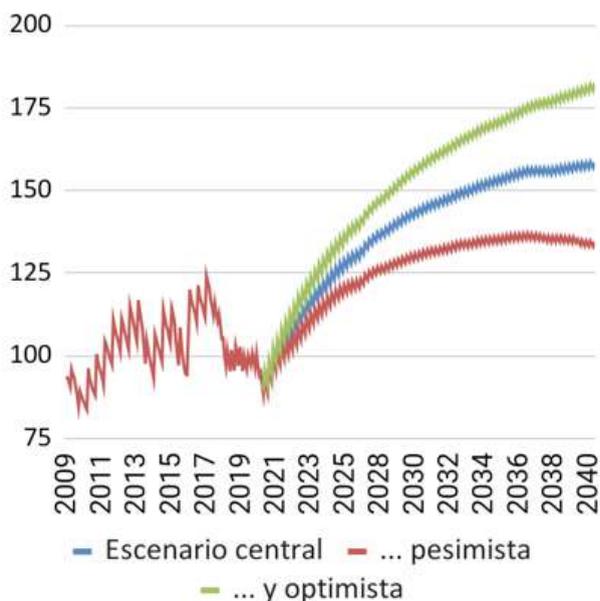


Gráfico 8b

Movilidad real contrafáctica Ley 27.426, base diciembre de 2019 = 100

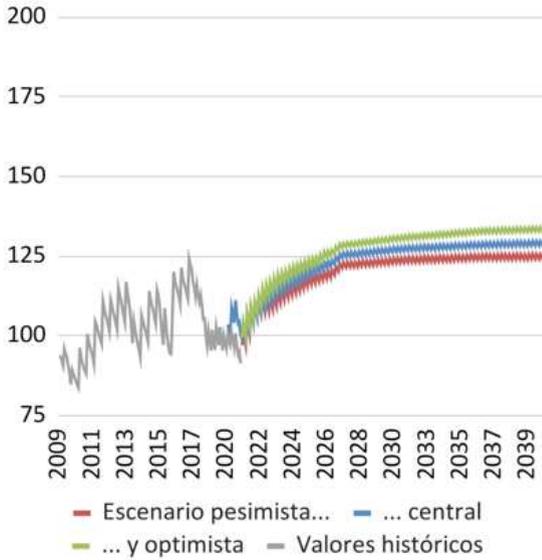
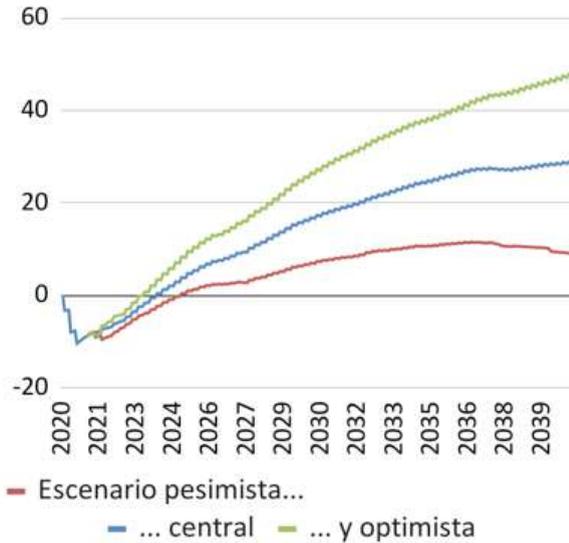


Gráfico 8c

Diferencias de movilidad, legislación vigente vs. movilidad de Macri (2020-2040)



La principal diferencia entre ambas legislaciones es, sin embargo, la movilidad jubilatoria. Si comparamos los aumentos que se dieron por decreto en 2020⁴, y los futuros con la Ley 27.609 (gráfico 8a), con los que se hubieran dado con la Ley 27.426 (gráfico 8b), vemos marcadas diferencias, representadas en el gráfico 8c.

Primero, el gráfico 8a muestra que la fórmula Ley 27.609 trasladará a los beneficios de la seguridad social la recuperación económica esperada después de la pandemia. En todos los escenarios la movilidad jubilatoria real incrementa los beneficios por encima de sus máximos de septiembre de 2017, aunque con distintas tendencias. En el escenario pesimista, esta recuperación se da a mediados de 2027. En el escenario central, en marzo de 2025, y en el optimista, en diciembre de 2023. Esto explica por qué anticipamos un aumento del déficit entre 2021 y 2030 (gráfico 7a). Con la legislación actual, en el escenario pesimista, las jubilaciones reales serían un 35% superiores a sus niveles de diciembre de 2019 a partir de 2035, quedándose luego estancadas en ese nivel. En el escenario central, se mantendría una tendencia de crecimiento leve, siendo en el 2040 un 58% más elevadas que sus niveles de diciembre de 2019. Por último, en el escenario optimista las jubilaciones serían un 82% más elevadas que en diciembre de 2019.

Luego, el gráfico 8b muestra que con la fórmula de Macri, la Ley 27.426, las jubilaciones y pensiones hubieran mantenido su nivel en 2020 y 2021, con incluso un pico de aumentos reales del 10% en junio y septiembre de 2020. Con la desinflación proyectada en nuestros escenarios macroeconómicos, en línea con el presupuesto 2020, vemos también una recuperación del poder adquisitivo de las jubilaciones en la pospandemia, partiendo también de un piso de jubilaciones que hubiera sido más elevado en diciembre de 2020 que con los aumentos por decreto (aunque en esta simulación no computamos los bonos compensatorios que fueron distribuidos). Sin embargo, las jubilaciones hubieran aumentado más lentamente, y recién hubieran recuperado sus niveles de septiembre de 2017 entre 2025 y 2030. De manera más importante, la tendencia de aumentos reales es prácticamente nula después de 2030. Es por ello que, como lo muestra el gráfico 8c, si bien los aumentos hubieran sido más elevados en el corto plazo con la fórmula anterior; a partir del mediano plazo la actual fórmula de movilidad jubilatoria, la Ley 27.609, será más favorable para los beneficiarios de la seguridad social, sea cual fuere el escenario adoptado.

4 Estimamos el aumento promedio de marzo de 2020 en cerca del 8%, dada la estructura de los beneficios jubilatorios que surge del Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ese mes.

Estos gráficos explican así buena parte de la evolución comparada del déficit de la ANSES. La fórmula Ley 27.609 es procíclica, lo que en los hechos asegura una participación estable de las jubilaciones en el producto, con pocas variaciones según la evolución de los salarios reales; del crecimiento del PBI (y por lo tanto de los ingresos tributarios); e incluso del envejecimiento demográfico, ya que se ajusta en un 50% siguiendo los recursos tributarios destinados a la ANSES por beneficio. Es una fórmula que comparte el crecimiento económico futuro con los jubilados, pensionados y beneficiarios de asignaciones familiares; pero en la que también repercuten las crisis económicas en los beneficios pagados. La variable macroeconómica clave con esta fórmula es el empleo formal, ya que permite un aumento de la recaudación de la seguridad social sin que sea compensada por un aumento equivalente de los beneficios. Es por ello que existen diferencias significativas en el déficit proyectado en porcentaje del producto entre los escenarios macroeconómicos pesimista, central y optimista.

En cambio, la fórmula Ley 27.426, al indexar los beneficios esencialmente por inflación, busca ser contracíclica. En caso de crecimiento económico, el peso de las prestaciones de seguridad social se diluye con el crecimiento del PBI y de los salarios. En caso de estancamiento o recesión, el valor de las jubilaciones se ve en principio resguardado. Sin embargo, es una fórmula muy problemática cuando la inflación sufre grandes variaciones, ya que indexa los beneficios según una inflación rezagada en seis meses. Así, la caída de las jubilaciones y asignaciones familiares entre marzo de 2018 y diciembre de 2019 se debió esencialmente a la aceleración de la inflación, que pasó de un 26% en 2017 a un 54% en 2019. Si desde esos niveles elevados la inflación se desacelera o disminuye, como sucedió en 2020 con la pandemia, esta fórmula da aumentos muy elevados independientemente de la situación económica.

Es aquí que la hipótesis de *ceteris paribus* en nuestra simulación contrafáctica se debería levantar. ¿Tiene sentido suponer que la inflación de fines de 2020 y principios de 2021 hubiera sido la misma con un aumento real de las jubilaciones del 10% en junio y septiembre de 2020, que hubiera sido financiado con emisión monetaria, en el marco de una recesión del 10% del PBI, sin acceso al crédito, reduciendo además las contribuciones patronales? No sólo la fórmula Ley 27.426 era impagable en el 2020, sino que hubiera retroalimentado la inflación, volviendo fiscalmente muy costoso cualquier proceso de desinflación. La mayor inflación hubiera a su vez vuelto a deprimir las jubilaciones reales en el curso del año siguiente. Es por ello ilusorio creer que sería posible honrar aumentos por inflación en un contexto de fuerte recesión con alta inflación. Siguiendo la definición de Fer-

nández Pastor (2020), “no hay jubilados ricos en una sociedad pobre, pero puede haber jubilados pobres en una sociedad rica”.

Más allá de este estudio comparado del resultado económico, quedan cuestiones que contestar y resultados adicionales que exponer. Por ejemplo, si tenemos un envejecimiento poblacional (moderado) en perspectiva, y en ambas legislaciones las jubilaciones suben respecto al nivel actual, ¿por qué el déficit de la ANSES de largo plazo se mantiene estable o disminuye en todos nuestros escenarios legislativos y macroeconómicos? Más allá de la caída del gasto en las asignaciones familiares, consecuencia principalmente de la reducción de los menores de edad como porcentaje de la población total, la principal explicación se encuentra del lado de la cantidad de beneficios jubilatorios.

El gráfico 9a muestra cómo cambia el acceso a una jubilación contributiva, por moratoria o PUAM, entre 2009 y 2040. Según los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, la cantidad de jubilaciones y pensiones contributivas quedó estable entre enero de 2009 y diciembre de 2020, en unos 3,2 millones. Las jubilaciones y pensiones por moratoria se habían estancado hacia 2014, pero aumentaron en casi 1 millón entre 2015 y 2017 con la segunda moratoria jubilatoria Ley 26.970, representando 3,6 millones de beneficios desde entonces, con una leve tendencia a la baja. La PUAM ya empezó a reemplazar la jubilación por moratoria para los varones con carreras incompletas, alcanzando a 180 mil beneficiarios en diciembre de 2020. Por último, las Pensiones No Contributivas se duplicaron entre 2009 y 2014, de la mano principalmente de un más amplio acceso a la pensión por invalidez; pero se quedaron desde entonces estancadas en 1,5 millones. No simulamos estos beneficios, así que suponemos que crecen al ritmo de los demás beneficios de la ANSES.

Nuestras proyecciones prolongan los datos de diciembre de 2020 por beneficio, asignándoles las evoluciones simuladas por el modelo MISSAR. Estas arrojan un aumento leve pero sostenido de las jubilaciones y pensiones contributivas, de la mano de nuestros escenarios macroeconómicos y del crecimiento poblacional: a 2040, proyectamos 3,8 millones de estos beneficios. El cambio más importante surge sin embargo en los beneficios por moratoria y la PUAM. Como explicamos en el punto 1, el acceso a la moratoria Ley 26.970 se restringe gradualmente para las cohortes de adultas mayores futuras, ya que sólo se pueden comprar años para completar los 30 requeridos hasta diciembre 2003. Proyectamos así una reducción sostenida en el tiempo de los beneficios por moratoria, que deberían reducirse a 1,8 millones en 2040. Estas jubilaciones por moratoria son reemplazadas por la PUAM, pero no inmediatamente. Como la PUAM corre de hecho

la edad jubilatoria de las mujeres con pocos aportes a los 65 años, proyectamos un aumento fuerte de esta prestación recién a partir de 2024, alcanzando los 2,1 millones en 2040. Así, vemos cómo los beneficios totales se mantienen estancados en 8,3 millones hasta 2025; y cómo empiezan a aumentar gradualmente a partir de esa fecha hasta alcanzar los 9,4 millones en 2040.

Gráfico 9a
Evolución de beneficios SIPA por tipo, simulados y medidos (2009-2040)

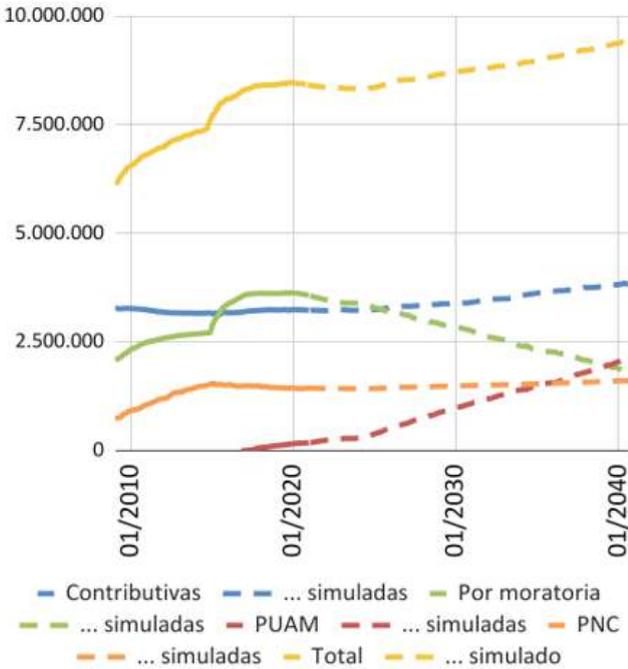
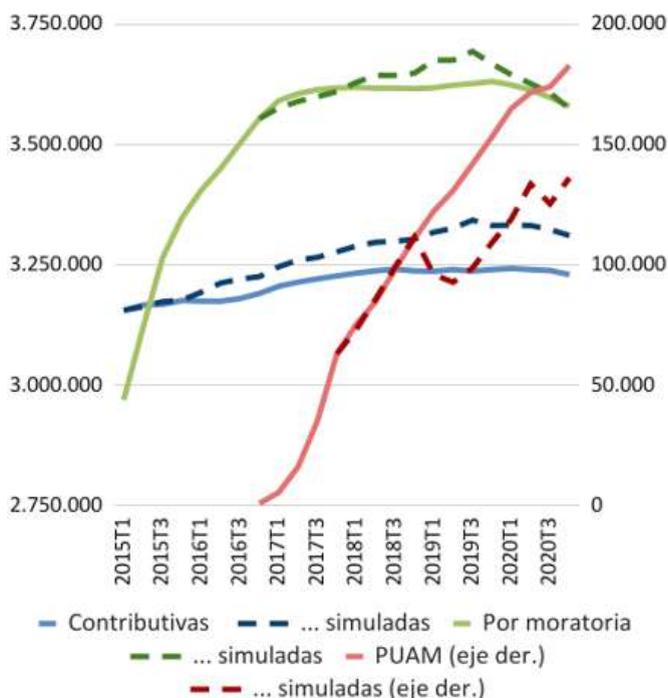


Gráfico 9b
 Comparación de beneficios del SIPA por tipo, simulados y medidos (2015-2020)



El gráfico 9b es una muestra de la capacidad de nuestro modelo de reproducir la evolución de beneficios de seguridad social entre 2015 y 2020. Por ejemplo, si le aplicamos a la cantidad de jubilaciones contributivas promedio del primer trimestre de 2015 la evolución de estos beneficios simulado por MISSAR, obtenemos en el cuarto trimestre de 2020 3,3 millones de beneficios, en vez de los 3,2 millones medidos, es decir, una diferencia del 2,5%. Si hacemos el mismo ejercicio con las jubilaciones por moratoria, aunque comenzando con los valores del cuarto trimestre de 2016 (es decir, con la moratoria ya implementada), simulamos 3,6 millones de jubilaciones por moratoria al cuarto trimestre de 2020, una diferencia del -0,2% con los datos reales. Por último, tendemos a subestimar la cantidad de PUAM en un 26% al cuarto trimestre de 2020; pero el valor absoluto de la diferencia es bajo, de unos 50 mil beneficios. Un punto importante de este gráfico (9b) es que reproducimos muy satisfactoriamente la evolución de las

jubilaciones por moratoria, incluso con nuestra hipótesis de que no hay problemas burocráticos para acceder al beneficio, y que todos los que tienen derecho a la moratoria, tienen el beneficio. Por lo tanto, la caída de la cantidad de beneficios por moratoria en el 2020 no se debe a problemas administrativos derivados de las restricciones del 2020, sino que muestra una tendencia de fondo.

Este estancamiento y menor aumento de los beneficios del SIPA que el de la población en edad jubilatoria (sin las PNC estos beneficios pasan de representar el 113% de la población en edad jubilatoria en 2020, al 82% en 2040, suponiendo que el 92,5% de estos beneficios van a población en edad jubilatoria) explica en buena medida por qué, con ambas legislaciones, no hay una tendencia al aumento del déficit de la ANSES a largo plazo. Esta menor cobertura implica no sólo que una parte importante de las mujeres tiene que esperar los 65 años para jubilarse; sino que también, al no ser compatible la PUAM con el cobro de una pensión por supervivencia, va a caer fuertemente la cantidad de beneficiarios que cobran dos pensiones al mismo tiempo. También, la PUAM es permanentemente igual al 80% de la mínima, cuando la jubilación por moratoria, pasados cinco años, alcanza al menos la mínima. Por último, la PUAM no genera derecho a pensión al momento de la muerte de su titular. Todas estas características explican por qué el déficit de la ANSES no tiene una tendencia negativa, pero va a generar problemas importantes en la adecuación de las jubilaciones de las mujeres, que tienen carreras más cortas que los varones y enviudan más que ellos.

Esta baja esperada de la cobertura se puede ver en el gráfico 10, que muestra nuestras proyecciones de acceso a un beneficio para la población en edad jubilatoria en el escenario macroeconómico central. Aquí, ignoramos las cajas provinciales y de fuerzas de seguridad, y suponemos que todos los que tienen derecho a un beneficio lo piden automáticamente. En base a datos de cobertura del Boletín Estadístico de Seguridad Social, partimos de una situación en 2015 con 55% de mayores de edad jubilatoria (mujeres de 60 y más, varones de 65 y más) que reciben una jubilación por moratoria, y 45% una jubilación contributiva. La cobertura de jubilaciones contributivas se reduce levemente a 40% y se mantiene alrededor de ese nivel a lo largo de la simulación. Sin embargo, vemos un reemplazo progresivo de la jubilación por moratoria por la PUAM. La cobertura de las moratorias se reduce a un ritmo sostenido de dos puntos porcentuales por año, de un 54% en 2019 a un 39% en 2026, 30% en 2031 y 16% en 2040. La cobertura de la PUAM crece, pero con atraso, de un 2% en 2019 a un 9% en 2026, 16% en 2031 y 23% en 2040. La diferencia la explica la proporción de población en edad jubilatoria que sólo recibe una pen-

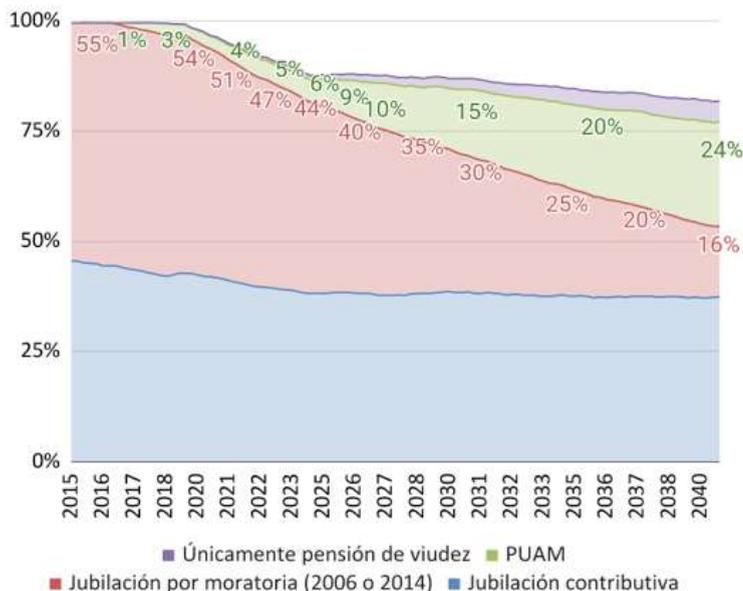
sión por viudez (5% en 2040), pero, sobre todo, la que no recibe ningún beneficio. De un 1% en 2019, este porcentaje subiría a un 12% en 2026, 14% en 2031, y 18% en 2040. Mientras, simulamos una cobertura casi universal de la población de 65 o más (a 2040, estimamos que sólo un 6% de los mayores de 65 no tienen cobertura jubilatoria); por lo que el principal impacto en la adecuación de la seguridad social, con la legislación actual, va a ser el equiparamiento *de facto* de la edad jubilatoria de la mayoría de las mujeres con los 65 de los hombres. En otras palabras, la pérdida de cobertura para las personas que llegaron a la edad jubilatoria corresponderá principalmente a mujeres de entre 60 y 65 años que no reúnen los aportes necesarios para jubilarse.

4. CONCLUSIONES

Hemos repasado en este capítulo la historia reciente de la seguridad social argentina, la compleja situación heredada del gobierno anterior, y cómo se manejó el 2020 con su recesión pandémica. En resumen, la administración de Macri degradó fuertemente la sustentabilidad económica y social de la ANSES al reducir contribuciones patronales, devolver sin compensación el 15% de coparticipación a las provincias, preparar la liquidación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), al pretender que financie el Programa Nacional de Reparación Histórica (PNRH), e incluso permitir la eliminación gradual del Impuesto al Cheque, supresión postergada por la crisis que estalló en 2018. La indexación del gasto previsional por inflación, recomendada explícitamente por el FMI para la Argentina (FMI, 2016), era también una bomba de tiempo para las cuentas públicas. Con la aceleración inflacionaria de 2018 y 2019 (que pasó de 25% en 2017 a 54% en 2019), cualquier desinflación posterior implicaba un fuerte aumento real del gasto público (debido a la indexación rezagada en seis meses), desconectado de la disponibilidad de recursos para financiarlo.

Gráfico 10

Acceso proyectado a un beneficio, personas en edad jubilatoria (2015-2040)



La sustentabilidad social de la ANSES también fue fuertemente degradada por el gobierno anterior. El cambio de movilidad jubilatoria y la crisis de 2018 con su aceleración inflacionaria redujeron en un 19% real la jubilación mínima entre septiembre de 2017 y diciembre de 2019, quedando resguardados sólo los haberes más elevados (20% del total), que se vieron beneficiados por el PNRH. En el mediano y largo plazo, la indexación de los beneficios por inflación no permitiría más que recuperar, lentamente, sus niveles de septiembre 2017, sin ninguna perspectiva de crecimiento a futuro. También, el reemplazo gradual de la jubilación por moratoria por la PUAM implica un corrimiento de la edad jubilatoria de la mayoría de las mujeres de 60 a 65 años, para recibir un beneficio de monto menor, incompatible con el cobro de otra pensión o de un ingreso laboral registrado, y que no genera derecho a pensión al fallecer el beneficiario. Con esta legislación, la sustentabilidad económica hubiera dependido de tener un crecimiento del producto y de los salarios que licuara el gasto previsional en porcentaje del producto, y que dejara rezagados a los beneficios de la seguridad social. No era, por lo tanto, una legislación robusta a una recesión económica.

Dada esta compleja herencia, el gobierno actual actuó rápido para sostener la sustentabilidad económica de la seguridad social. Detuvo la reducción de las contribuciones patronales, consiguió un financiamiento relevante para la ANSES con el impuesto PAIS, y preservó al FGS al dejar de usar sus activos para financiar el PNRH. También suspendió la fórmula de movilidad Ley 27.426 votada en diciembre de 2017 y dio aumentos por decreto y bonos en 2020. Se logró así resguardar el poder adquisitivo en prioridad de los haberes más bajos, y se obtuvo margen fiscal para llevar a cabo varias políticas de contención social y productiva en el medio de la pandemia (Tarjeta Alimentar, IFE, ATP...).

También fortaleció la sustentabilidad económica y social de mediano plazo restableciendo una fórmula de movilidad jubilatoria parecida a la vigente entre 2009 y 2017, e incluso mejor para los beneficiarios (con aumentos trimestrales en vez de semestrales). De ese modo, los beneficiarios de la seguridad social participarán directamente de la recuperación económica pospandemia, y de crecer la economía argentina en el largo plazo, tendrán la perspectiva de una movilidad que llevará los beneficios ampliamente por encima de sus niveles de septiembre de 2017. Se robustece también el sistema ante períodos de estancamiento o de crisis económica, ya que los aumentos estarán en línea con los recursos disponibles para erogar las prestaciones de seguridad social; y se corrige incluso el efecto del envejecimiento poblacional y del crecimiento demográfico. Nuestras proyecciones muestran así un déficit manejable, con tendencia estable en el largo plazo y con pocas variaciones de un escenario macroeconómico a otro. Si quitamos del cálculo el 1,6% del PBI que venía del 15% de coparticipación de las provincias, estamos con un déficit de largo plazo de la ANSES de entre 1,5% y 2% del PBI. Un menor déficit en el largo plazo dependerá de una disminución de la informalidad laboral: así, la evolución del empleo formal será variable fundamental para asegurar la sustentabilidad del régimen de reparto.

Queda por resolver un elemento complejo, que es la PUAM instaurada en 2016 por Macri. Hemos explicado los problemas sociales que genera, en particular para las mujeres. Por lo pronto, la PUAM se debería volver compatible con el trabajo formal, para fomentar el empleo de los mayores que tienen la posibilidad de seguir trabajando. Pero es también la principal explicación de la estabilidad del déficit a largo plazo a pesar de los aumentos importantes de jubilaciones que habrá con la nueva fórmula de movilidad jubilatoria.

El gobierno actual es consciente de este problema, y el anuncio reciente de que va a reconocer hasta 3 años de aportes por hijo, para hasta 3 hijos, permite en lo inmediato descomprimir la situación. A

buena parte de las mujeres que hoy no pueden acogerse a la moratoria de 2014 les falta hasta 5 años de aportes, por lo que muchas deberían poder jubilarse. Es una medida justa y necesaria, pero que no soluciona el problema a mediano plazo. Tampoco hay margen fiscal para contentarse con hacer periódicamente nuevas moratorias jubilatorias sin ningún ingreso adicional; esto quitaría recursos para otros gastos necesarios, como inversión pública, alguna reconstitución de los salarios públicos, o incluso la política tarifaria o de apoyo a la economía popular. La solución a este problema no es técnica: viene de la decisión política de qué gastos son más justos y necesarios, y con qué recursos queremos encararlos. Hay que preguntarse también si basta con corregir este problema manteniendo el sistema actual, o si hay que reformarlo más en profundidad. Los medios pueden diferir, pero el objetivo debe ser mantener una cobertura universal y suficiente, en una economía con alta informalidad, pero incitando a que los trabajadores que puedan contribuyan todo lo posible. Más que tener que elegir entre moratorias y PUAM, esta respuesta apuntaría a lograr que la jubilación contributiva pase a ser la regla, y no la excepción, para las mujeres. Este capítulo es nuestra contribución a este debate, que esperamos se haga con perspectiva de largo plazo, en base a datos claros.

BIBLIOGRAFÍA

- Calabria, Alejandro y Gaiada, Julio César. (2019). “Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a diez años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución”. LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Bahía Blanca, Argentina.
- Calcagno, Leonardo Eric. (2018). “Argentina’s social security: a dynamic microsimulation model for projecting its sustainability, adequacy and redistributive impact”. Tesis doctoral. Laboratorio de Economía de Orléans, Universidad de Orléans.
- Calcagno, Leonardo Eric (2020). La sustentabilidad de la seguridad social argentina: cómo medir el déficit de la ANSES (1993-2019). *Revista Realidad Económica*, 49(333).
- Calcagno, Leonardo Eric (2021). The Emergency Family Income (IFE) in Argentina: Could It Become a Permanent Safety Net? *International Journal of Microsimulation*, 10(1).
- Conseil d’Orientation des Retraites (COR). (2018, junio). *Rapport annuel du COR*.

- Duc, Cindy, Leuquien, Laurent, Housset, Félix y Plouhinec, Corentin. (2013). Le modèle de microsimulation. *TRAJECTOIRE. Trajectoire de carrières tous régimes. Série sources et méthodes*.
- Fernández Pastor, Miguel (2020). Bienvenida esperanza. *El Cohete a la Luna*. 15 de noviembre.
- FMI (2016). Argentina: Selected Issues. *IMF Country Report*, 16(346).
- Rofman, Rafael y Oliveri, María Laura (2011). “La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores”. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Solow, Robert (1974). “The economics of resources or the resources of economics”, *Classic papers in natural resource economics*. Palgrave Macmillan, London, 257-276.

LAS ESTADÍSTICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA: LÍMITES Y POTENCIALIDADES DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS¹

Eugenio Actis Di Pasquale, Mariana Fernández Massi
y Ana Capuano

1. INTRODUCCIÓN

La disponibilidad de estadísticas de calidad sobre la situación del empleo es fundamental para la elaboración de buenos diagnósticos que permitan comprender los mercados laborales contemporáneos, así como también las transformaciones en curso. Tradicionalmente, las herramientas más utilizadas con este fin han sido las encuestas a hogares, que relevan de forma periódica la situación sociolaboral de la población. Sin embargo, es preciso contar también con otras fuentes que puedan complementar la información recabada en las encuestas, a la vez que ofrecer un acercamiento a la coyuntura laboral con mayor frecuencia y menor costo de instrumentación.

Una de las alternativas es la conversión de aquella información individual, que surge de los registros administrativos vinculados a las relaciones laborales, en estadísticas agregadas que permitan conocer las tendencias generales del empleo declarado. La principal virtud de esta estrategia es que a partir de la sistematización de tales registros

1 Este trabajo se enmarca en el Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): “Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia” dirigido por el Dr. Pablo Dalle y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

otorga a los mismos una funcionalidad adicional generando una fuente de información sumamente útil para dar cuenta de la trayectoria y las características del empleo registrado, así como también para enriquecer otras estadísticas laborales.

En la Argentina la mayor parte de los trabajadores registrados se afilian, en forma obligatoria o voluntaria, al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), creado en 2008 para sustituir al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Esa registración permite contar con información sobre las diferentes modalidades de empleo registrado, tanto de trabajadores dependientes como independientes. A partir de la misma, distintos organismos han hecho importantes esfuerzos de sistematización y publicación de estadísticas públicas, que entrañan diferentes decisiones conceptuales y metodológicas para convertir los campos de esos registros en variables que den cuenta de tendencias generales respetando además la anonimización de los datos.

El objetivo de este capítulo es brindar un panorama de los usos, el alcance y los límites que presenta la utilización de estadísticas laborales basadas en registros administrativos en la Argentina. En la próxima sección se revisa cómo se construyen estas estadísticas, cuáles son las características fundamentales de la información generada y cuáles son los organismos que la sistematizan y publican. En la tercera sección, nos centramos en los informes sobre trabajo registrado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para analizar y discutir el alcance de esta fuente de datos, precisando la interpretación que debe realizarse a partir de los criterios que utiliza el organismo para el tratamiento del pluriempleo y describiendo los determinantes que inciden en la evolución de cada modalidad ocupacional. Luego, en la cuarta sección, se analiza la evolución del trabajo registrado entre 2012 y 2020 en cada una de sus modalidades, y en particular, del empleo asalariado registrado en el sector privado, en torno al cual las estadísticas disponibles ofrecen mayor información, tal como la evolución sectorial y por estrato de empresas. Finalmente, en la última sección se presentan las consideraciones finales.

2. LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS COMO FUENTE DE INFORMACIÓN

Los registros administrativos son conjuntos de datos relativos a elementos tales como personas físicas o jurídicas, bienes o viviendas que producen las instituciones públicas a través de recolección de información y que responden a propósitos administrativos, tributarios y/o fiscales (Dane, 2018; CEPAL, 2018). Su principal finalidad es obtener o captar datos que se usan para atender la demanda específica de la

gestión del Estado. Actualmente, es posible contar con gran cantidad de información dada la multiplicidad de organismos de la administración pública que utilizan registros administrativos. Si bien estos instrumentos no son creados con fines estadísticos, es posible utilizarlos como fuente de información estadística.

El uso de registros administrativos como insumo para la elaboración de datos requiere de procesos de conversión que aseguren la calidad de la información que se releva y la estandarización de los procesos para la producción de estadísticas. Los registros administrativos constituyen entonces una fuente de información primaria que se utiliza para la construcción de indicadores, pero es necesario evaluar su base conceptual y metodológica, sus clasificaciones, cobertura alcanzada, calidad de las respuestas y frecuencia de disponibilidad (Cepal, 2003). La utilización de registros administrativos para la elaboración de estadísticas en general y laborales en particular, es de larga data en los países europeos. En nuestro país este esfuerzo es realizado principalmente por dos de los organismos que reciben y centralizan gran parte de estos registros: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); pero además otros organismos públicos elaboran y publican, a partir de esos mismos registros, series históricas consolidadas, tal como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

El uso de registros administrativos presenta múltiples ventajas, entre las que se pueden mencionar la cobertura exhaustiva de la información relevada, la reducción de costos en la recolección de datos y la posibilidad de construir información con mayores niveles de desagregación geográfica. El relevamiento continuo permite tener información actualizada de ciertos eventos o sucesos y, por otro lado, permite construir series temporales para el seguimiento de un fenómeno a lo largo del tiempo. Además, al utilizar la información de registros como base o información complementaria en los operativos de encuestas, mejora la calidad de los datos relevados, al mismo tiempo que disminuye la carga sobre las personas encuestadas y permite estimaciones para poblaciones pequeñas a un costo más bajo (INDEC, 2016: 5; Brackstone, 1987: 33). En este sentido, los registros administrativos también permiten realizar estimaciones a partir del cruce con otras fuentes procedentes de encuestas, estadísticas oficiales u otros registros administrativos.

Una de las limitaciones principales de los registros administrativos es que se refieren a eventos o poblaciones declaradas, por tanto, no se relevan situaciones que estén por fuera de la normativa. En la interpretación de estos datos es preciso reconocer cuál es el recorte

de la realidad que estas fuentes ofrecen e incorporar este límite en el análisis.

En Argentina, la principal fuente de información administrativa sobre la dinámica del empleo es aquella que recoge el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). A continuación, se describe cuál es la información relevada en el SIPA y cómo se replican algunas de las ventajas y desventajas mencionadas en este apartado.

2.1. EL SIPA COMO FUENTE DE INFORMACIÓN LABORAL

Los instrumentos que se utilizan para registrar a la población trabajadora difieren de acuerdo al tipo de relación laboral que se presenta. En el caso del empleo en relación de dependencia, el empleador informa mensualmente su nómina de empleados a través del formulario 931 ante la AFIP, que es una declaración jurada a partir de donde se liquidan las cargas sociales. Los campos de este formulario incluyen datos del empleador (CUIT, sector de actividad, domicilio, cantidad total de empleados), de cada empleado (CUIL) y de la modalidad de contratación, si se aplica un convenio colectivo de trabajo y el sueldo, adicionales, premios, pago de horas extra, días trabajados y vacaciones. Los datos recabados a partir de este formulario se sistematizan en una base de datos AFIP denominada MECTRA. En el caso de la nómina de asalariados de los organismos públicos que cuentan con sus propias cajas previsionales (del sector público provincial y municipal) se presentan algunas dificultades. La declaración jurada se presenta en los propios institutos de previsión social y estos deben transferirla a la AFIP, pero al ser únicamente con carácter informativo, existe irregularidad o retraso en la carga de esta información (MTEySS, 2017).

En cuanto al resto de los trabajadores y trabajadoras, el instrumento con que se cuenta es el padrón de la seguridad social y el registro de pago de aportes. A partir de estos padrones se identifican a las trabajadoras de casas particulares, que tienen su propio Régimen especial, y a los trabajadores independientes que se encuentran bajo el Régimen General de Autónomos o bien, el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o Monotributo. Toda esta información se integra en el SIPA.

De este modo, a través del SIPA se obtiene información sobre trabajadores activos, sus remuneraciones, aportes y contribuciones. Para la construcción de las series de empleo registrado en el sector privado la información es analizada a nivel de desagregación de la empresa, lo cual permite realizar las correcciones metodológicas relacionadas con posibles faltantes de información que no reflejan cambios verdaderos en el empleo.

Los datos estadísticos que se construyen con la información proveniente del SIPA presentan varias ventajas. En primer lugar, permiten calcular la cantidad de puestos de trabajo con alcance nacional y realizar análisis del empleo por sector de actividad, por provincia o por estrato de empresas, ya que cuenta con información de la actividad económica y el tamaño del empleador. En segundo lugar, dada la periodicidad en la actualización de los registros es posible detectar errores en la declaración de puestos de trabajo, así como también corregir la actividad de las empresas que están mal clasificadas utilizando la información que aportan diferentes encuestas y ciertas características de los asalariados declarados (INDEC, 2016).

Ahora bien, al tratarse de registros administrativos releva únicamente relaciones laborales registradas, dejando por fuera aquellas no registradas y subestimando ingresos en aquellas situaciones en que parte de los pagos se realizan sin declararlos. Además, hay otras limitaciones vinculadas específicamente al tipo de información que releva. En primer lugar, las series de datos pueden verse afectadas por acciones como moratorias, cambios legislativos y no por variaciones en el nivel de actividad económica. En segundo lugar, si en las declaraciones juradas de empleadores hay errores y los mismos no son detectados y corregidos en el sistema, se trasladarán a la base de datos. En tercer lugar, puede haber discontinuidades en los registros, como consecuencia de declaraciones tardías o errores de carga que cambien las cantidades de empleos o de empresas en la base del SIPA que no se correspondan con cambios reales.

A partir de la información captada en los registros, las estadísticas son construidas teniendo en cuenta procedimientos metodológicos que permiten transformar los registros administrativos en un sistema de información estadística. Esta información es publicada de forma periódica por diferentes organismos públicos.

La AFIP, en su Boletín Anual de la Seguridad Social, publica datos mensuales con periodicidad anual sobre la cantidad de aportantes al sistema de seguridad social². Este dato comprende tanto a trabajadores en relación de dependencia que aparecen en una declaración jurada ese mes como a trabajadores por cuenta propia (autónomos o bajo el régimen de monotributo) que registran al menos un pago de

2 El Boletín de la Seguridad Social distingue entre aportantes al sistema y cotizantes, una definición más restrictiva ya que alcanza sólo a aquel trabajador por el que se registra el pago de una posición mensual –no sólo que se incluya en la declaración jurada, sino que se hayan pagado sus aportes y contribuciones–. Más información en: <https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/boletines-mensuales-de-seguridad-social/2020.asp>

sus aportes en ese período. Esta fuente permite identificar también a los cotizantes mixtos, es decir, a trabajadores que registran pagos al sistema de seguridad social como trabajadores dependientes y también como trabajadores autónomos –una situación que como veremos no es captada en otras estadísticas elaboradas en base al SIPA–. Asimismo, discrimina la información de aportantes y masa salarial por sector (público y privado), rama de actividad y tamaño del establecimiento.

El INDEC utiliza el SIPA para el cálculo de la Cuenta Generación del Ingreso (CGI) en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales. De forma trimestral publica las series de empleo privado registrado, costo salarial y remuneración, así como también la CGI que utiliza estos datos como base para la estimación del empleo total. La información se presenta de forma agregada para el total de la economía y desagregada por sector de actividad a nivel de letra. El procesamiento realizado por INDEC incluye diferentes correcciones a los datos puros del SIPA, en particular, correcciones en la clasificación de la actividad económica en base a la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE), el Censo Económico y otros relevamientos específicos (INDEC, 2016).

El MTEySS desarrolla dos líneas de informes a partir del SIPA. Por un lado, el Boletín Estadístico de la Seguridad Social³, que al igual que el Informe de la AFIP, presenta información mensual de aportantes, aunque con periodicidad trimestral y mayor nivel de desagregación para cada régimen contributivo. Por otro lado, desde la Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas se generan informes sobre el total de trabajadores registrados, o bien, únicamente para el sector público o privado. El Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE-MTEySS), dependiente de la misma Subsecretaría, publica información periódica sobre el empleo asalariado registrado en el sector privado. Para este caso, al igual que el INDEC, se introducen correcciones a la clasificación de ramas de actividad que surgen de las declaraciones juradas de empleadores. El registro de la AFIP del cual surgen estos datos utiliza el Clasificador de Actividades Económicas (CLAE), que responde a la misma estructura y definiciones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4. El procesamiento que realiza el OEDE-MTEySS toma ese dato y lo mejora a partir de otras fuentes, como la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), guías de empresas y consultas con las Cámaras y Organismos reguladores. Esta corrección es necesaria debido a que la declaración del CLAE por parte de la empresa no siempre resulta precisa, ya sea porque la em-

3 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

presa se dedica a diferentes actividades y declara una actividad muy genérica o por errores en esa declaración. Luego, la información que publica el OEDE-MTEySS presenta los datos de cantidades de empleo y remuneraciones utilizando el CIU, Revisión 3, con una desagregación máxima de 4 dígitos. Al presentar la información utilizando el CIU es posible articular esta fuente de datos con un conjunto amplio de datos económicos, como las cuentas nacionales y las estadísticas industriales.

La segunda serie de informes del MTEySS es la fuente de datos más utilizada para el análisis de las estadísticas de trabajo registrado. Por este motivo, en las siguientes secciones nos centramos en describir la información que publica, sus alcances, limitaciones y, por último, la evolución reciente del empleo en la Argentina.

3. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA MEDICIÓN DEL TRABAJO REGISTRADO

3.1. LAS MODALIDADES DE OCUPACIÓN SEGÚN INFORMES DEL MTEYSS

Como ya mencionamos, el trabajo registrado incluye a todas las personas que se encuentran registradas en el sistema de seguridad social. Es decir, aquellos trabajadores y trabajadoras (posibles de identificar a través de un CUIT/CUIL) que ocupan al menos un puesto de trabajo declarado en los distintos subsistemas de la seguridad social y por ende cuentan con los beneficios sociales previstos en las normas legales (MTEySS, 2018).

En este concepto se incluyen seis modalidades de ocupación: asalariados del sector privado, asalariados del sector público, asalariadas de casas particulares, autónomos, monotributo y monotributo social. Los tres primeros corresponden a trabajos en relación de dependencia y los tres últimos son independientes, pudiendo ser cuentapropistas o empleadores, con excepción de los monotributistas sociales, que no pueden tener empleados a cargo.

La mayor proporción de trabajo registrado se encuentra en asalariados del sector privado y del sector público, que en conjunto involucran a más del 75% del total. Luego, los monotributistas representan entre un 12 y un 13%, seguido por asalariadas en casas particulares, autónomos y monotributistas sociales, cada uno con una participación que oscila entre el 3% y 4%⁴. A continuación, describimos en forma breve cómo está conformada cada modalidad:

4 En el apartado 3.3 analizamos los determinantes de estas modalidades y en el apartado 4 analizamos la evolución entre 2012 y 2020.

1. Asalariados del sector privado: son quienes se encuentran trabajando en relación de dependencia de empleadores del sector privado. Si bien podría confundirse con un conjunto homogéneo de trabajadores, lo cierto es que en este grupo se presentan más de 70 modalidades contractuales diferentes, de las cuales el 75% corresponde a empleos por tiempo indeterminado o permanente, ya sean a tiempo parcial o completo. La cuarta parte restante está integrada por contratos por período de prueba, temporada, tiempo determinado y personal no permanente, entre otros.
2. Asalariados del sector público: aquellas personas que tienen una relación de dependencia laboral respecto a organismos del sector público. Esto incluye el total del empleo en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del ámbito nacional, provincial y municipal, de las universidades nacionales y de las Fuerzas Armadas. También incluye a los trabajadores de organismos de provincias y municipios cuyas cajas previsionales no han sido transferidas al SIPA (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, entre otras). Se excluyen las empresas estatales o de participación mixta, dado que se computan como asalariados del sector privado.
3. En esta modalidad, al igual que en las cuatro restantes, la información del último año tiene carácter de provisorio, debido a que es habitual que los empleadores presenten con retraso las declaraciones juradas. Por otra parte, en las situaciones en las que no se cuenta con el dato preciso de la cantidad de empleados, ya sea por déficit de información provincial o bien por municipios que no los declaran en el mes respectivo, se aplican metodologías específicas de estimación e imputación por datos faltantes (MTEySS, 2017).
4. Asalariadas de casas particulares: aquellas personas trabajadoras que se encuentran inscriptas en el Régimen especial de seguridad social para empleados de Casas Particulares (Ley 26.844 del año 2013). Esta ley incluye toda prestación de servicios o ejecución de tareas de limpieza, de mantenimiento u otras actividades típicas del hogar, tales como la asistencia personal y acompañamiento prestados a los miembros de la familia o a quienes convivan en el mismo domicilio con el empleador, así como el cuidado no terapéutico de personas enfermas o con discapacidad. Dado que este tipo de servicios son realizados prioritariamente por mujeres –alrededor del 97% de aportantes (MTEySS, 2019b)–, decidimos utilizar el sustantivo femenino

en su denominación (asalariadas). Las razones detrás de esa sobrerrepresentación se encuentran en la organización social del trabajo doméstico que estuvo históricamente determinada por una división sexual del trabajo. Por ende, resulta perentorio que el análisis de la evolución de esta modalidad se realice a partir de un enfoque de género.

5. Independientes autónomos: son quienes realizan una actividad laboral de forma independiente, inscriptos como tales en el Régimen General. Incluye a aquellas personas que por sí sola o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerce algún tipo de actividad lucrativa, siempre que esta no genere una relación de dependencia. Esta figura se estableció a través de la Ley 24.241 del año 1993 que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La tercera parte de los aportantes a esta categoría son varones (MTEySS, 2019b).
6. Monotributistas: trabajadores que realizan una actividad laboral de forma independiente, inscriptos en el Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes. Este régimen se estableció mediante la Ley 24.977 en el año 1998. Considera como pequeños contribuyentes a las personas físicas que realicen la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo, y las sucesiones indivisas que continúen la actividad de las personas físicas. También incluye las sociedades de hecho y comerciales irregulares que tengan un máximo de hasta tres socios.
7. Monotributistas sociales. Esta modalidad es una categoría tributaria establecida a través de la Ley 25.865 en 2004 y que pertenece al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Está integrada por personas que constituyen unidades económicas unipersonales o asociativas –conformadas por hasta tres personas– y asociados a cooperativas de trabajo. Se lo considera como el primero de una serie de programas nacionales creados hasta 2014 para promover el trabajo por cuenta propia entre la población en situación de pobreza o vulnerabilidad (Castelao Caruana, 2016), cuya finalidad era la reinserción laboral en el mercado formal de actividades económicas. De esta manera, quienes se encuentran en esta categoría acceden a una obra social y computan el periodo de inscripción como años de aporte, aunque se encuentran exentos del pago al SIPA.

A través de diferentes informes y boletines, el MTEySS publica en forma periódica la evolución de las distintas modalidades. Por un lado, se efectúa una publicación mensual que contiene la serie de datos a partir de enero de 2012 de todas las modalidades a nivel nacional⁵. Por otro lado, se realizan informes específicos para trabajadores en relación de dependencia, siendo la modalidad asalariados privados la que posee mayor cantidad de indicadores (nivel de empleo, remuneración y empresas), desagregación (por jurisdicción, rama de actividad –ya sea a nivel de letra, 2 o 4 dígitos–, tamaño de empresa, sexo y grupos de edad) y la serie de datos más extensa, dado que comienza a partir de 1995 (nacional), 1996 (provincial) o 2009 (Áreas Económicas Locales)⁶. En el caso de asalariados del sector público, se realizaron algunos informes donde se presentan datos del empleo público provincial y municipal por provincia (MTEySS, 2016 y 2017) o bien del empleo público nacional por organismos del Sector Público Nacional –SPN– (MTEySS, 2018a, 2018b y 2019a)⁷ (tabla 1).

5 El informe Situación y Evolución del Trabajo Registrado (SIPA) contiene la evolución a nivel nacional de las distintas modalidades de ocupación. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/>

6 El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE-MTEySS) publica con periodicidad mensual, trimestral y anual, la evolución del sector privado respecto al empleo, remuneraciones y empresas, ya sea nacional, provincial o a nivel de Áreas Económicas Locales. Asimismo, con periodicidad anual, se publica el Boletín de estadísticas laborales según sexo. Toda esta información estadística se encuentra disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>

7 Los informes específicos para asalariados del sector público se encuentran disponibles en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/empleopublico/>

Tabla 1

Síntesis de la información de acceso público sobre estadísticas de trabajadores registrados

Características		Asalariados privados	Resto de modalidades
Tipo de indicadores		Nivel de empleo, remuneración mediana y promedio	Nivel de empleo
Nivel de desagregación	Jurisdicción	Nacional, Provincial y Áreas Económicas Locales	Nacional (excepto Asalariados del sector público en Informes específicos por provincia y por organismo del SPN)
	Rama de actividad	Letra, 2 y 4 dígitos del CIU rev.3	No
	Tamaño de empresa	Grandes, medianas, pequeñas y microempresas	-
	Sexo	Sí, en boletín específico de género	-
	Grupos de edad	Sí, sólo en boletín específico de género	-
Periodicidad		Mensual, Trimestral y Anual (en diferentes boletines)	Mensual
Periodo disponible		A partir de 1995 / 1996 (dependiendo del boletín)	A partir de 2012

Fuente: elaboración propia.

Cabe aclarar que tanto en los informes específicos de asalariados del sector privado como asalariados del sector público la unidad de análisis es el puesto de trabajo. En cambio, en los informes nacionales del total de trabajo registrado, la unidad de análisis es el trabajador, por ende, se requiere un tratamiento específico para los casos de pluriempleo.

3.2. TRATAMIENTO DEL PLURIEMPLEO: INTERPRETACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE TRABAJADORES REGISTRADOS Y POR MODALIDAD

Hasta el año 2015 el MTEySS publicaba únicamente la serie de trabajadores asalariados (públicos y privados), discriminando entre sectores productores de bienes y sectores productores de servicios. La unidad de análisis en esos informes era el del puesto de trabajo, por ende, aquellas personas que tenían uno o más puestos de trabajo en cada sector o bien en dos o más ramas de actividad diferentes del sector privado (pluriempleo) se los contabilizaba tantas veces como puestos poseía. Esto significaba que una disminución (aumento) de

un puesto de trabajo no necesariamente representaba que esa persona se hubiera quedado sin (recién se inserte en) un empleo registrado.

A partir del año 2016⁸, esto se modificó debido a la inclusión del resto de las modalidades de ocupación dentro del total de trabajo registrado, con lo cual la unidad de análisis comenzó a ser la persona trabajadora. Para ello, se comenzaron a implementar dos criterios de jerarquización en aquellos casos en que las personas tienen más de un puesto de trabajo. Por un lado, cuando el pluriempleo se realiza en diferentes modalidades ocupacionales, se categoriza al trabajador en una única modalidad de acuerdo a la que tenga prioridad en el siguiente orden: 1° Asalariado Privado; 2° Asalariado Público; 3° Independiente autónomo; 4° Independiente monotributo; 5° Asalariada de casas particulares; 6° Independiente monotributo social. Por otro lado, en el caso de los asalariados privados que tienen más de un empleo en relación de dependencia en distintos sectores de actividad, se lo categoriza en el sector donde percibe el salario más elevado. Si bien en ninguno de los documentos se aclara el caso de situaciones de pluriempleo dentro del sector público, sería lógico que se emplee el mismo criterio. Lógicamente, las series disponibles en la actualidad (a partir de enero de 2012) se encuentran estimadas a partir de estos criterios respecto al pluriempleo.

Para comprender las posibles combinaciones de pluriempleo, hay que tener presente algunas incompatibilidades que puede haber entre modalidades (tabla 2). Comenzando desde la sexta modalidad en la jerarquía mencionada, los monotributistas sociales no pueden ejercer otro tipo de actividad económica además de la declarada bajo ese régimen. En el caso de asalariadas de casas particulares, de acuerdo a la normativa vigente, su régimen es incompatible con el de monotributo o monotributo social. Sin embargo, pueden desarrollar otra actividad laboral en relación de dependencia. Sin embargo, los casos de pluriempleo bajo esta modalidad son difícilmente detectables. Como exponen Pérez, Cutuli y Garazi (2018), cuando una trabajadora de casas particulares realiza al mismo tiempo otra actividad laboral con el mismo empleador, pero en el sector privado, se debe considerar como régimen bajo el cual se engloba la relación laboral, el más favorable al trabajador, que siempre es uno diferente al de Casas Particulares. No

8 A partir de marzo de 2016 se presentaron datos de asalariados del sector privado únicamente, aunque la unidad de análisis había dejado de ser el puesto de trabajo para pasar a ser la persona trabajadora. En cambio, a partir del mes de julio de ese mismo año se comenzó a publicar la serie del total de trabajadores registrados que incluía el conjunto de modalidades presentadas. Al respecto se recomienda la lectura de las gacetillas de prensa disponibles en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/trabajoregistrado/>

obstante, existen situaciones de fraude laboral en las cuales se configura la relación bajo este último régimen. Por otra parte, cuando el empleador es diferente para cada modalidad de ocupación, podría existir pluriempleo, pero lo más común es que si se encuentra registrada como asalariada del sector privado o público realice el trabajo en casas particulares de manera informal. Por ende, se podría afirmar que esta es una categoría pura sin pluriempleo en los registros administrativos.

Por otro lado, se presenta una incompatibilidad entre autónomos y monotributistas. Aunque aportando en cualquiera de esas modalidades, se puede ser al mismo tiempo asalariado del sector público o privado. Por su parte, los asalariados del sector público también pueden ocupar otro puesto de trabajo en el mismo sector o en el privado. Y finalmente, los asalariados del sector privado al mismo tiempo pueden tener otro empleo dentro del mismo sector.

Tabla 2

Combinaciones posibles de pluriempleo de acuerdo a las excepciones y prohibiciones de las normas vigentes

Modalidad	APR	APU	IA	IM	ACP	IMS
Asalariados sector privado (APR)	Sí					
Asalariados sector público (APU)	Sí	Sí				
Independiente autónomo (IA)	Sí	Sí	-			
Independiente monotributo (IM)	Sí	Sí	No	-		
Asalariada casas particulares (ACP)	Sí*	Sí*	No	No	-	
Independiente monotributo social (IMS)	No	No	No	No	No	-

Fuente: elaboración propia en base a las Leyes 24.241/93, 24.977/98, 25.865/04, 26.844/13 y normativa vigente de la AFIP.

* Esta situación de pluriempleo resulta difícilmente detectable. Por ende, la modalidad no presenta una cantidad de casos significativa de pluriempleo.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos sintetizar algunos aspectos a tener en cuenta al momento de realizar la interpretación de la evolución en los indicadores y así evitar la posible confusión entre cambios en la cantidad de trabajadores y variaciones en la cantidad de puestos de trabajo:

Un aumento (disminución) de un trabajador registrado significa un aumento (disminución) de uno o más puestos de trabajo. Esto se debe a que la persona puede haber conseguido (perdido) uno o más puestos.

Cuando se producen variaciones en el número de trabajadores de una modalidad en particular no podemos asegurar que haya variado la cantidad de puestos de trabajo ya existentes de esa modalidad, con excepción de asalariados privados (por ser el primero en el orden de jerarquía), monotributo social (por las condiciones del régimen que no permiten estar trabajando en otra modalidad) y asalariadas de casas particulares (debido a que como ya expusimos, esta situación de pluriempleo resulta difícilmente detectable). En este sentido, tenemos que:

Un aumento (disminución) en la cantidad de asalariados privados, va a significar una ganancia (pérdida) de uno o más puestos de trabajo en el sector privado.

Si la cantidad de asalariados privados permanece constante, pero en algunas ramas de actividad disminuye la cantidad de trabajadores al mismo tiempo que aumenta en otras en la misma cuantía, es posible que parte de esas variaciones puedan estar explicadas por trabajadores que tenían más de un empleo privado. Es decir, al perder uno de los puestos de trabajo, pasa a categorizarse el puesto en la otra rama de actividad que se encuentra trabajando.

Un incremento (disminución) en la modalidad asalariados del sector público en un contexto de caída (aumento) del empleo asalariado del sector privado no necesariamente implica que haya nuevas (menos) personas empleadas en este sector. Tampoco implica que sea mayor la cantidad de personas para las cuales esta sea su única modalidad de ocupación.

Un incremento (disminución) en la categoría monotributista o autónomo en un contexto de caída (aumento) del empleo asalariado no necesariamente implica que haya nuevas (menos) personas inscriptas en estas categorías. Aunque sí implica que sea mayor la cantidad de personas para las cuales esta es su única modalidad de ocupación.

Si aumenta (disminuye) la cantidad de trabajadoras registradas como asalariadas de casas particulares, entonces aumenta (disminuye) en la misma magnitud la cantidad de puestos de trabajo en esa modalidad.

Si aumenta (disminuye) la cantidad de trabajadores registrados como monotributistas sociales, entonces aumenta (disminuye) en la misma magnitud la cantidad de puestos de trabajo en esa modalidad.

3.3. LOS DETERMINANTES DE LA EVOLUCIÓN EN LAS DISTINTAS MODALIDADES

Como ya hemos explicado, todas las modalidades se consideran trabajo registrado, por ende, su evolución no nos indica lo que sucede con el trabajo no registrado, ni tampoco es posible inferirlo. Sin embargo, cada modalidad tiene un poder explicativo diferente que está determinado por los factores que influyen de manera directa o indirecta en su evolución. El ciclo económico, las políticas públicas, ya sean de estabilización, de protección al trabajo o sociales, impactan en distinta medida en cada modalidad de trabajo registrado. En este sentido, teniendo en cuenta las restricciones interpretativas que imponen los criterios de jerarquización del pluriempleo y tomando como testigo la tasa de crecimiento poblacional, a continuación analizamos la posible asociación entre la variación de esos determinantes y la evolución de cada modalidad.

Para ello utilizamos datos trimestrales entre 2012-2020 y comparamos las variaciones interanuales de todas las modalidades junto a la del PBI y la tasa de crecimiento poblacional⁹. Asimismo, se analizaron las principales medidas de política económica que pueden haber influido en esos cambios.

1. Asalariados del sector privado (APR). Esta modalidad es la que posee mayor asociación respecto a la evolución en el total de trabajadores registrados con un coeficiente de correlación de Pearson de 0,859 y significativo al 1%. Esto se debe a que representa más de la mitad del total, de acuerdo al promedio de participación 2012-2020. Asimismo, la asociación respecto a los cambios en el nivel de actividad económica es alta, con un coeficiente de correlación de Pearson de 0,800 y significativo al 1% (tabla 3). Es decir que la variabilidad interanual del PBI se registra en el mismo sentido que la de la cantidad de asalariados del sector privado en la mayor parte del período, aunque no necesariamente en la misma intensidad. Por ejemplo, durante una recesión puede haber una caída del empleo de igual o mayor proporción a la disminución del PBI. Esto último dependerá de las políticas de protección al empleo que se lleven a cabo, tal como la aplicación del REPRO –Programa de Recuperación Productiva¹⁰– durante la recesión del 2014 que permitió

⁹ La tasa de crecimiento poblacional se estimó en forma trimestral a partir de la tasa anual de crecimiento del INDEC (2013) que considera la variación entre el 1 de julio de cada año.

¹⁰ El Programa para la Recuperación Productiva (REPRO) fue creado en 2002, en la órbita del Ministerio de Trabajo, para establecer subsidios directos a las empresas

evitar que se produzca una destrucción de puestos de trabajo de esta modalidad, permaneciendo casi constante su valor absoluto. Sin embargo, a partir de 2016 los recursos destinados al programa sufrieron un recorte presupuestario, lo cual impactó negativamente en el empleo registrado (CEPA, 2017). A partir de que se declarara la pandemia por COVID-19, se estableció el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (DNU 332/20¹¹) que incluía el REPRO para las empresas de más de 100 empleados. Esta medida evitó que la destrucción de puestos de trabajo fuera mayor a la ocurrida. De acuerdo a datos del Observatorio Laboral del Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina fue el país de la región con menor impacto negativo en términos de trabajo registrado¹².

Por otra parte, la asociación entre la tasa de variación interanual de APR con la tasa de crecimiento poblacional es moderada (0,526). Esta última siempre es positiva (aunque crece a tasa decreciente) y, en promedio, cercana al 1% (INDEC, 2013), lo cual significa que sólo en algunos trimestres se dieron similares tasas de crecimiento en ambas variables.

Por ende, este indicador es adecuado para inferir los cambios en el nivel de actividad económica. Cuando disminuye la tasa de crecimiento de APR, resulta por una desaceleración o caída del PBI. Y si esa tasa se vuelve negativa, entonces las políticas de protección al trabajo o no están funcionando o bien hay una ausencia de las mismas. Por otro lado, cuando es positiva, deberá ser superior a la de crecimiento poblacional para inferir un crecimiento de puestos de trabajo acorde al crecimiento poblacional.

2. Asalariados del sector público (APU). Es la única modalidad que ha mantenido tasas positivas en casi todo el período entre 2012 y 2020, por este motivo posee una moderada asociación lineal con la tasa de variación del PBI (0,463) y alta respecto a la tasa de crecimiento demográfico (0,850), siendo significativas al 1% en ambos casos. Sin embargo, el valor no fue constante en todo el período, sino que ha ido creciendo a tasa decreciente (al igual que el crecimiento demográfico) y esto tie-

que atravesaran situaciones de crisis comprobables, con el fin de pagar parte del salario de sus trabajadores. El programa contó con recursos adicionales a fines de 2008, para morigerar los impactos negativos de la crisis internacional y luego se continuó implementando.

11 Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/suplementos/2020040101NS.pdf>

12 Más información disponible en: <https://observatoriolaboral.iadb.org/es/empleo/>

ne que ver con las políticas públicas que se fueron llevando a cabo en cada momento. De hecho, el único momento en que se presentaron tasas negativas fue entre noviembre de 2018 y enero de 2019, si bien se estaba en plena recesión, también se estaban implementando políticas de ajuste respecto al tamaño del Estado en la economía.

Es decir, la evolución de esta modalidad responde a la valoración que realice el gobierno respecto al rol del trabajador del sector público en las políticas de empleo, de protección laboral o de ajuste.

3. Independientes Autónomos (IA). Para esta modalidad la asociación con la tasa de crecimiento poblacional es moderada (0,457) y significativa al 1%. En cambio, con la tasa de variación del PBI es baja (0,293) y no significativa, por ende, son otros factores ajenos al nivel de actividad económica los que influyen en el nivel de personas bajo este régimen. Lo cierto es que la cantidad de IA se mantuvo prácticamente estable a partir de 2004 hasta 2016 en casi 0,4 millones (Casalí *et al.*, 2018). Luego entre 2016 y 2018 se produjeron algunas caídas en la cantidad de IA que es probable que se haya visto afectado por las recategorizaciones dentro del sistema de aportantes independientes, aunque a fines de 2019 había vuelto a alcanzar el mismo nivel. En este sentido, hay que tener presente lo que ya anticiparon Centrángelo *et al.* (2013) respecto a la trampa que implica el régimen simplificado que desincentiva el traspaso hacia el régimen general de algunos contribuyentes formales. Es decir, es probable que frente a la diferencia que se presenta en términos de carga burocrática como fiscal, algunos contribuyentes formales subdeclaren ingresos para evitar superar los máximos del régimen simplificado. Los IA no disponen de la cobertura que brindan los regímenes de asignaciones familiares y de obra social que sí disponen los monotributistas. Por ende, según los autores, en la evaluación que realizan los trabajadores independientes para entrar, permanecer y salir del régimen general, inciden los costos que debe afrontar de manera efectiva, su expectativa de ser detectado por la administración tributaria y los beneficios en términos de protección social (pensiones y salud).

Por ende, los cambios en la cantidad de trabajadores IA responden a la configuración que se realice en el conjunto de regímenes para trabajadores independientes. Cualquier desbalance entre los mismos respecto a beneficios sociales o costos de permanencia, impactará en su evolución.

4. Independientes monotributo (IM). La evolución de esta modalidad tiene una baja asociación tanto con la tasa de crecimiento del PBI (0,312) como con la de crecimiento poblacional (0,304), siendo en ambas no significativa. Asimismo, las series de IM son las únicas modalidades que no presentan estacionalidad (MTEySS, 2021), por ende, su evolución mensual se puede analizar a partir de la serie original.

Cuando analizamos la asociación con la evolución del resto de las modalidades, encontramos una correlación alta (0,726) y significativa al 1% respecto a Asalariadas de casas particulares. Esto se debe a que en ambos casos hubo incrementos interanuales tanto en 2013 como en el período 2016-2017, aunque por factores diferentes. En el caso de los monotributistas, el primer evento estuvo asociado con la modificación en sus escalas o categorías a partir de la Resolución General AFIP 3529. El segundo, debido a que a través del Decreto 593/16 se incorporó a los hijos de los trabajadores IM como beneficiarios de las asignaciones familiares (ya sea la prenatal, por hijo, por hijo con discapacidad y la ayuda escolar anual), lo cual alentó a la registración de un cierto número de independientes informales. Asimismo, en ese momento hubo una disminución de APR, por ende, también es posible que: personas con pluriempleo perdieron la condición de asalariado y quedaron como IM; y/o APR con único empleo se quedaron sin trabajo y optaron por realizar una actividad independiente inscribiéndose en el régimen simplificado.

En este sentido, las variaciones que se generen en esta modalidad responden a cambios en las normativas tributarias, las políticas de protección social (por acción u omisión) o bien, a efectos coyunturales en los cuales se ven afectadas otras modalidades (como APR) que no reciben ningún tipo de política de protección al trabajo. En este último caso, actuaría como una red de seguridad para evitar la pérdida de parte de la cobertura de seguridad social del trabajo. Asimismo, esta modalidad se presenta en muchas ocasiones como una opción para encubrir relaciones laborales asalariadas. Cualquiera sea la razón, el incremento de IM significa un crecimiento del empleo con menor nivel de protección respecto a las formas asalariadas, dado que en ningún caso los trabajadores independientes están comprendidos en las coberturas por desempleo y por riesgos de trabajo que protegen a los trabajadores en relación de dependencia (Casalí *et al.*, 2016). Asimismo, este tipo de trabajos, independientes con o sin empleados, cuando se corresponden

con actividades de baja calificación forman parte del denominado sector informal urbano de la economía, aún estando registrados¹³ (OIT, 1993).

5. Asalariadas en casas particulares (ACP). Como mencionamos anteriormente, la evolución de la cantidad de personas encuadradas en este régimen se encuentra correlacionada con la de los monotributistas, por ello tiene una correlación baja y no significativa con la tasa de variación del PBI (0,234), aunque moderada y significativa al 1% con la tasa de crecimiento poblacional (0,491). Los factores que influyeron en los dos momentos en que se registraron aumentos fueron diferentes. En 2013 se creó el Régimen de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844), lo cual alentó a incorporar poco más de 45 mil asalariadas al régimen (+11%)¹⁴. En cambio, a partir de 2016 y hasta 2019, las tasas de crecimiento positivas se dieron por respuestas de la oferta y demanda de trabajo en un contexto de aumento de la desigualdad distributiva (GrET, 2017). Respecto a la oferta, en un contexto de pérdida del poder adquisitivo del ingreso familiar o de aumento de la desocupación del jefe de hogar, tiende a incrementarse la participación laboral de las mujeres con el objetivo de complementar o cubrir los ingresos familiares. En cuanto a la demanda, la mayor parte de las familias que contratan empleadas domésticas pertenecen a los deciles más ricos de ingresos. Por ende, el incremento del número de ACP puede ser explicado, en cierta medida, por la transferencia de ingresos hacia los sectores de mayor poder adquisitivo que generaron las políticas

13 El sector informal urbano de la economía (SIU) se define en la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 1993 –XV CIET– y constituye una parte de la estructura productiva urbana de naturaleza heterogénea, en el que hay facilidad de acceso, cuya lógica responde a las necesidades de autogeneración de empleo de un número significativo de la población económicamente activa, que no es contratada por el sector moderno de la economía. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo –en los casos en que existan– se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales (OIT, 1993).

14 Sin embargo, esta normativa no tuvo tanto efecto como el esperado. El mayor crecimiento de asalariadas en casas particulares se dio a partir del establecimiento de la Ley 26.063 del año 2005, mediante la cual se dispuso la deducción de ganancias de los importes pagados por parte de los empleadores al personal de servicio doméstico. Esto generó que el poco menos de 70 mil asalariadas que se encontraban aportando aumento en un año a casi el doble y en 2012 se llegase a 335 mil personas.

económicas del período. De hecho, fue la única modalidad que no dejó de crecer durante esos cuatro años (GrET, 2019).

Por lo tanto, al igual que el caso de los IM, las variaciones en la cantidad de ACP responden a cambios en las normativas tributarias, políticas de protección social y a los efectos coyunturales. Sin embargo, la particularidad de esta modalidad es que está integrada casi en su totalidad por mujeres, lo que implica que los fenómenos macroeconómicos que la afectan se conjugan con la interseccionalidad de género, ubicando a las mujeres de los estratos socioeconómicos más bajos en el rol de trabajadoras secundarias e insertándose laboralmente en actividades consideradas como femeninas.

6. Independientes monotributo social (IMS). A diferencia de las dos modalidades anteriores, la evolución de este grupo de trabajadores tiene una asociación alta con la tasa de crecimiento poblacional (0,693) y con la variación del total de trabajo registrado (0,756), siendo en ambos casos significativa al 1%. Esto último se debe a que desde su aplicación tuvo una incidencia preponderante en la creación de trabajo registrado.

No obstante, comparte el hecho de que posee una asociación baja y no significativa con la variación del PBI (0,254). Por ende, los factores que influyen en su evolución son de la misma naturaleza que estuvimos analizando en las líneas previas, aunque con sus particularidades. En este caso, el incremento que se produjo durante 2013 fue de una magnitud considerable (+100 mil) llegando a casi 300 mil trabajadores. De hecho, para fines de ese año, los IMS representaban alrededor del 34% de los trabajadores ocupados por cuenta propia no profesionales, incluyendo aquellos que integran cooperativas de trabajo financiadas por el Programa Ingreso Social con Trabajo (Castelao Caruana, 2016). En una situación inversa, en el segundo semestre de 2018 se produjo una significativa caída de casi 60 mil IM. Las razones que indicó la Secretaría de Empleo de la Nación fueron que la tercera parte correspondía a beneficiarios que no cumplían con los requisitos para acceder a esta modalidad, y por tanto, fueron dados de baja¹⁵. El impacto negativo de esta medida, no sólo fue para cada uno de esos trabajadores sino también para toda su familia, habida cuenta de que

15 Más información disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2019/02/27/durante-2018-cayo-15-el-empleo-y-se-perdieron-191-300-puestos-de-trabajo-registrados/>

el régimen les permite acceder a las prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud (GrET, 2019).

En este sentido, la cantidad de IMS responde casi exclusivamente a las políticas de protección y reinserción social a través del trabajo y la producción.

Tabla 3

Correlaciones bivariadas (Pearson) entre la variación porcentual de las distintas modalidades de ocupación, el total de trabajadores registrados, la tasa de variación del PBI y la tasa de crecimiento poblacional

	APR	APU	IA	IM	ACP	IMS	TOT	PBI	TCP
APR	1								
APU	0,579**	1							
IA	0,266	0,510**	1						
IM	0,250	0,169	0,314	1					
ACP	0,246	0,343	0,637**	0,726**	1				
IMS	0,402*	0,663**	0,266	0,553**	0,585**	1			
TOT	0,859**	0,793**	0,469**	0,556**	0,559**	0,756**	1		
PBI	0,800**	0,463**	0,293	0,312	0,234	0,254	0,704**	1	
TCP	0,726**	0,850**	0,457**	0,304	0,491**	0,693**	0,867**	0,526**	1

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPA (MTEySS), Cuentas Nacionales (INDEC) y estimaciones de población (INDEC).

Referencias: APR, Asalariados del sector privado; APU, Asalariados del Sector Público; IA, Independientes autónomos; IM, Independientes monotributo; ACP, Asalariadas de casas particulares; IMS, Independientes monotributo Social; TOT, Total de trabajadores registrados; PBI, Producto Bruto Interno; TCP, Tasa de Crecimiento Poblacional.

Notas:

* La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

En la siguiente sección realizamos un breve análisis de la evolución del trabajo registrado y sus modalidades.

4. EL TRABAJO REGISTRADO EN LA ARGENTINA RECIENTE

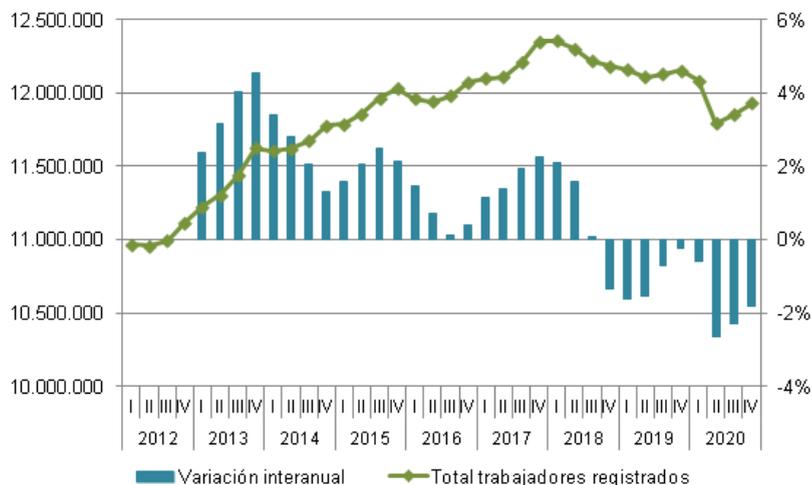
4.1. EL CRECIMIENTO DEL TRABAJO INDEPENDIENTE

Al analizar la evolución del número de trabajadores declarados en el SIPA entre los años 2012 y 2020, se observan tres etapas bien diferenciadas. En la primera, hasta 2015 inclusive, se registró un significativo crecimiento de trabajadores registrados (de casi +1 millón, acumulando un 8,2% de incremento), llegando a superar los 12 millones de personas. En la segunda etapa, desde 2016 hasta 2019, comienza con un estancamiento (a mediados de 2016), luego aumentó (desde 2017

hasta mediados de 2018) y posterior disminución (desde mediados 2018 hasta 2019). En la tercera y última etapa, que se inicia en 2020 a partir de la declaración de la pandemia por COVID-19, se producen disminuciones interanuales del número de trabajadores registrados. Durante el primer trimestre se genera una leve caída interanual del 0,6%, como consecuencia de las distintas medidas de política sanitaria que se fueron aplicando durante el mes de marzo y que culminan con el establecimiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) del 20 de marzo de 2020. Luego, durante el segundo trimestre la disminución se amplió al máximo histórico de 2,6%. A partir de allí resulta evidente la desaceleración en la caída del empleo: en el tercer trimestre cae un 2,3% y en el cuarto trimestre un 1,8%. Este último valor representa 220.256 personas menos respecto al mismo trimestre de 2019.

Gráfico 1

Cantidad total de trabajadores declarados al SIPA entre 2012 y 2020 –eje izquierdo– y variación interanual –eje derecho–. Datos trimestrales – Total País



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPA (MTEySS).

La evolución de las distintas modalidades fue diferente a lo largo del período considerado, con lo cual la composición del total del trabajo registrado se vio afectada. En 2012 casi el 55% eran trabajadores asalariados del sector privado (poco más de 6 millones), el 24% del sector público (2,6 millones), poco más del 12% monotributistas (1,3 millones) y el restante 9% estaba integrado por el resto de las modalidades.

Entre 2012 y 2015 si bien todas las modalidades (excepto IA) tuvieron variaciones porcentuales positivas, la mayor incidencia del empleo público y de monotributistas sociales generó que ambas modalidades aumenten su participación y disminuya la de asalariados del sector privado (tabla 4).

En los años siguientes, continuó esta tendencia respecto al cambio en la composición, aunque por razones diferentes. Entre 2015 y 2019, tal como lo describimos en el apartado 3.3, como resultado de las políticas macroeconómicas implementadas, se destruyeron puestos de trabajo del sector privado (-3,6% de trabajadores), disminuyó el número de autónomos (-1,1%) y al mismo tiempo creció el número de monotributistas (+12%) que tenían esa ocupación como única modalidad y aumentó la cantidad de asalariadas de casas particulares (+12,5%).

Finalmente, con la declaración de la pandemia por COVID-19, solamente se incrementan dos modalidades: asalariados del sector público y monotributistas. El resto tuvo caídas interanuales que los ubican en niveles mínimos, incluso los más bajos desde 2012 (como el caso de asalariados del sector privado e independientes autónomos). Esta evolución generó que la composición se modifique llegando en 2020 con menos del 49% de trabajadores asalariados del sector privado (menos de 6 millones), el 27% del sector público (3,2 millones), casi el 14% monotributistas (1,6 millones) y el restante 10% estaba integrado por el resto de las modalidades. Es decir que se produjo un crecimiento de la participación de asalariados del sector público y de las formas de trabajo independientes o bien con menor nivel de protección social.

Tabla 4

Proporción y variación porcentual de trabajadores registrados según modalidad de ocupación principal.
Cuartos trimestres de 2012, 2015, 2019 y 2020

Modalidad	Participación				Variación porcentual		
	2012	2015	2019	2020	2012-2015	2015-2019	2019-2020
Asalariados sector privado (APR)	54,8%	52,0%	49,6%	48,7%	+2,8%	-3,6%	-3,7%
Asalariados sector público (APU)	24,0%	25,9%	26,6%	27,2%	+16,5%	+3,8%	+0,5%
Independiente autónomo (IA)	3,7%	3,4%	3,3%	3,2%	-0,1%	-1,1%	-6,0%
Independiente monotributo (IM)	12,3%	12,1%	13,4%	13,9%	+6,5%	+12,0%	+2,0%
Asalariada casas particulares (ACP)	3,6%	3,7%	4,1%	4,0%	+10,9%	+12,5%	-3,9%
Independiente monotributo social (IMS)	1,7%	2,9%	3,0%	3,0%	+91,5%	+2,2%	-0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	+8,2%	+1,0%	-1,8%
	11.116.707	12.029.070	12.152.230	11.931.974	+912.363	+123.160	-220.256

Fuente: elaboración propia en base al SIPA (MTEySS).

4.2. LOS CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO REGISTRADO PRIVADO

A diferencia de lo que ocurre con las formas no asalariadas y el empleo asalariado en casas particulares, los registros administrativos utilizados para identificar la cantidad de empleos asalariados en el sector privado tienen información que permite profundizar en la caracterización de este conjunto de ocupados. Por tanto, para este segmento de empleo es posible analizar su composición sectorial por tamaño y las remuneraciones promedio en cada estrato.

A continuación, analizaremos la evolución del empleo privado registrado sectorial en la última década, a partir de la desagregación sectorial a nivel de letra. Si bien este es un nivel alto de agregación, permite evidenciar una de las principales tendencias del empleo pri-

vado: la retracción de la participación del empleo industrial y el crecimiento relativo de actividades de servicio, en particular, de los servicios sociales y de enseñanza.

Entre 2011 y 2015 el empleo asalariado registrado creció en todas las ramas de actividad, excepto en la agricultura y las actividades de servicios inmobiliarios y empresariales. El crecimiento total fue del 4,7% y los sectores que más contribuyeron a ese aumento fueron el comercio, la enseñanza y los servicios sociales, el transporte y la industria. En cambio, entre 2015 y 2019 el empleo asalariado registrado en el sector privado cayó un 1,8%, explicado fundamentalmente por la destrucción de empleo en la industria, las actividades de servicios inmobiliarios y empresariales, el transporte y la construcción. Las actividades que crearon empleo, permitiendo compensar parcialmente aquellas pérdidas, fueron la agricultura, el suministro de electricidad, gas y agua, hoteles y restaurantes y la enseñanza y los servicios sociales.

En 2020, la caída interanual del empleo privado registrado durante el segundo y el tercer trimestre fue generalizada. Los sectores más afectados fueron la construcción, que explicó más de un tercio de la pérdida total de empleos, y hoteles y restaurantes. En el primer caso, la suspensión de las obras de construcción y refacción en un sector que se caracteriza por un régimen laboral que permite la rápida desvinculación de trabajadores se plasmó en caídas interanuales cercanas al 30%. En el segundo caso, el cierre del turismo extranjero e interno, así como también las restricciones para las salidas de esparcimiento, redundaron en caídas del 11% en el segundo trimestre que se profundizaron en el tercer trimestre (15,4%). En efecto, la mitad del empleo neto perdido entre el segundo y tercer trimestre se explica por el sector de hotelería y restaurantes. Otros dos sectores que contribuyeron a la caída del empleo registrado fueron el comercio y la enseñanza, también vinculados a actividades que tuvieron, en términos relativos, más restricciones.

Los sectores que lograron más rápida recuperación del empleo fueron las actividades inmobiliarias y de servicios empresariales, los servicios sociales y la industria manufacturera; en el tercer trimestre aumentaron el nivel de empleo respecto al período anterior y de ese modo redujeron la pérdida de empleo respecto al mismo período de 2019.

Tabla 5
Variación del empleo asalariado privado registrado sectorial

Sector de actividad	Prepandemia		Pandemia		
	2011-2015	2015-2019	II-2019/ II-2020	III-2019/III- 2020	II-2020/ III-2020
Agricultura, ganadería y pesca	-1,9%	2,7%	-3,6%	-3,6%	-2,4%
Explotación de minas y canteras	21,4%	-2,0%	-2,9%	-6,8%	-3,0%
Industria manufacturera	2,5%	-10,8%	-3,5%	-2,1%	0,5%
Suministro de electricidad, gas y agua	18,9%	7,2%	-1,3%	-1,1%	0,2%
Construcción	3,3%	-1,9%	-28,5%	-27,4%	-0,7%
Comercio y reparaciones	5,5%	-0,6%	-3,3%	-3,1%	-0,4%
Hoteles y restaurantes	11,6%	2,5%	-10,7%	-15,4%	-5,1%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,7%	-2,1%	-3,7%	-3,8%	-0,7%
Intermediación financiera	3,9%	-0,1%	-2,3%	-2,2%	-0,1%
Act inmobiliarias, empresariales y de alquiler	-2,2%	-3,9%	-3,4%	-1,9%	1,3%
Enseñanza	12,6%	7,9%	-3,4%	-4,7%	-1,0%
Svs sociales	15,8%	9,2%	-0,1%	0,6%	0,8%
Otras actividades	4,7%	0,6%	-5,2%	-6,6%	-1,0%
Total	4,7%	-1,8%	-5,5%	-5,3%	-0,4%

Fuente: elaboración propia en base al OEDE-MTEySS.

Tabla 6
Contribución a la variación del empleo asalariado privado registrado total

Sector de actividad	Prepandemia		Pandemia		
	2011-2015	2015-2019	II-2019/II-2020	III-2019/III-2020	II-2020/III-2020
Agricultura, ganadería y pesca	-2,4%	8,5%	-3,8%	-3,8%	-35,3%
Explotación de minas y canteras	5,4%	-1,5%	-0,7%	-1,8%	-10,6%
Industria manufacturera	10,8%	-120,4%	-11,6%	-7,1%	21,4%
Suministro de electricidad, gas y agua	3,7%	4,3%	-0,3%	-0,2%	0,5%
Construcción	5,0%	-7,6%	-37,7%	-36,9%	-9,8%
Comercio y reparaciones	20,5%	-6,2%	-10,7%	-10,6%	-16,9%
Hoteles y restaurantes	9,5%	5,7%	-8,6%	-12,9%	-52,8%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13,9%	-10,2%	-6,0%	-6,4%	-15,8%
Intermediación financiera	2,0%	-0,2%	-1,0%	-1,0%	-0,9%
Act inmobiliarias, empresariales y de alquiler	-6,9%	-31,2%	-8,5%	-4,8%	46,1%
Enseñanza	18,0%	32,1%	-5,1%	-7,2%	-21,3%
Svs sociales	14,4%	24,7%	-0,1%	0,6%	11,7%
Otras actividades	6,2%	2,0%	-6,0%	-7,9%	-16,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base al OEDE-MTEySS.

4.3. EL IMPACTO DIFERENCIAL DE LAS CRISIS SOBRE DISTINTOS ESTRATOS DE EMPRESAS

Las principales estadísticas disponibles en la Argentina que presentan datos de empleo suelen identificar los locales o establecimientos, pero no pueden agrupar esos locales según la empresa a la cual pertenecen. Este es el caso de la Encuesta Permanente de Hogares, que cuenta con una pregunta referida a la cantidad de empleados en el establecimiento en el cual se desempeña el trabajador; lo mismo ocurre con el Censo Económico, pese a que en este caso la unidad de relevamiento es el empleador. Esta forma de captar el estrato de tamaño tiende a subestimar el peso de las grandes empresas en el empleo, ya que las mismas suelen contar con varios establecimientos. Una de las virtudes del modo en que el OEDE-MTEySS procesa los datos de la MECTRA

es que construye el dato de cantidad de trabajadores por empresa, no por local/establecimiento.

La información pública disponible presenta la cantidad de trabajadores en función de dos tipos de clasificación del tamaño de empresa. Por un lado, se encuentra aquella que identifica cuatro estratos de empresas de acuerdo a rangos de empleados fijos y homogéneos entre sectores: hasta 9 asalariados registrados, de 10 a 49, de 50 a 200 y de más de 200. Por otro lado, se presenta otra clasificación que distingue entre empresas grandes, medianas, pequeñas y micro, pero para cuya construcción se definen rangos específicos según sector de actividad. El OEDE-MTEySS utiliza esta segunda opción, elaborando rangos de empleados por rama de actividad a dos dígitos con el criterio subyacente de asimilar esos estratos a la clasificación del nivel de ventas sectorial establecido por la SEPyme (Resolución 24/2001). Esta forma de categorizar las empresas contempla las especificidades sectoriales en términos de intensidad del trabajo, lo cual resulta de mayor utilidad y relevancia para la aplicación de políticas públicas.

Los resultados obtenidos a partir de esta última clasificación dan cuenta de que entre 2011 y 2015 el crecimiento del empleo asalariado registrado se concentró fundamentalmente en grandes empresas, que aumentaron un 9,2% el empleo de punta a punta. Las empresas medianas y las microempresas también aumentaron el empleo, pero en menor magnitud (relativa y absoluta), mientras que en las pequeñas empresas el empleo registrado cayó un 1,1%. En el período siguiente, todos los estratos de empresas redujeron el nivel de empleo, si bien en las grandes empresas esta caída fue menor. En efecto, la caída del empleo del período se explicó en tercios similares por la destrucción de empleo en empresas medianas, pequeñas y micro.

Entre 2019 y 2020¹⁶ el empleo asalariado registrado cayó en los cuatro estratos de empresas, pero la caída fue mayor en las microempresas y menor en las grandes empresas. Pese a esta menor caída relativa del empleo en las grandes empresas, este estrato explica el 47% de las pérdidas interanuales de empleo.

16 A diferencia del análisis sectorial aquí se presenta la comparación anual. Si bien el OEDE-MTEySS presenta los datos trimestrales desagregados por tamaño de establecimiento en este indicador es recomendable comparar períodos anuales. Esto se debe a que la estratificación por tamaño para una empresa en determinado trimestre se realiza a partir del empleo promedio declarado por la firma durante los últimos cuatro trimestres. Por lo tanto, los efectos coyunturales quedan suavizados y no pueden ser captados con el valor trimestral.

Tabla 7

Variación del empleo asalariado privado registrado por tamaño de empresa y contribución a la variación del empleo asalariado privado registrado total

Tamaño de la empresa	Variación			Contribución		
	Prepandemia		Pandemia	Prepandemia		Pandemia
	2011-2015	2015-2019	2019-2020	2011-2015	2015-2019	2019-2020
Grandes	9,2%	-0,2%	-4,0%	93,3%	-6,8%	-47,0%
Medianas	2,2%	-2,8%	-4,7%	-9,4%	-33,0%	-21,2%
Pequeñas	-1,1%	-2,5%	-4,6%	-4,5%	-27,3%	-19,2%
Micro	0,7%	-5,0%	-5,1%	1,6%	-33,0%	-12,6%
Total	4,7%	-1,8%	-4,4%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base al OEDE-MTEySS.

5. CONCLUSIONES

El propósito de este capítulo ha sido, en primer lugar, valorar la utilidad de contar con estadísticas de empleo en base a registros administrativos, tanto por la posibilidad de disponer de información con mayor celeridad y a menor costo del que requieren los operativos de encuestas, como también porque permiten enriquecer y complementar estas últimas. En la Argentina se sistematizan y publican estadísticas laborales en base a registros administrativos que permiten trazar un diagnóstico sobre el empleo registrado identificando sus diferentes modalidades, así como también, para el empleo asalariado privado, evaluar la composición sectorial y por estratos de empresa. Por ello, el segundo propósito de este capítulo ha sido repasar la dinámica reciente del empleo registrado y contribuir al análisis sobre la realidad laboral durante la última década.

Las estadísticas laborales analizadas captan diferentes modalidades de empleo registrado, y el análisis diferenciado de las mismas resulta de gran relevancia pues la dinámica de cada modalidad puede explicarse por factores diversos. Como hemos visto, el empleo registrado privado depende fundamentalmente del nivel de actividad económica, así como también de la implementación y la efectividad de políticas anticíclicas para evitar la caída del empleo en contextos de crisis. El empleo asalariado registrado en casas particulares se encuentra asociado ya no al nivel de actividad, sino a los cambios distributivos: tiende a aumentar con cambios regresivos. Por su parte, los regímenes vinculados al empleo independiente –el régimen de autónomos y de monotributistas– son sensibles a cambios normativos, en particular a cambios en las escalas de ingresos. A su vez,

dado que los criterios para computar total de trabajadores en casos de pluriempleo priorizan el empleo dependiente, las variaciones en las categorías de trabajo independiente pueden deberse no a nuevos trabajadores que ingresan en esta modalidad, sino a que quienes desarrollaban ambas perdieron o dejaron el empleo asalariado. Finalmente, la cantidad de trabajadores bajo el monotributo social sigue la tasa poblacional, y depende fundamentalmente del ritmo de ampliación de las políticas públicas de protección social y reinserción en el trabajo y la producción.

Considerando entonces que los factores que explican la dinámica de cada una de estas modalidades son diferentes se analizó la evolución del empleo registrado y su composición. Entre el 2012 y el 2015 hubo un incremento de trabajadores bajo todas las modalidades, mientras que, en el período siguiente entre 2016 y 2019, se estancó el crecimiento del empleo, con una caída al final del período. Ya en 2020, en el segundo trimestre, la irrupción de la pandemia y la paralización de la actividad provocaron una pérdida relevante de empleos registrados que, sin embargo, comenzó a recuperarse en el tercer trimestre.

Ahora bien, esta trayectoria del empleo registrado total implicó importantes cambios en la composición del mismo. Respecto a las modalidades de empleo, el empleo asalariado privado y el empleo independiente como autónomos perdieron participación, y el empleo asalariado público fue la única modalidad que creció durante todo el período analizado. Al interior del empleo asalariado privado, por un lado, perdió participación el empleo industrial y creció la relevancia de las actividades de servicio, en particular, de los servicios sociales y de enseñanza; y por otro lado, aumentó la participación de las grandes empresas, en la primera etapa debido a que tuvieron un mayor crecimiento relativo del empleo y, durante la segunda etapa, porque experimentaron una menor caída relativa. Si bien es muy pronto para evaluar los efectos de la pandemia, aún en curso, hasta aquí se observa que ha profundizado algunos de los cambios en curso: las únicas modalidades de empleo que crecieron fueron el empleo asalariado público y el monotributo; los sectores que lograron más rápida recuperación del empleo fueron las actividades inmobiliarias y de servicios empresariales, los servicios sociales y la industria manufacturera; y se profundizó la destrucción de empleo en las pymes.

Este panorama de la situación del empleo registrado en la Argentina es una muestra de cuán relevante puede ser el análisis de este tipo de estadísticas públicas. Sin embargo, es preciso reconocer sus límites, pues sólo permite observar lo ocurrido en el universo de empleos registrados. Las transformaciones en curso en los mercados de trabajo contemporáneos imponen nuevos desafíos en la elaboración y

sistematización de estadísticas laborales: el universo de trabajadores que se desempeña por fuera de las relaciones asalariadas registradas es cada vez más amplio y heterogéneo, y si bien las estadísticas aquí presentadas captan también otras modalidades, lo hacen con menos información. En este sentido, los desafíos que se abren en materia regulatoria para garantizar la cobertura y protección de ese universo de trabajadores por fuera de los empleos asalariados registrados se trasladan al debate conceptual y metodológico sobre cómo visibilizarlos en las estadísticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Brackstone, Gordon J. (1987). Issues in the use of administrative records for statistical purposes. *Survey Methodology*, 13(1), 29-43.
- Casali, Pablo; Jiménez, Maribel; Léopore, Eduardo; Ortega, Lucía y Alvarez, Mariana (2018). “Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento”. Documento de Trabajo 19, OIT – Sede Argentina.
- Castelao Caruana, María Eugenia (2016). La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance. *Equidad y Desarrollo*, 1(26), 13-38.
- Cetrángolo, Oscar; Goldschmit, Ariela; Gómez Sabaíni, Juan Carlos y Morán, Diego. (2013). “Desempeño del régimen del Monotributo como herramienta de formalización del empleo y aumento de la cobertura de la protección social”, Documento de Trabajo 4, OIT.
- CEPA (2017). “El REPRO: una eliminación de hecho”. Informe 141.
- CEPAL (2003). “Registros administrativos, calidad de los datos y credibilidad pública: presentación y debate de los temas sustantivos de la segunda reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL”. Echegoyen, G. (comp.). *División de Estadística y Proyecciones Económicas*, 21. Serie estudios estadísticos y prospectivos, Santiago de Chile
- DANE (2018). “Metodología de Diagnóstico de los Registros Administrativos para su aprovechamiento estadístico”. Dirección de regulación, planificación, estandarización y normalización, Colombia.
- Grupo Estudios del Trabajo (GrET) (2017). *Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón*, 17. UNMDP, Mar del Plata.
- GrET (2019). *Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón*, 19. UNMDP, Mar del Plata.

- INDEC (2013). “Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040: total del país”. CABA.
- INDEC (2016). Estadísticas de registros laborales. Aspectos conceptuales para la medición de la evolución de puestos de trabajo, remuneraciones y costo salarial. *Metodología INDEC*, 18.
- MTEySS (2016). “Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal”. Primer Informe. Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales, MTEySS, Buenos Aires.
- MTEySS (2017). “Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal”. Segundo Informe. Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales, MTEySS, Buenos Aires.
- MTEySS (2018a). “Seguimiento del empleo público nacional. Tercer Informe”. Buenos Aires.
- MTEySS (2018b). “Seguimiento del empleo público nacional. Cuarto Informe”. Buenos Aires.
- MTEySS (2019a). “Seguimiento del empleo público nacional. Quinto Informe”. Buenos Aires.
- MTEySS (2019b). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Primer trimestre 2019*. Dirección de Programación Económica, MTEySS, Buenos Aires.
- MTEySS (2021). “Situación y evolución del trabajo registrado. Informe mensual marzo de 2021”. Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas, MTEySS, Buenos Aires.
- Pérez, Inés; Cutuli, Romina y Garazi, Débora. (2018). *Senderos que se bifurcan. Servicio doméstico y derechos laborales en la Argentina del siglo XX*. EUDEM, Mar del Plata.

REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EUROPA Y ESPAÑA: ¿OPORTUNIDAD COLECTIVA O CABALLO DE TROYA?

Antonio Martín-Artiles

*“Los mitos se crean como la ideología: con el
impulso del deseo.”*

Beatriz Sarlo¹

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los riesgos de los estudios comparados es tomar precisamente los mitos como inspiradores de las políticas sin tener en cuenta el contexto, la estructura económica y la arquitectura institucional del país. El debate sobre la reforma de los sistemas de pensiones tiene una larga trayectoria desde los años ochenta; su sostenibilidad financiera ha constituido un objetivo importante para los países de la OCDE (2020). Hoy la política de reformas de las pensiones ocupa un lugar central en el debate sobre el futuro del Modelo Social Europeo, asentado sobre los principios de solidaridad, igualdad y cohesión social (Guillen *et al.*, 2016). Nada menos que una cuarta parte de la población europea está compuesta por pensionistas²; Europa envejece a un ritmo de unos dos millones de personas al año. La política de reformas ha encontrado notables resistencias debido a que los trabajadores perciben las pensiones como un derecho adquirido por su contribución a la Seguridad Social durante su carrera laboral. El Estado de Bienestar es uno de los fundamentos de la legitimidad de la democracia europea (Laenen

1 Beatriz Sarlo: “Argentina. Un país inexplicable”, (Entrevista). *Revista El Diario*. es, diciembre de 2020.

2 Se trata de unos 125 millones de personas.

et al., 2020). Además, al poder de los sindicatos apuntala la idea de que las pensiones constituyen un derecho adquirido (Menz, 2008). De facto, en bastantes países las reformas tienden a ser pactadas entre gobiernos, sindicatos y empresarios.

Empero, desde hace años hay analistas que señalan que estamos ante un proceso de declive del sistema bismarckiano de pensiones debido a factores demográficos, como el envejecimiento de la población y la reducción de su base de contribuyentes a la Seguridad Social (Ebbinghaus; Whiteside, 2012). Hay quienes subrayan la creciente importancia de las pensiones ocupacionales como una vía colectiva de protección y sostenibilidad de los sistemas de pensiones (Johnston *et al.*, 2011; Pavolini, Seeleib-Kaiseer, 2016). Desde la política de la UE se ha venido recomendando una serie de reformas estructurales para garantizar su sostenibilidad. El argumento principal de la política de reforma se ha inspirado en el influyente informe del Banco Mundial “Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth” (1994), que sugería implementar un Sistema Multipilar, como lo recoge una serie de documentos claves de la UE: el Libro Verde sobre las Pensiones (1997) y posteriormente el Consejo Europeo de Estocolmo y el de Laeken donde se estableció el Método Abierto de Coordinación (MAC) para intercambiar experiencias en la política de reformas, garantizar un sistema de pensiones inclusivo y viable, así como impulsar la actividad transfronteriza de los fondos de pensiones (EurLEX, 2008). A ello hay que añadir que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ejerce también un efecto inducido en los Estados miembros que obliga a cierta armonización de la Seguridad Social.

Los objetivos de este capítulo son dos:

1. El primero es un objetivo general, consistente en analizar las similitudes y disimilitudes en las políticas de reformas de los sistemas de pensiones, con especial referencia al caso español.
2. El segundo objetivo es analizar el papel que juega la política de pensiones ocupacionales. ¿Serán el caballo de Troya para el derrumbe del sistema de pensiones de reparto?

Estos dos objetivos los examinaremos a través del análisis de seis variables. Por un lado, dos variables relacionadas con las reformas estructurales, como son la tasa de trabajadores cubiertos por planes de pensiones ocupacionales y el volumen de fondos de pensiones ocupacionales en relación al PIB. Y, por otro lado, cuatro variables relacionadas con las reformas paramétricas, como son la tasa de contribuyentes a la Seguridad Social, la tasa de ocupación de las perso-

nas mayores de 65 años, la tasa de sustitución de las pensiones y el gasto en pensiones de jubilación. Estas variables están relacionadas con la política de reformas impulsadas por la UE. Además, con estas variables mencionadas analizaremos el caso de España en perspectiva comparada.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera sección abordamos los conceptos en los cuales se enmarca la discusión de las reformas, como son las ideas básicas sobre las matrices bismarckianas y Beveridgeana. En la segunda sección examinamos las reformas estructurales y los modelos comparados de pensiones para clasificar a los distintos países. En la tercera sección estudiamos las reformas paramétricas impulsadas en España y en Europa. Finalmente, en la cuarta sección, apuntamos algunas conclusiones.

2. CONCEPTUALIZACIÓN

2.1. DEFINICIÓN

La definición de los tipos de seguros sociales tiene una larga trayectoria desde que en los años cincuenta Titmuss (1958) propusiera una primera clasificación en base a tres conceptos: (a) Bienestar social (referido a los beneficios sociales provistos por el Estado); (b) Bienestar fiscal (consistente en la ayuda con incentivos a las empresas y a los individuos para la provisión de bienestar); y (c) Bienestar ocupacional consistente en los beneficios provistos por la negociación colectiva (Natali, Pavolini, 2018). Hoy, para simplificar la discusión, se resume la clasificación de la arquitectura de la Seguridad Social en tres pilares: Pilar I, se refiere al sistema público, que tiene dos matrices de origen (una bismarckiana y otra Beveridgeana); Pilar II, se refiere a las Pensiones Ocupacionales basadas en el contrato de trabajo negociado entre sindicatos y empresarios y Pilar III, que se refiere a los seguros de pensiones suscritos por los individuos con empresas aseguradoras y bancos (European Commission, 2018a; 2018b; Mapfre, 2020).

Hay que añadir un Pilar 0, considerado así para las políticas de protección social básicas, como son las Pensiones No-contributivas, donde se agrupa a las personas mayores que no lograron completar una carrera laboral. Esta protección básica existe en todos los países de la Unión Europea (Herce, Chuliá, 2020), aunque aquí no analizaremos este Pilar por razones de espacio y porque estudiaremos las reformas de los Seguros Sociales.

2.2. MATRICES Y MODELOS COMPARADOS

En una perspectiva histórica podemos decir que los sistemas de pensiones se han construido en Europa sobre la base de dos matrices (Ebbinghaus, Whiteside, 2012). Por un lado, la matriz bismarckiana,

impulsada desde finales del siglo XIX (Alemania) y la matriz beveridgiana (Reino Unido). La mayor parte de los estudios comparados evocan los años de posguerra, después de mediados de los años cuarenta, como el periodo de construcción de la Seguridad Social. El desarrollo de la protección social ha estado ligado al ámbito de los derechos laborales.

En España, los antecedentes de los actuales seguros de jubilación tienen una matriz contributiva (bismarckiana), como fue el Retiro Obrero (1919), seguido del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI, 1947). La insuficiencia de estos seguros llevó después a desarrollar otros mecanismos articulados en torno a las Mutualidades Laborales, organizadas por sectores de actividad. En 1963 la Ley de Bases de la Seguridad Social pone en marcha un sistema unitario e integrado, dada la fragmentación del sistema de seguros existente. Después, en 1966, se trata de corregir los desajustes de las cotizaciones respecto a los salarios con la Ley General de Seguridad Social. La primera gran reforma de la Seguridad Social se pone en marcha con el Real Decreto Ley 36/1978, del 16 de noviembre, que, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa, crea un sistema de participación institucional de los agentes sociales favoreciendo su transparencia y racionalización. La Constitución Española de 1978 consagra el papel público de la Seguridad Social: “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres” (artículo 41).

La Seguridad Social incluye (Pilar I) las siguientes prestaciones para sus contribuyentes: seguro de desempleo, pensiones, bajas temporales por enfermedad y maternidad, prestaciones no contributivas de igual tipo, así como sanidad universal y otros servicios sociales. Las pensiones complementarias de fondos ocupacionales (Pilar II) han sido marginales, solo han tendido a crecer ligeramente después de la Reforma del Pacto de Toledo en 1995 (Martín-Artilés y Molina, 2016; Martínez Poza, 2018).

2.2.1. MATRIZ HISTÓRICA BISMARCKIANA, CONSERVADORA-CORPORATISTA

Las características básicas del modelo bismarckiano³ consisten en un sistema contributivo proporcional (*Pay-as-you-go*) mediante el cual las personas ocupadas contribuyen con sus aportaciones a las pensiones

3 Denominado también como conservador-neocorporatista y apoyado en las ideologías reformistas cristianodemócratas y socialdemócratas.

de los jubilados conocido como sistema de reparto. Empresarios y trabajadores aportan al sistema con una parte proporcional del salario, esta cantidad varía de un país a otro. El derecho a percibir una pensión depende de ciertos criterios de elegibilidad, como exigencia de mínimos de años cotizados, edad legal y edad efectiva de jubilación, y tienen un tope máximo de cotización, así como otro tope máximo en la percepción de la pensión (Montt, 2020). Se entiende que este sistema es solidario en términos intergeneracionales e interclasistas. Esta matriz ha sido la referencia para la construcción de los sistemas de pensiones para el área germánica (Alemania, Austria, Chequia y otros) y más tarde para el sur de Europa (Francia, Italia, España, Portugal y Grecia). El modelo bismarckiano ha sido sostenible cuando ha habido crecimiento demográfico sostenido, empleo formal y estable, lo que ha posibilitado una base de contribuyentes para soportar el peso de la población jubilada (Natali y Rhodes, 2004; Adelantado, 2020).

En este grupo de países bismarckianos el Pilar II, pensiones ocupacionales, tiene un carácter complementario y a veces también paternalista financiado por las propias grandes empresas que lo han venido utilizando para retener e incentivar a los empleados cualificados (Ebbinghaus y Whiteside, 2012). La política de reformas pone en marcha, a inicios de la década del 2000, una serie de incentivos fiscales para el desarrollo del Pilar II con la finalidad de impulsar las pensiones ocupacionales complementarias y de “nuevo cuño” en determinados países como Alemania, España, Italia, entre otros. Incluso algunos analistas hablan hoy de un “cambio de paradigma” inspirado en el Estado de Bienestar Multipilar (Blank, 2018: 108). Esta idea subraya la cooperación entre el sector público y privado, lo que se ha entendido como una tendencia hacia la confluencia en un sistema mixto de pensiones (Natali, 2009; Natali y Pavoloni, 2018)

2.2.2. MATRIZ BEVERIDGIANA-LIBERAL

Otra matriz diferente es la del Reino Unido. El sistema de Bienestar, impulsado por Lord Beveridge, fue construido en 1942 durante la Segunda Guerra Mundial sobre la base de una pensión general básica, de mínimos para evitar la pobreza de las personas mayores de edad. Su financiación se ha venido realizando a partir de los impuestos del Estado. Este sistema se apoya fundamentalmente en las pensiones ocupacionales cuasi obligatorias, establecidas mediante acuerdos en el nivel de empresa y negociadas con los trabajadores y/o con los sindicatos; además de complementadas mediante pensiones individuales suscritas con compañías de seguros y bancos (Nazyck, 2018).

La matriz bismarckiana también ha servido como referencia para la construcción del sistema escandinavo. No obstante, este se diferen-

cia del modelo británico por la importante presencia institucional de los sindicatos y la tradición política neocorporatista socialdemócrata. Los actores sociales han contribuido a conformar un importante sistema ocupacional “colectivo”. Este modelo ha sido sostenible con fuertes medidas de regulación de los fondos depositados, con garantías del Estado (ante el fraude y la bancarrota), y su crecimiento se ha visto favorecido en periodos de estabilidad financiera.

Con todo, podemos adelantar que las matrices beveridgianas y bismarckianas no son “puras”. En cada una de las matrices se han registrado cambios de modelos en función de la correlación de fuerzas entre capital y trabajo, según los ciclos económicos y las crisis financieras.

2.3. MODELO LIBERAL VERSUS SOCIALDEMÓCRATA

En la matriz beveridgiana se pueden distinguir dos grupos de países. En primer lugar, el modelo liberal británico (RU e Irlanda) tiene un sistema de pensiones públicas básicas y bajas. Las pensiones ocupacionales y privadas (POP) son las más importantes y los fondos están depositados en compañías de seguros y banca privada (Natali, 2009). Las pensiones ocupacionales se implementan a partir de acuerdos de empresas, porque su nivel de negociación colectiva predominante es de empresa; dicho sistema se considera como muy descentralizado. Por lo general, los sistemas de negociación colectiva de empresa tienen una baja cobertura para el conjunto de los trabajadores. Ello está asociado a una baja afiliación sindical, como también se puede observar en otras economías liberales (EE. UU., Canadá, Chile y otros). Estos países liberales se suelen calificar como economías no coordinadas, con predominio del mercado sobre la intervención pública (Soskice, 2007).

Tabla 1
Comparación entre distintas estructuras de pensiones

Matriz	Países	Pilar I Tipo de pensión Pública	Finan- ciación Pilar I	Pilar II Pensión ocupa- cional	Pilar III Personal Indivi- dual	Tasa Co- bertura Pilar II y III (%)	Gasto en pen- siones privadas	Nivel Ne- gociación colectiva
Beveridgiana	R. Unido	Básica+2º	Impues- tos	Opcional	Opt/in	43		Empresa
	Dina- marca	Básica+III	Impues- tos	Colectiva	Parte I	90	28,1	Sector
	Finlandia	Probada+II	Impues- tos	Parte I	Voluntaria	15	2,7	Sector
	Irlanda	Básica	Impues- tos	Voluntaria	Voluntaria	52	20,1	Empresa
	Holanda	Básica	Impues- to	Colectiva	Voluntaria	90	52,6	Sector
	Suecia	Probada+III	Impues- tos	Colectiva	Parte I	91	22,7	Sector
Bismarckiana	Austria	Ingresos	Cotiza- ción	Obliga- toria	Voluntaria	35	4,1	Sector
	Bélgica	Ingresos	Cotiza- ción	colectiva	Voluntaria	50	29,5	Sector
	Francia	Ingresos+II	Cotiza- ción	Parte de I	Voluntaria	10	2,6	Erga
	Alema- nia	Ingresos	Cotiza- ción	Voluntaria	Voluntaria	57	6,9	Sector
	Grecia	Ingresos	Cotiza- ción	Voluntaria	Voluntaria	2	3,2	Sector
	Italia	Ingresos	Cotiza- ción	Obliga- toria	Voluntaria	8	9,1	Sector
	Portugal	Ingresos	Cotiza- ción	Voluntaria	Voluntaria	4	4,4	Sector
	España	Ingresos	Cotiza- ción	Voluntaria	Voluntaria	5(PV 50)	-	Erga, Sector

Fuente: elaboración propia a partir de Ebbinghaus y Whiteside (2007) y OCDE (2020).

En segundo lugar, en esta matriz se ubica también el modelo de Paternariado Social (Holanda, Dinamarca, Suecia, Finlandia, tradición socialdemócrata); comparte con el modelo anglosajón el hecho de que las pensiones públicas son básicas (Jansson *et al.*, 2018). La diferencia que marcan los países escandinavos estriba en la importancia del Paternariado Social: la cooperación entre empresarios y sindicatos en la gestión de los fondos de pensiones ocupacionales. Otra diferencia es que la negociación colectiva está centralizada y la economía está coordinada mediante acuerdos de Concertación Social. La concertación social y la negociación colectiva tiene una mayor cobertura sobre el conjunto de los trabajadores y su tasa de afiliación sindical es alta. Estamos hablando del llamado “capitalismo organizado”, que es diferente a la economía no coordinada del capitalismo liberal anglosajón (Menz, 2008).

2.4. PATERNARIADO SOCIAL VERSUS RELACIONES LABORALES ADVERSARIALES

La segunda matriz, conservadora-corporatista o bismarckiana, tampoco es “pura”. La conforman países como Alemania, Austria y Bélgica en los que el Paternariado Social es importante y está asociado a determinada cultura política socialdemócrata y socialcristiana. El Paternariado Social es una idea defendida por el socialismo reformista de los años veinte en Alemania, pero se desarrolló en los años setenta en el norte de Europa, como veremos más adelante. Algunos de los mencionados países tienen una cobertura relativamente amplia sobre el número de trabajadores, pero su grado de capitalización es bajo (Ghailani y Peña-Casas 2018; Martínez Poza, 2018). La negociación colectiva es de sector, lo que contribuye a la extensión en la cobertura sobre el número de trabajadores. Ello contribuye también a que la tasa de afiliación sindical sea alta.

En otros países como Francia, Grecia, Italia, Portugal y España dicho Paternariado es inexistente. En estos países las pensiones fundamentales son públicas. Por el contrario, las pensiones ocupacionales son complementarias y las relaciones laborales adversariales, de confrontación y movilización, lo que está relacionado con mayores desigualdades sociales y tradiciones ideológicas distintas. Estos países se consideran como “economías coordinadas” por una tradición política estatista (Soskice, 2007).

2.5. DECLIVE DEL MATRIZ BISMARCKIANO Y EMERGENCIA DEL MITO HOLANDÉS

Como hemos indicado atrás, muchos analistas convienen en la idea del declive del modelo bismarckiano debido a su insostenibilidad fi-

nanciera derivada de factores demográficos y precarización del empleo (Palier, 2007; Wib, 2015; Keunes y Payton, 2018). En la Unión Europea este debate sobre la política de reformas ha estado condicionado por cuatro factores:

1. Los acuerdos de la Unión Monetaria y el Tratado de Maastricht de 1992, que establece un límite al déficit público del 3% del PIB, acuerdo que se reafirmó con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Por tanto, este límite condiciona la capacidad de maniobra de los gobiernos nacionales, en los que se han de supeditar sus reformas a las directivas y recomendaciones de la Comisión Europea como órgano supranacional.
2. La liberalización de los mercados, de manera que el gasto social y la contribución empresarial a las cuotas de la seguridad social se han visto como un factor de encarecimiento del coste del trabajo y pérdida de competitividad. Este es el argumento esgrimido por los empresarios en todos los países a la hora de hablar de reformas.
3. El envejecimiento de la población europea ha sido otro factor importante en el debate. La presión de la UE se dirige a reducir el gasto en pensiones mediante diversas fórmulas, entre ellas apuesta por el “envejecimiento activo” (*active ageing*), por elevar las tasas de ocupación de los mayores de 65 años.
4. Finalmente, el aumento de la esperanza de vida ha sido otro factor condicionante: se estima que la supervivencia tras la jubilación aumentará a 23,5 años para las mujeres y 19,5 para los hombres (Rubio Lara, 2016: 272).

2.5.1. LA EMERGENCIA DE UN MITO

Ante estas dificultades para llevar a cabo reformas desde el sector público, algunos expertos han visto como alternativa el modelo holandés (Partenariado Social) para inspirar reformas estructurales porque trata de un sistema de pensiones ocupacionales privado/colectivo (Keunes y Payton, 2018). No depende de los recursos públicos del Estado, sino de los fondos acumulado por los trabajadores a través de la negociación colectiva (Natali y Rhodes, 2004).

Holanda podría considerarse como un modelo beveridgiano (aunque se puso en marcha en 1901); se trata de un modelo que combina un sistema contributivo sobre un impuesto deducido de los ingresos de los ocupados (Mapfre, 2020: 91), con un fuerte sistema ocupacional obligatorio, corporatista, gestionado por los propios sindicatos y empresarios, que cubre las pensiones, el desempleo, la formación y

reciclaje profesional (Keune y Payton, 2018). El caso holandés es un mito singular: “el mejor del mundo” (Mapfre, 2020). Según el índice Mercer (2019) es el primero del mundo, lo califica así con 81 puntos que resultan de un complejo sistema de indicadores construido con cuarenta variables (Herce y Chulía, 2020). El rasgo importante es que su sistema de pensiones ocupacionales obligatorias es el más alto del mundo en relación al PIB nacional. Algunos analistas del sector bancario financiero alaban el equilibrio del sistema de pensiones holandés porque un 30% de la pensión proviene del sistema público y el 70% de los sistemas ocupacionales sectoriales (Mapfre, 2020). El 91% de los trabajadores está adscrito a un plan de pensión ocupacional obligatorio y establecido en los convenios colectivos. Las aportaciones de trabajadores y empresarios son deducibles en los impuestos, como gasto, siempre que la tasa de reemplazo no exceda del 70% del salario percibido (Pavolini y Seeleib-Kaiser, 2016). ¿Es exportable el modelo holandés como sugiere la política de la UE?

El sistema de pensiones holandés se puede considerar como “colectivo”, aunque sea de capitalización, porque depende de la negociación colectiva sectorial, que cubre cerca del 85% de los trabajadores. En otras palabras, las pensiones están inscritas en el campo de las relaciones laborales y la concertación social (Keune y Payton, 2018: 32).

En términos comparados (tabla 2) podemos ver las diferencias de la implicación de sindicatos y empresarios en la gestión de los fondos de pensiones ocupacionales, ello está relacionado con el periodo histórico en que se han impulsado. En este sentido, Natali y Rhodes (2004) clasifican tres formas de regulación legal de los fondos de pensiones (tabla 2).

Tabla 2

Tipos de regulación institucional de los fondos de pensiones ocupacionales

1. Tipo institucional	2. Tipo contractual	3. Tipo de confianza
Entidad legal independiente	Entidad legal no independiente	Entidad legal independiente
Gobierno de las pensiones bipartito	Gobierno de las pensiones separado en diferentes cuerpos	Confianza en la gestión privada de las pensiones
Papel clave actores sociales del Paternariado Social	Limitado papel de los actores sociales	Limitado papel de los actores sociales
Países nórdicos escandinavos, Holanda, Alemania, Austria (País Vasco, España)	Europa central y Este de Europa	Países Anglosajones (RU, Irlanda y otros) y España

Fuente: elaboración propia, adaptado de Natali (2009).

El primer tipo lo conforman los países nórdicos, incluido Holanda y el área germánica, la entidad legal es independiente para gestionar los fondos de pensiones. Es bipartito (empresario y sindicatos) y forma parte de un sistema de relaciones laborales de cooperación. En los años 70 el Plan Meider intentó impulsar un “sindicalismo de control” sobre el capital y las instituciones políticas mediante el Paternariado Social (Rosal y Lafuente, 2019), con un papel activo en la gestión de los fondos de pensiones, codecisión en los procesos de decisión de las empresas, concertación económica y democracia participativa (“La democracia no se puede detener en la puerta de la fábrica”). Los fondos de pensiones se consideraban una inversión de los trabajadores en la formación de capital, y con ello se podría tomar el control de las empresas. En Suecia el sindicato LO tuvo un papel activo en su desarrollo; también el sindicato cristiano FNV en Holanda, aunque el proyecto originario nació en Alemania. El Plan Meidner original pretendía alcanzar cuatro objetivos de carácter político:

- Aumentar la influencia de los asalariados en la gestión de las empresas
- Fomentar la socialización del capital
- Fortalecer la posición de poder de los sindicatos
- Estimular la solidaridad y la conciencia de clase entre los trabajadores

Además, se buscaba luchar contra la concentración del capital y la riqueza. Pero este Plan Meidner se ha ido desvaneciendo a lo largo de los años y los fondos de pensiones han pasado de invertir en el país a invertir en otros países, a modo de dominación económico-política. En los últimos años dichos fondos han invertido en el sector público de otros países (puertos, aeropuertos, aguas, inmuebles, sanidad, electricidad, etc.) buscando una mayor rentabilidad (Skerret, 2020). Por ejemplo, hoy uno de los fondos de inversiones holandeses más importantes del mundo es Globalvia, que ha invertido en España en autopistas, ferrocarriles y hospitales.

Un segundo tipo de gestión de los fondos de pensiones consiste en separar en diferentes cuerpos la coordinación y la gestión efectiva; los empresarios y sindicatos tienen un papel limitado, consultivo, como ocurre en los países de Europa central y del este.

Y, en tercer lugar, existe otro tipo de gestión totalmente independiente y privado, impulsado por la banca y las compañías de seguro. En este caso, los sindicatos han suscrito un acuerdo con la compañía que capitaliza inicialmente los fondos, como es el caso de CCOO y

UGT en España, que han suscrito un acuerdo de pensiones con el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). Pero, en cualquier caso, la participación de los sindicatos en los fondos de pensiones es contradictoria y conflictiva porque acarrea un riesgo de privatización de los servicios públicos, incluso el sindicato holandés FNV ha tenido recientemente un conflicto. A pesar de ello las pensiones ocupacionales tienden a crecer gradualmente en los países de la OECD (Natali y Pavolini 2018; OECD, 2019; Herce y Chuliá, 2020).

2.6. CABALLO DE TROYA NEOLIBERAL VERSUS COLECTIVISMO

Los sindicatos europeos han visto hoy una oportunidad para influir y reconfigurar los sistemas de pensiones en la era posindustrial (Schekle, 2011). Algunos analistas sostienen la tesis de que se trata de una oportunidad de “reequilibrar” poderes entre capital y trabajo, así como “colectivizar el riesgo social” a través de los convenios colectivos (Jhonston *et al.*, 2011). Los sindicatos han venido perdiendo poder en el ámbito de la empresa; la empresa se ha venido transformado, en las últimas décadas, mediante la descentralización, la deslocalización, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el teletrabajo y las plataformas digitales. Prueba de ello es la caída de la tasa de afiliación sindical. Pero en cambio las pensiones ocupacionales negociadas abren una ventana de oportunidad para influir en la arena política del Estado del Bienestar (“Negotiated Welfare”, Trampusch, 2007) en la reforma de los sistemas de formación profesional, en las pensiones, en los pactos sociales, en la coordinación de la política salarial y otras esferas que puedan permitir la reducción de las desigualdades (Ebbinghaus, 2011; Keune, 2018).

Esta interpretación optimista contrasta con la tesis crítica sobre los riesgos de la “privatización y financiarización” del sector público y con el desmantelamiento del Estado del Bienestar (Skerret, 2020). En resumen, las pensiones ocupacionales pueden ser el caballo de Troya en la erosión de las pensiones públicas (Keune y Payton, 2018).

3. REFORMAS ESTRUCTURALES

Con relación al primer objetivo, hemos observado que en algunos países se han venido haciendo reformas estructurales desde finales de los años noventa (véase la tabla 3). La más notoria es la de Suecia, que en 1999 puso en marcha un sistema virtual de Cuentas Nacionales de capitalización con gestión pública. Este sistema se introdujo también en Italia con la reforma de 1996 y en Irlanda en 2018. En Alemania, en 2001, el entonces gobierno de izquierda Rojo-Verde, impulsó una reforma para reducir la tasa de reemplazo a largo plazo, de modo que pasará gradualmente del 70% al 30% en 2030 y a cambio se compen-

sará con la expansión de los planes de pensiones ocupacionales, este hecho originó posiciones conflictivas en el interior de los sindicatos (Keune, 2018). En Francia y en España la principal línea de reformas estructurales consiste en la racionalización y fusión de los regímenes de pensiones. Francia tiene nada menos que 42 regímenes que el gobierno de Macron pretende fusionar (Mapfre, 2020).

Tabla 3
Principales reformas estructurales en países de la UE

	Suecia	Francia	Irlanda	Italia	Reino Unido
Reforma Pilar I	Reforma 1999. Sistema mixto: reparto y capitalización (pública). Pensiones Básicas y Sistema Suplementario. La crisis financiera de 1990 origina un nuevo sistema de cuentas nocionales sustituye las suplementarias Pensiones públicas de capitalización no financiero.	Reforma 2019. Un sistema fragmentado con diferentes tipos de prestaciones. Nuevo sistema universal de reparto. Acreditación de un número de puntos de pensión por euro cotizado. Armonización de 42 regímenes existentes. Entra en vigor en 2025.	Reforma 2018. Cómputo global de la carrera de cotización. Culmina en 2023. Reforma “anglo-nórdica” inspirada en el modelo sueco de Cuentas nocionales. Pensión estatal ligada a esperanza de vida.	5 reformas entre 1992 y 2004. Reforma Dini 1996. Reforma Cuentas Nocionales. Reformas paramétricas sucesivas. Elevadas jubilaciones anticipadas por reestructuraciones de empresas.	Reforma 2003. Aprobada en 2007. En vigor desde 2012. 1. Pensión Pública (<i>State Pension</i>). 2. Pensión Contributiva SERPS es reemplazada por <i>State Second Pension</i> (contributiva).

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de Mapfre (2020) y Herce y Chuliá (2020).

En España, la reforma del Pacto de Toledo en 1995 ya había acordado la fusión en el Régimen General de los otros Regímenes Especiales (Régimen Minería del Carbón, Régimen Agrario, Régimen de Autónomos, Régimen Empleados del Hogar y Muface –funcionarios–). Además de la eliminación de los “gastos impropios”. Esto es, las pensiones no-contributivas, que afectan mayoritariamente a las mujeres. Dichas pensiones se financian con los presupuestos generales del Estado, aunque hoy todavía es una medida pendiente de culminar.

3.1. MODELOS COMPARADOS DE REFORMAS ESTRUCTURALES

Las pensiones ocupacionales son, sin duda, la reforma estructural más importante recomendada por la Comisión Europea (European Commission, 2018a). Dichas pensiones tienen una larga historia en

los países bismarckianos. Desde los años 50 y 60 se han venido impulsado como parte de la política de gestión de personal, para motivar y retener la fuerza de trabajo cualificada (Martín-Artiles y Molina 1916; Blank, 2018), pero en general a partir de los años 80 estas comienzan a crecer como respuesta a la crisis del sistema de reparto (Martínez Poza, 2018; Ghailani y Peña-Casas, 2018). En todos los países los sistemas de pensiones complementarias tienen un apoyo con incentivos fiscales; los gobiernos aplican una reducción de impuestos sobre la renta y el impuesto de sociedades a las empresas, así como la sujeción tributaria en el momento de la jubilación. Los planes de pensiones tienen límites en las aportaciones, o una escala en función de la edad. Los planes de prestación definida tienen una tasa de reemplazo o sustitución prefijada con relación al último salario percibido por el trabajador (Mapfre, 2020).

Si comparamos los países a partir de seis variables podemos ver las similitudes y disimilitudes entre ellos. Estas variables son, por el lado, de las reformas estructurales, la tasa de cobertura de las pensiones ocupacionales y los fondos de pensiones ocupacionales con relación al PIB. Y, por el lado de las reformas paramétricas: la tasa de contribuyentes a la Seguridad Social, la tasa de actividad de mayores de 65 años, la tasa de reemplazo o sustitución de las pensiones en relación al último salario y el gasto en pensiones de jubilación (véase la tabla 4).

Tabla 4
Variables claves de las políticas de reforma de las pensiones

	Tasa Pensiones Ocupacionales y privadas (% PIB) (1)	Tasa cobertura pensiones ocupacionales (2)	Tasa Contribuyentes Pensiones (3)	Tasa Actividad > 65 años (4)	Tasa Sustitución Pensiones (5)	Tasa Gasto Pensiones Pública (% PIB) (6)
Austria	6,1	35	97	9,4	76,5	13,9
Bélgica	7,3	50	94,4	5,3	57,3	11,8
Chequia	8,9	40	96,7	13,9	45,9	9
Dinamarca	48,9	90	96,6	19,2	74,4	10,3
Finlandia	51,9	15	90,3	14,1	67	12,9
Francia	0,8	10	89,1	6,5	60,1	14,9
Alemania	7,5	57	83,3	17	59	10
Grecia	0,8	2	89,3	10,6	39	16,2
Hungría	3,9	58	100	6,9	56,1	11,5

Irlanda	31,6	52	100	22,9	27	7,4
Italia	8,4	8	96,3	12,3	79,5	15,7
Holanda	194	91	100	17	71	6,9
Noruega	9,8	90	94,6	29,5	45,4	9,9
Polonia	7,5	49	88,8	10,5	65	11,3
Portugal	9,7	4	76,5	19,1	74,4	13,8
Eslovaquia	11,7	45	84,4	8,1	63	8,1
Eslovenia	5,6	39	98,9	8,6	85	11,8
España	9,3	5	96,7	6,1	72,5	11,4
Suecia	4,2	100	100	24	54,1	8,9
RU	108,7	43	92,9	21,3	21,7	7,7

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2020).

Notas:

(1) Tasa pensiones ocupacionales y privadas (% PIB): se define como la relación entre el capital acumulado en fondos de pensiones ocupacionales y privadas respecto al Producto Interior Bruto.

(2) Tasa cobertura pensiones ocupacionales: se refiere al porcentaje de trabajadores cubiertos con seguros de pensiones ocupacionales y privadas.

(3) Tasa contribuyentes pensiones: la tasa se define como el porcentaje de contribuyentes totales (ocupados y pensionistas contribuyentes) en relación al total de beneficiarios (contribuyentes y no contribuyentes).

(4) Tasa actividad > 65 años: "jubilación demorada", es la relación entre la ocupación de los mayores de 65 años en relación al conjunto de personas de esa misma edad. Aquí representa la "política de envejecimiento activo".

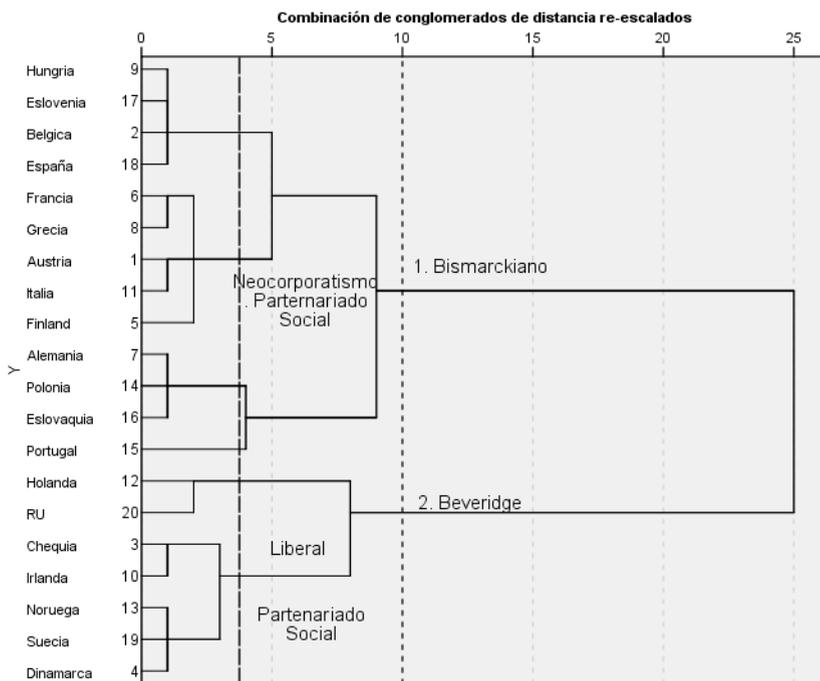
(5) Tasa sustitución (o reemplazo) pensiones: en relación al último salario.

(6) Tasa gasto pensiones públicas (% PIB): gasto en pensiones de jubilación en relación al PIB.

3.2. SIMILITUDES Y DISIMILITUDES

El siguiente análisis multivariado de conglomerado jerárquico (método de Ward) nos permite observar las similitudes y disimilitudes, las cercanías y distancias, entre los países, la formación de conglomerados y subconglomerados a partir de las seis variables referidas en la tabla 4. El resultado se muestra en el gráfico 1, que nos muestra la formación de dos grandes conglomerados. Por un lado, figura el conglomerado formado por los países de matriz bismarckiana, en el cual se distinguen dos subconglomerados: bismarckiano con paternariado social y bismarckiano adversarial. Y, por otro lado, los países con matriz beveridgiana, con otros dos subconglomerados: liberal y paternariado social.

Gráfico 1
 Similitudes y disimilitudes entre países y modelos de pensiones



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2020).

3.2.1. MATRIZ BISMARCKIANA COMPARADA

El primer conglomerado lo forman los países bismarckianos que son mayoritarios en Europa y cuyos sistemas de pensiones están inspirados en el modelo alemán. Bélgica, Hungría, Chequia, Polonia, Eslovaquia, Alemania, Austria, Eslovenia, España e Italia tienen un bajo nivel de fondos ocupacionales con relación al PIB, además de una baja tasa de cobertura de dichas pensiones. Sin embargo, en Alemania, Austria y Bélgica dichos fondos ocupacionales (y su tasa de cobertura) tienden a crecer y a constituir un sistema multipilar (Ebbinghaus, 2011; Ghailini y Peña-Casas, 2018; Keune, 2018). Por ejemplo, el 21,7% de los ingresos de los pensionistas alemanes procede de fondos ocupacionales (Pavolini y Seeleib-Kaiser, 2016). En estos países la tasa de cobertura y los fondos de pensiones ocupacionales están por debajo de la media de los países de la OECD (2020). En cambio, su principal rasgo es la importante tasa de contribuyentes a las pensiones públi-

cas. Igualmente, es notable su generosidad con una alta tasa de reemplazo de las pensiones.

En esta matriz históricamente bismarckiana se ubican también España, Italia, Portugal y Francia. Estos países tienen dificultades en su política para elevar la tasa de contribuyentes debido a la precarización del empleo, el desempleo y la ocupación informal. En general el mercado de trabajo condiciona las reformas de las pensiones por la incertidumbre de los ingresos salariales. Dichos países tienen también una alta tasa de sustitución o reemplazo de las pensiones. Cabe subrayar que los sindicatos se resisten a que se reduzca la tasa de reemplazo, aunque se avienen a negociar las pensiones ocupacionales (Pavolini y Seeleib-Kaiser, 2016; Keune, 2018).

3.2.2. MATRIZ BEVERIDGIANA COMPARADA

En la segunda matriz figuran los países que conforman la matriz beveridgiana con gestión basada en el Paternariado Social: Holanda, Dinamarca, Suecia y Noruega. En estos países los Fondos de Pensiones ocupacionales están por encima de la media (por ejemplo, en Suecia el 21% de los ingresos de los pensionistas procede de pensiones ocupacionales (Jansson *et al.*, 2018)); su tasa de cobertura también es superior a la media. La tasa de reemplazo de las pensiones públicas es algo más baja que la media, aunque en Suecia y Dinamarca tienen otras pensiones complementarias por residencia territorial. Recordemos que en este conglomerado se ubica el caso de Holanda como un mito singular: “el mejor del mundo” (Mercer, 2019), recomendado por la Comisión Europea (Natali, 2009). De hecho, en la matriz de distancias (gráfico 1) del análisis de conglomerados, Holanda está a gran distancia de los otros países.

En esta matriz figuran países liberales con sistema de origen beveridgiano, como Reino Unido e Irlanda. La principal característica de este grupo es que las Pensiones Ocupacionales están muy por encima de la media (por ejemplo, en el Reino Unido el 49,7% de los ingresos de los pensionistas procede de fondos de pensiones ocupacionales); su grado de cobertura también es alto (Pavolini y Seeleib-Kaiser, 2016). Pero la tasa de reemplazo es baja, lo que implica que muchos jubilados estén en riesgo de pobreza o participen en actividades laborales (envejecimiento activo). En estos países la precariedad laboral (informalidad, temporalidad, desempleo, así como bajos ingresos) condiciona la cobertura de las pensiones ocupacionales.

Tabla 5
Media entre las matrices bismarckianas y beveridgianas

		Tasa Con- tribuyentes Seguridad Social	Tasa Cobertura Pensiones Ocupacio- nales	Tasa Pensiones Ocupa- cionales y Privadas (% PIB)	Gasto Pensiones Públicas (% PIB)	Tas activi- dad > 65 años	Tasa Sustitución Pensiones
Bismarc- kiana	Media	91,6	29,8	9,9	12,3	10,6	64,3
	N	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
Beverid- giana	Media	97,4	77,5	62,4	8,5	22,3	48,9
	N	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
	Total	93,3	44,1	25,7	11,2	14,1	59,7
	N	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0

Fuente: elaboración propia.

3.3. REFORMAS ESTRUCTURALES EN ESPAÑA

Con relación al segundo objetivo, ya hemos dicho en otra parte que en España las pensiones ocupacionales han tenido históricamente una baja cobertura en el número de trabajadores (tabla 6). Entre el año 2010 y 2020 el porcentaje de trabajadores cubiertos con pensiones ocupacionales de empresas o sectores de actividad ha crecido dos puntos; igualmente han crecido en Italia. Pero en ambos países siguen siendo marginales con relación a las pensiones públicas. En Bélgica, Alemania y Austria no solo han crecido, sino que ya comienzan a ser significativas las tasas de cobertura para aliviar la presión sobre las pensiones públicas, lo que debe entenderse como una reforma estructural de calado. Y desde luego, son muy importantes las pensiones ocupacionales en el Reino Unido, Holanda y Suecia, con una amplia mayoría de trabajadores cubiertos.

Tabla 6
Pensiones Ocupacionales: cobertura y fondos

Matriz	Países	Evolución tasa cobertura de trabajadores con Planes de Pensiones Ocupacionales			Evolución Fondos de Pensiones Ocupacionales, en % PIB		
		2010	2020	Diferencia	2009	2019	Diferencia
Beveridgiana	Reino Unido	30	43	13	72,6	108,7	36,1
	Dinamarca				41,7	48,9	7,2
	Finlandia				73,2	51,9	-21,3
	Irlanda				42,4	36	-6,4
	Holanda	91,2	91,0	-0,2	108,8	194,4	85,6
	Suecia	90	100	10	7,7	4,4	-3,3
Bismarckiana	Austria	7,4	35	27,6	4,9	6,1	1,2
	Bélgica	45,2	50	4,8	4,0	8,5	4,5
	Francia				0,2	0,8	0,4
	Alemania	56,4	57	0,6	5,3	7,5	2,2
	Grecia				0,0	0,8	0,8
	Italia	3,3	8	4,7	4,0	8,4	4,4
	Portugal				12,5	10,3	-2,2
	España	3	5	2	8,0	9,3	1,3

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2013 y 2020).

Empero, hay voces críticas que advierten de los riesgos de rentabilidad y volatilidad que representan los sistemas de capitalización, al menos, los fondos gestionados por la banca y las compañías de seguros. La crisis financiera ha golpeado a las compañías aseguradoras de manera que los fondos han perdido valor antes y durante la Gran Recesión. La caída del “retorno de la inversión” de los mencionados fondos ha sido alta en Irlanda (-37%) y en Estados Unidos; en Holanda y Chile la caída media ha sido de -10% (OECD, 2011). Incluso en otros países, como Finlandia y Suecia, las pensiones ocupacionales y privadas han tenido un fuerte retroceso. Por el contrario, los fondos de capitalización acumulados se han incrementado entre 2009 y 2018 en España, Italia, Alemania, Austria y Bélgica (véase la tabla 6).

Un aspecto de interés es que los Fondos de Pensiones de Holanda, Alemania y Francia se han invertido en deuda pública de otros países, como en España, Grecia y Portugal. Durante la Gran Recesión –y después con la pandemia– se ha temido por el retorno de las inversiones de dichos fondos ocupacionales en los países del sur de Europa. El riesgo de impago de la deuda pública de estos países ha hecho temer por las posibilidades de retorno de préstamos e inversiones, lo que podría tener efectos sobre las propias pensiones de los jubilados holandeses, alemanes y franceses. Esta incertidumbre sobre el retorno de las inversiones explica la oposición de Holanda y los países nórdicos a los presupuestos de la Comisión Europea. Este obstáculo se ha salvado con la nueva tendencia a mancomunar una parte de los préstamos Next Generation de la Unión Europea. En otras palabras, paradójicamente el temor al impago y la incertidumbre de la deuda pública ha llevado a reforzar la solidaridad interterritorial europea.

3.4. PACTO DE TOLEDO EN ESPAÑA

Desde el Pacto de Toledo de 1995 la crisis del sistema público ha venido propiciando una revisión de las posibles funciones de las pensiones ocupacionales para aliviar la presión sobre el gasto en pensiones y el gasto público. Esta tendencia concuerda con lo que ha ocurrido también en otros países europeos (Eurofound, 2018b). Recordemos que algunos analistas han visto aquí una oportunidad para impulsar el bienestar colectivo a través de los sindicatos y la negociación colectiva (Trampusch, 2007; Ebbinghaus y Whiteside, 2012; Natali *et al.*, 2018; Keune y Payton, 2018).

En España las pensiones ocupacionales sólo han tenido un mero carácter complementario en los convenios colectivos de determinadas grandes empresas, junto con otros complementos como sanidad, educación, becas para hijos de empleados, viajes de vacaciones, premios de antigüedad y otros complementos en “especie” (Martín-Artiles y Molina, 2016).

Según los datos de la Dirección General de Seguros y Pensiones (2020b: 66), el número de pensiones complementarias de jubilación se ha reducido entre 2017 (15,3%) y 2019 (10,4%). Muchas de las bajas son por retirada de fondos debido al desempleo de larga duración. El todavía limitado desarrollo de las pensiones ocupacionales en España estriba en varios factores:

- Los bajos salarios que dificultan la capacidad de ahorro (Martínez Poza, 2018)
- Los fondos con mayor peso son los privados, no los colectivos.

- La baja rentabilidad de los fondos en el contexto de dos grandes crisis financieras, el número de Planes pasó de 1541 en 2011 a 1312 en 2019, retroceden -1,4% (Dirección General de Fondos y Planes de Pensiones, 2020b).
- La desconfianza de trabajadores y sindicatos ante los fondos.
- La segmentación del mercado de trabajo, de modo que los planes de pensiones ocupacionales sólo han tenido cierta importancia en las grandes empresas industriales, en empresas financieras y energéticas, en determinados sectores económicos expansivos y de alta productividad (Herce y Chuliá, 2020). Por el contrario, en los sectores de actividad de pequeñas empresas que componen la mayoría del tejido industrial los planes de pensiones agrupados son todavía escasos.

En contrapartida, ha comportado una creciente dualización de la protección por jubilación, que refleja la dualización del propio mercado de trabajo. Recordemos que los sindicatos españoles y los europeos han tenido una posición controvertida con relación a los fondos de pensiones ocupacionales. Por un lado, lo han visto como una oportunidad para complementar las pensiones, incluso como una forma de influencia política en la gestión de recursos financieros, o una forma de impulsar una suerte de “sindicalismo de control” sobre el capital (Natali, 2009). Empero, por otro lado, otros lo han visto de manera crítica como una suerte de sindicalismo reformista complaciente con la financiarización de la economía y un potencial caballo de Troya para la privatización del sector público (Keune y Payton, 2018).

3.4.1. NEOPATERNARIADO EN EL PAÍS VASCO

Hoy cobra especial interés la experiencia del País Vasco, en el que ha habido un importante desarrollo de los planes de pensiones ocupacionales en la negociación colectiva sectorial que ha permitido implementar un sistema de gestión autónomo. Una forma de Paternariado Social (sin intervención de la banca) de las pensiones complementarias, que cubre a las pequeñas y grandes empresas. Este sistema vasco de pensiones complementarias ofrece mejores retornos que el que ofrece el sistema bancario, que es dominante en el resto de España. Además, un 15% de los fondos se dedican a inversiones creadoras de empleo (industria, sanidad, medio ambiente y deuda pública local) lo que refuerza su dimensión colectiva.

En el País Vasco hay 77 EPSV (Entidades de Previsión Social Voluntarias) que gestionan un patrimonio equivalente al 32% del PIB

Vasco y cubre a 1,1 millones de trabajadores, el 50% de los trabajadores del País Vasco. El 30% tienen menos de 40 años, el 56% entre 40 y 60 años. El 58% son hombres y el 42% mujeres: nótese que en los Planes de Pensiones Ocupacionales siempre participan más hombres que mujeres por efecto de composición sectorial del empleo (Geroak Pensoak, 2020)⁴. Hay empleos masculinizados en la industria y la construcción, donde hay presencia sindical. En cambio, las mujeres participan en mayor proporción en el sector de servicios, en el que hay menos presencia sindical. En otras palabras, a pesar de la perspectiva colectivista, este es un factor más de desigualdad de género, además de dualización o segmentación de las pensiones.

La experiencia diferencial del País Vasco en relación al resto de España estriba en que allí coexisten dos corrientes hegemónicas: por un lado, un bloque de centroderecha reformista y socialcristiano, representado por el Partido Nacionalista Vasco y el sindicato ELA/STV (Solidaridad de Trabajadores Vasco). Y, por otro lado, otro bloque socialista representado por el PSV-PSOE y la UGT (Unión Sindical de Trabajadores). La confluencia de ambos bloques hacia el centro político ha influido en la aceptación de las pensiones ocupacionales como remedio para la sostenibilidad de las pensiones. El Gobierno vasco ha jugado también un papel importante mediante ayudas económicas para la constitución e implementación de las Pensiones Ocupacionales⁵. Igualmente, el Gobierno Vasco ha incentivado los planes de pensiones colectivas en detrimento de las pensiones individuales.

Sin embargo, en la última reforma del Pacto de Toledo en España (2021) los sindicatos del resto de España se han mostrado más interesados por dichas pensiones ocupacionales, y por dos razones. La primera es por la promesa de capitalización pública que ha hecho el gobierno (PSOE-PODEMOS) para ponerlo en marcha, lo que le da un cierto “aire colectivo”. La segunda razón estriba en que ha sido relevante debido al cambio de enfoque “colectivista”. Parece que la izquierda política española ha ido cambiando de opinión a partir de la experiencia vasca. Quizás también se impone en los sindicatos el pragmatismo ante la difícil sostenibilidad de la Seguridad Social.

Con relación al tercer Pilar III, pensiones individuales, también se acordó su impulso en la reforma de 1995. Este tipo de pensiones privadas sólo ha tenido cierto arraigo entre los trabajadores autónomos.

4 *El Periódico*, 23/10/2020.

5 Decreto 252/2006, de 12 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementarios e instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntaria. Gobierno Vasco.

Sin embargo, su desarrollo también ha sido limitado por diversas razones tales como los bajos salarios, la escasa rentabilidad del capital debido a la caída de los tipos de interés, la crisis financiera, el empleo informal, el crecimiento de las desigualdades y las desigualdades de género en las pensiones, entre otras razones. En lo inmediato, las pensiones privadas individuales están resultando un fracaso (Adelantado, 2020).

4. REFORMAS PARAMÉTRICAS

Las reformas paramétricas han sido conocidas como “reformas silenciosas” porque son gradualistas, pero con el riesgo de modificar el modelo de pensiones. Las principales medidas han sido las cotizaciones contributivas, la edad de jubilación, el envejecimiento activo, las medidas de ajustes a la esperanza de vida y la jubilación anticipada y son sucintamente las principales medidas paramétricas adaptadas en los países europeos.

4.1. PRINCIPIO DE “CONTRIBUIDAD” AL SISTEMA

Uno de los principales objetivos de la política de la UE pasa por elevar el número de contribuyentes a la Seguridad Social. Este objetivo se persigue a través de distintas medidas, tales como mejorando la ratio entre contribuyentes y pensionista, con la estabilidad en el empleo, aumentando el número de años requeridos para tener derecho a la pensión máxima reduciendo el desempleo, mejorando los salarios, elevando la tasa de actividad de mayores de 65 años, elevando la tasa de ocupación femenina, retrasando la edad de jubilación, reduciendo el número de jubilaciones anticipadas y ajustando las pensiones a la esperanza de vida.

4.1.1. RATIOS CONTRIBUYENTES/PENSIONISTAS

En España el número de afiliados contribuyentes a la Seguridad Social ha estado sujeto a las variaciones de la ocupación. En la tabla 7 podemos distinguir tres etapas. En la primera etapa, de la Gran Recesión financiera, cae la ratio entre afiliados y pensionistas, se pasa de 2,22 en 2008 a 1,81 en 2014 de afiliados cotizantes por pensionistas contribuyentes. La segunda etapa, entre 2015 y 2019, corresponde a la recuperación económica en términos de ocupación (no de salarios), en la cual se vuelve a recuperar un poco la ratio, pero sin llegar en 2019 a los niveles de 2008. Y, finalmente, la tercera etapa, correspondiente a los dos primeros años de pandemia (2020 y 2021), en la que de nuevo baja ligeramente la ratio, aunque aún no sabemos sus efectos reales porque durante esta etapa los Expedientes de Regulación Temporal del Empleo (ERTE) han estado subvencionando (por el Estado y la UE) la

ocupación para mantener los ingresos de los trabajadores y sostener cierta actividad económica. A ello se añade una tendencia hacia el envejecimiento de la población española y europea en general (Airef, 2019).

4.1.2. AUMENTO AÑOS DE CONTRIBUCIÓN

En la reforma de 1995 se pasó de exigir de 8 a 15 años para acceder al tope de la pensión correspondiente y proporcional a la contribución realizada durante la carrera laboral. Después, en la reforma de 2011, se acordó pasar de 15 a 25 años, de forma progresiva hasta el año 2025. Y, por último, en la reforma de 2021 se ha planteado aumentar el periodo de contribución exigible a 35 años. Esta tendencia es similar a la que viene ocurriendo en otros países europeos (OCDE, 2020).

La actual reforma, aún pendiente de concretarse, tiene como novedad la posibilidad de “fórmulas especiales de contribuir con cotización” a la Seguridad Social y generar derecho de pensión, o ampliarlo, sin estar vinculado a un empleo.

4.1.3. RETRASO EDAD DE JUBILACIÓN

El retraso en la edad de jubilación es una tendencia casi generalizable a todos los países europeos. En España, el retraso de la edad de jubilación (jubilación demorada) ha sido otro de los objetivos importantes de las reformas. En la reforma de 2011 la edad de jubilación pasó desde los 65 años a los 67,5 años, de manera progresiva y culminará en 2027. Sin embargo, la media de edad de la jubilación de facto es de 63,3 años, debido a que muchas grandes empresas utilizan la jubilación anticipada para reestructurar la plantilla de trabajadores, de modo que una parte de la jubilación anticipada corre a cargo del seguro de desempleo y otra parte la paga la empresa hasta llegar a los 65 años. A partir de esa edad la pensión de jubilación corre a cargo de la Seguridad Social.

La finalidad de la reforma actual es exigir 38,5 años cotizados a la seguridad social para alcanzar el 100% de la pensión. La política de incentivos para retrasar la jubilación es importante (por cada año de retraso –65 años– aumenta el 2% de la futura pensión). Hoy se prevé en la nueva reforma del Pacto de Toledo un aumento de los incentivos a la jubilación demorada; es un incentivo de 11.000 euros anuales “a tanto alzado” por cada año de demora, con un 10% más para aquellos que tengan carreras laborales superior a los 45 años de cotización, o bien combinado con un incremento mensual del 4% de la pensión por cada año demorado⁶. Esta propuesta puede ser una reforma muy ori-

6 Comparecencia Ministro Escrivá en la Mesa del Pacto de Toledo, 12/4/2021. Disponible en el Portal La Moncloa (consultado el 13/4/2021): <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/120421-jubilacion.aspx>

ginal, que persigue alinear la edad efectiva de jubilación con la edad legal, además de reducir el coste de las pensiones para la Seguridad Social.

4.1.4. PROBLEMA BAJOS SALARIOS

Otro de los problemas de la contribución a la Seguridad Social en España son los bajos salarios. La pensión media bruta se ha ido acercando de forma preocupante al salario medio bruto. La diferencia entre ambos se ha venido reduciendo entre 2008 y 2018; lo que significó para muchos analistas una amenaza para la futura sostenibilidad de las pensiones. Sin embargo, el gobierno socialista impulsó recientemente en 2019 un aumento sustantivo del salario mínimo, lo que ha permitido mejorar el margen entre ambas variables (véase la tabla 7). Pero el problema persiste porque las pensiones de las nuevas cohortes de jubilados son superiores a la pensión media (1291,9 euros en 2020).

Tabla 7
Afiliados de Seguridad Social y pensionistas totales. Salario medio y pensión media

Año	Afiliados	Número Pensiones	Ratio Afiliados y Pensiones	Salario Medio Bruto	Pensión media	Diferencia
2008	18.531.311,74	8.338.439	2,22	1563,1	821,5	741,6
2009	17.803.838,94	8.604.119	2,07			
2010	17.584.981,63	8.739.732	2,01	1627,8	882,2	745,6
2011	17.229.921,50	8.866.277	1,94			
2012	16.442.681,23	8.999.045	1,83	1623,3	953,7	669,6
2013	16.357.640,05	9.145.966	1,79			
2014	16.775.214,47	9.270.942	1,81	1689	1004,6	684,4
2015	17.308.400,00	9.360.799	1,85			
2016	17.849.054,50	9.473.482	1,88	1654	1050,8	603,2
2017	18.460.200,56	9.581.770	1,93			
2018	19.024.165,17	9.696.272	1,96	1718,9	1107,4	611,5
2019	19.408.537,83	9.801.379	1,98	1982	1143,5	838,5
2020	19.048.433,31	9.801.016	1,94	2004,9	1170	834,9
2021	18.829.480,15	9.811.124	1,92		1184,2	

Fuente: elaboración propia con datos de Seguridad Social.

Este acercamiento entre salarios y pensiones se produce también en otros países. En la UE el ingreso medio de los pensionistas representa el 93% de los ingresos de los jóvenes (24-29 años), aunque con fuertes diferencias según el género. Otra diferencia importante es que los trabajadores autónomos jubilados tienen ingresos inferiores a la media en España y en casi todos los países europeos (European Commission, 2018: 15), aunque una de las razones es que muchos de ellos cotizan en sistemas privados con pensiones privadas de capitalización.

4.1.5. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Las pensiones no contributivas se aprobaron con la Ley 26/1990, de 20 de diciembre. Estas pensiones por jubilación e invalidez las gestiona un organismo autónomo, el IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales). Entre 2014 y 2020 el número de solicitudes ha disminuido un 3,1% (IMSERSO, 2020). El perfil dominante del beneficio es una mujer casada con hijos y mayor de 65 años que no ha estado empleada o bien de forma discontinua y con insuficiente cotización a la Seguridad Social. En relación al conjunto de las pensiones representa apenas un 2,4%, la cuantía de la pensión es muy baja: 365 euros en 2014 y 395 en 2020. Estas pensiones se financian con los Presupuestos Generales del Estado.

4.1.6. ECONOMÍA SUMERGIDA

De hecho, en España, el objetivo de eliminar la ocupación informal ha estado presente en las sucesivas reformas del Pacto de Toledo. Sin embargo, la informalidad ha persistido aquí y en otros países del sur de Europa. Hay diversos factores que han influido en ello, como la cultura política, la reducción de costes laborales, la abundancia de pequeñas y pequeñísimas empresas familiares, las relaciones de vecindad y reciprocidad en este tipo de tejido de empresas, así como la existencia de altas tasas de desempleo.

4.1.7. EL DESEMPLEO

La tasa de desempleo es otro obstáculo para el gasto en pensiones públicas. Según Miret y Zueras (2017), el problema de las pensiones en España estriba en la alta tasa de desempleo, particularmente juvenil. Además, España es un país que cuenta con una alta tasa de empleo temporal, lo que implica una fuerte rotación, con entrada y salidas en el paro. Abundan los contratos de corta duración, razón que influye en el hecho de que las contribuciones a la Seguridad Social sean discontinuas, intermitentes e insuficientes. Este problema perjudica a las mujeres, a los jóvenes y a los inmigrantes. Este es uno de los costes sociales que se deriva de la política de flexibilización del mercado de tra-

bajo. Por tanto, la sostenibilidad no es sólo un problema demográfico, ni de la tasa de dependencia. La sostenibilidad depende de la calidad del empleo. Estos factores han condicionado los salarios, la mejora de la productividad y la contribución a la seguridad social.

4.1.8. TASA DE REEMPLAZO O SUSTITUCIÓN

En algunos estudios se pone de relieve que la tasa de reemplazo o de sustitución de las pensiones con relación al último salario es muy alta en España, a tenor de las dificultades de sostenibilidad (Mercer, 2020). La tasa de reemplazo es formalmente igual para hombres y mujeres. Pero en la práctica las trayectorias laborales discontinuas de las mujeres repercuten en la desigualdad en las pensiones debido al menor número de años cotizados. El desigual reparto de la carga de trabajo doméstico y de cuidado implica a la larga desigualdad efectiva en la pensión percibida. La diferencia de la tasa de reemplazo entre hombres y mujeres es alta: un 24% en España y 21% en Italia. En Dinamarca y Francia no hay tal diferencia (Adelantado, 2020: 41).

Este indicador parece equívoco cuando se comparan países, dado que encierra distintas realidades. Hoy se discute sobre la reforma de la tasa de reemplazo tanto en los países con sistemas de capitalización como de reparto. En los primeros porque no pueden garantizar los retornos prometidos debido a la incertidumbre financiera de los mercados y en los segundos porque los nuevos salarios son bajos y cercanos a la pensión media (tabla 7).

Otro elemento de discusión es el tope de la pensión máxima, que está vinculada a la base de cotización máxima. En algunos países, como Suecia e Italia, esta vinculación ha sido eliminada y se ha fijado un criterio meritocrático basado en las cotizaciones. En España, actualmente el tope de la base contributiva máximo es 4070 euros, de modo que las rentas brutas superiores no cotizan más. La pensión máxima es de 2707 euros⁷. Sin embargo, la previsión para los próximos años es eliminar el tope de la base contributiva, así como elevar la pensión correspondiente.

4.1.9. FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

El Factor de Sostenibilidad es precisamente uno de los instrumentos que se ha venido utilizando para reducir la tasa de reemplazo, como ya se ha venido haciendo en otros países. En noviembre de 2013, el gobierno del Partido Popular aprobó unilateralmente una reforma bá-

7 *El Economista*, 22/03/2021. Disponible en: <https://www.economista.es/economia/noticias/1118357/03/21/Escriba-abre-la-puerta-a-elevar-la-pension-maxima-cuando-aumente-la-cotizacion-a-las-rentas-altas.html>

sica que afecta a la revalorización de las pensiones, hasta entonces indexadas en el Índice de Precios al Consumo (IPC), consistente en dos criterios: (1º) el índice de Revalorización (que va desde un 0,25% como mínimo hasta un máximo del 0,5% del IPC); (2º) el Factor de Sostenibilidad, ligado a criterios demográficos implica una reducción de la pensión media a medida que aumenta la esperanza de vida. Pero con el cambio de un nuevo gobierno socialista dicho Factor de Sostenibilidad se ha congelado hasta 2023 y se ha vuelto a aplicar el índice de precios en 2020. Actualmente, su continuidad está en discusión.

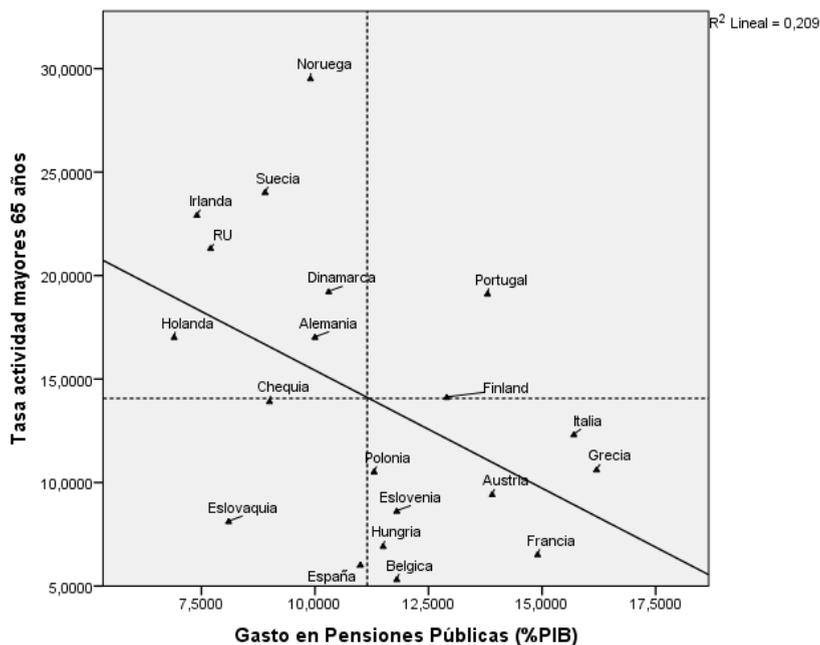
4.1.10. BRECHA DE GÉNERO EN LAS PENSIONES

La brecha en las pensiones entre hombres y mujeres se debe, entre otras cuestiones, a las diferencias contributivas, como ya se ha dicho en párrafos anteriores. Cebrián y Moreno (2015) concluyen, para el caso de España, que la proporción de mujeres de más de 45 años que generan derechos contributivos apenas llega a la mitad de su cohorte de edad; sus tasas de ocupación llegan a estar hasta 30 puntos porcentuales por debajo de las tasas de ocupación de los hombres. Además, las mujeres entre 45 y 65 años tienen mayores tasas de empleo temporal, rotación e inestabilidad en el empleo. Nada menos que un 20% de las mujeres tiene empleo a tiempo parcial. Por tanto, sus bases de cotización a la Seguridad Social son inferiores a la de los hombres.

4.2. TASA DE ACTIVIDAD DE MAYORES DE 65 AÑOS: “JUBILACIÓN DEMORADA”

El “envejecimiento activo o jubilación demorada” es una de las políticas estrechamente vinculada con la idea del Estado Social Activo promovida por la UE. La explicación que ofrece esta política estriba en el aumento de la esperanza de vida y la mejora del estado de salud de la población que permite aumentar la edad de trabajar, o sea: retrasar la edad de jubilación, compatibilizar pensión con trabajo por horas o a media jornada y compartir el trabajo con un joven a tiempo parcial (contrato de relevo). Uno de los objetivos de la política de “envejecimiento activo” es reducir el gasto en pensiones. En el gráfico 2 presentamos el ajuste lineal entre la tasa de actividad de mayores de 65 años y la tasa de gasto en pensiones de jubilación en porcentaje sobre el PIB. El coeficiente de determinación entre ambas variables es moderado: señala que las variaciones de la tasa de actividad de los mayores de 65 años explican en un 21% las diferencias del gasto en pensiones entre países. Los países que se encuentran por encima de la línea de ajuste tienen una mayor tasa de actividad de personas con más de 65 años en relación a su gasto en pensiones.

Gráfico 2
Tasa de actividad y gasto en Pensiones de Jubilación



Fuente: elaboración propia con datos de la OECD (2020).

En España, el Pacto de Toledo impulsó en 1995 una política destinada a aumentar la tasa de actividad de trabajadores mayores de 55 años, lo que se concretó en la figura del Contrato de Relevo, pero no ha tenido éxito. Incluso en las sucesivas reformas el Pacto de Toledo ha tratado de impulsar el envejecimiento activo mediante una política de incentivos destinada a aquellas personas que retrasen su edad de jubilación. La bonificación media de las pensiones es de un 3,2% en 2020. En términos comparados, dicha bonificación es inferior a la que tienen otros países, como el Reino Unido (10,4%), Alemania (6%) y Francia (5%) (Zubiri, 2015). Hoy, de nuevo en la reforma de 2021, el Pacto de Toledo tiene como objetivo elevar los incentivos al “envejecimiento activo”. Dicha política implicaría superar el “tope” de la pensión máxima. Otro de los incentivos introducidos en los últimos años ha sido hacer compatible la pensión de jubilación con un “mini job” que no supere en ingresos el Salario Mínimo Interprofesional, tomando como referencia lo experimentado en Alemania.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En el título de este capítulo, como recordareis, nos hacíamos una pregunta disyuntiva: ¿oportunidad colectiva o caballo de Troya? Algunos analistas han subrayado la oportunidad que hoy representa insertar las pensiones ocupacionales en la negociación colectiva y su significado en términos de poder sindical e incluso de influencia sobre el propio modelo de capitalismo, como ya se había planteado en el Plan Meider durante los años 70. Tres países, históricamente bismarckianos, como Alemania, Austria y Bélgica han desarrollado un importante crecimiento de las pensiones ocupacionales a través de la negociación colectiva (Ebbinghaus, 2011; Ghailani y Peña-Casas, 2018, entre otros). Por el contrario, otros analistas consideran el riesgo de privatización y desmantelamiento de las pensiones públicas, o sea, introducir el caballo de Troya (Keune, 2018). Sin embargo, las experiencias recientes demuestran que la Seguridad Social no ha sufrido cambios estructurales importantes, salvo en Alemania. En España, Italia, Francia, Austria y Bélgica las pensiones ocupacionales siguen siendo secundarias, complementarias, aunque avanzan lentamente. Empero, los sindicatos siguen defendiendo el papel de las pensiones públicas y se avienen a negociar al menos en determinadas empresas grandes (Pavolini y Seeleib-Kaiser, 2016).

En resumen, podemos colegir con Natali (2018) que las reformas son adaptativas y que estamos ante una nueva generación de pactos reformistas, que les plantea contradicciones a los sindicatos. Los países europeos están pasando de sistemas de pensiones de primera generación, propios del fordismo, a sistemas de segunda generación (véase la tabla 10), adecuados a la sociedad posindustrial, combinando el ámbito público con el privado y edificando sistemas mixtos de pensiones (Trampusch, 2007; Seeleib, Natali y Pavolini, 2018; Natali, 2020, entre otros).

Dicho de otra manera, se pueden distinguir dos bloques en las reformas.

1. Por un lado, los países que por los años 40 y 50 del siglo pasado pusieron en marcha un sistema Multipilar, con objetivos de protección básicos y sistema de cobertura privada casi obligatoria. En las dos últimas décadas están pasando hacia un modelo de segunda generación impulsando el ahorro y la cobertura obligatoria de pensiones ocupacionales y privadas; auspiciando la idea de la activación (*workfare*) en lugar del bienestar (*welfare*), así como la combinación de sistemas de pensiones públicas/privadas.

2. Por otro lado, los sistemas de seguros bismarckianos, que en su origen fundaron las pensiones contributivas proporcionales de reparto y progresivas con sistemas de cobertura privada voluntaria, basados en un sistema público como forma principal de solidaridad intergeneracional, estarían pasando ahora a modificar el sistema de reparto y progresivo, como ha ocurrido con las “cuentas nocionales” en Suecia e Italia, impulsando las pensiones ocupacionales de forma obligatoria o casi, apelando a la responsabilidad social corporativa de las empresas, de modo que se tiende a combinar el sistema público con sistemas de capitalización individual y privada, como ha ocurrido en el País Vasco desde 1995. Es decir, todos los sistemas europeos de pensiones se hallan en tránsito hacia la diversificación de las fuentes de financiación. Podríamos decir que las reformas enfatizan la lógica de las políticas “predistributivas”, centradas en el mercado y en la activación (Zalakain y Barragué, 2017).

5.1. INSTITUCIONALIDAD

Por último, no hay que olvidar el peso del factor político en las reformas, la voluntad de pacto entre izquierdas y derechas para sostener la institución de la Seguridad Social. El pacto de Toledo ya tiene una larga trayectoria de 25 años, con reformas sucesivas: 1995, 2000, 2006, 2011, 2016 y 2021. En conjunto, se puede considerar como un cierto éxito de consolidación institucional del sistema de pensiones un rasgo distintivo de la UE (Martin-Artiles y Chávez, 2020; Semenza, 2020).

El principal elemento distintivo del Pacto de Toledo de 1995 es su significación política para sostener la legitimidad del orden social. En España, por primera vez, partidos de derecha e izquierda, más empresarios y sindicatos, se comprometieron a sostener el sistema público de pensiones, incluso a crear una Comisión Parlamentaria que se reúne periódicamente para renovar cada 5 años este gran compromiso. Este hecho ha constituido un salto importante porque en los años 80 la derecha política (y la banca) apostaba por impulsar un sistema privado de pensiones semejante al de Chile. La razón de este gran compromiso estriba, entre otras razones, en el alto volumen de pensionistas y su peso electoral. Los pensionistas participan en las elecciones políticas en mayor proporción que otros grupos etarios. Esta política de pacto social, que también se registra en otros países europeos, se enmarca en la política de legitimación del orden institucional en el cual pesa mucho la población jubilada y la cultura política de “compromiso solidario” europeo (Laenen *et al.*, 2020).

A pesar del compromiso por sostener la institucionalidad del sistema de pensiones, las discrepancias y la polarización política han

bloqueado en los últimos años la renovación del Pacto de Toledo. Hay acuerdos en ciertas materias, tales como la sostenibilidad, la contribuidad, la diversificación de fuentes de ingresos, entre otros. Pero en otros temas las discrepancias persisten en relación a la revalorización de las pensiones, a la generosidad de la tasa de reemplazo, los años de cotización obligatorios, los topes de las pensiones más altas. Los partidos políticos que han optado por estrategias cortoplacistas y electoralistas han frenado las posibilidades de acuerdos en determinadas etapas, como la última entre 2016 y 2021. En contrapunto, empresarios y sindicatos han tenido una actitud más proclive al acuerdo. En febrero de 2011 se acordó de forma tripartita entre el gobierno socialista, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores un pacto todavía en vigor: el Acuerdo Social y Económico, en el cual se comprometían con el crecimiento económico, el empleo y la garantía de las pensiones de jubilación.

En suma, la orientación en la política de reformas se ha dirigido fundamentalmente a las “reformas silenciosas”, paramétricas y redistributivas para mejorar el principio de contribuidad, ocupabilidad y empleo, a la fuerza de trabajo femenina y a los desempleados y con ello aumentar los ingresos a los sistemas de seguridad social. Las reformas posdistributivas se han orientado hacia la reducción del gasto, los años de cotización mínimos requeridos y, además, de la diversificación de las fuentes de financiación. En pocas palabras, la sostenibilidad de las pensiones no es únicamente un problema demográfico relacionado con la ratio Cotizantes/Beneficiarios. Es también un problema del empleo, los salarios y la productividad. Y un problema de orden político: las Constituciones europeas obligan a los Estados a cubrir las necesidades financieras de la Seguridad Social.

5.2. CONCLUSIONES.

1. Con relación al primer objetivo, hemos podido demostrar que la crisis del “paradigma” bismarckiano está en fase de transformación hacia el nuevo paradigma del Estado del Bienestar Multipilar, aunque con distintas velocidades en los países examinados. La diversificación de las fuentes de financiación ha estado condicionada por diversos factores: por la precaria calidad del empleo, la informalidad, la temporalidad, el desempleo, la devaluación salarial, los bajos ingresos de los trabajadores autónomos y por la sucesión de dos crisis financieras, como la Gran Recesión (2008-2015) y la pandemia de COVID-19. En otras palabras, el resultado parece ser un papel

de protagonismo reforzado del Estado, no solo para gestionar la deuda pública, sino particularmente para hacer frente a las dificultades financieras de las pensiones contributivas, a la insuficiencia del empleo, precariedad, bajas cotizaciones a la seguridad social e incluso respaldar las pensiones ocupacionales. Por tanto, la financiación vía fiscal y presupuestos generales del Estado parece ser un escenario esperable para los próximos años. Las pensiones no se pueden aislar del conjunto de la protección social.

2. Con relación al segundo objetivo, hemos constatado la escasa expansión de los planes de ocupacionales y privados (Pilar II y III) en España, Italia, Francia, entre otros. Se corre el riesgo de mitificar el papel de las pensiones ocupacionales como solución a la sostenibilidad de las pensiones, quizás sea más prudente considerarlas como un remedio parcial para aliviar la presión sobre el sistema público de bienestar. Con todo, las pensiones ocupacionales tienden a aumentar y reflejan una tendencia hacia el neocorporatismo segmentado. En este cometido son importantes los sindicatos y empresarios como impulsores de las pensiones ocupacionales a través de la negociación colectiva, del pacto y la concertación social tripartita (Pacto de Toledo en España, Diálogo Social en la Unión Europea). La participación de los sindicatos en la negociación de las pensiones ocupacionales es una ventana de oportunidad para fortalecer el poder organizado de los trabajadores. Aunque ello se debería entender como una apuesta colectivista y evitaría el riesgo de la individualización de las pensiones privadas, que es realmente el caballo de Troya.

5.3. REFLEXIONES FINALES

El modelo bismarckiano de reparto se desarrolló durante décadas de expansión demográfica, lo que proporcionó una base amplia de soporte para las pensiones. Hoy, la reducción de la base demográfica plantea un problema de sostenibilidad de futuro. Empero, la sostenibilidad de las pensiones no depende solo de la demografía y de las reformas restrictivas. Hay que hacer un esfuerzo en las políticas destinadas a mejorar los ingresos a la Seguridad Social, por ejemplo, a través de las tasas de ocupación, aumento de los salarios, crecimiento económico a mediano plazo, inversión en I+D, incremento de productividad, mejora de las cualificaciones profesionales, difusión de la nueva tecnología y de la calidad y estabilidad del empleo. Las reformas paramétricas son insuficientes. Por ello la política se ha orientado

hacia medidas redistributivas, como la activación, empleabilidad y responsabilidad individual (Zalakain y Barragué, 2017). El volumen y calidad del empleo y la ocupación siguen siendo bases claves para sostener las pensiones de reparto e incluso de capitalización.

En definitiva, la solución no parece residir únicamente en criterios de mercantilización de las pensiones ocupacionales y privadas. El discurso de la meritocracia está en el trasfondo de las reformas, como en la contribución y la capitalización. La responsabilidad individual como consumidor de bienestar inspira ciertas políticas en los países de matriz Beveridgeana. Incluso, en algunos países europeos la compra de vivienda se utilizó como una garantía de ingresos para los pensionistas. Pero la crisis financiera e inmobiliaria también ha repercutido en dicha garantía. Empero, hoy la hegemonía del paradigma neoliberal está atravesando una fuerte crisis y en su lugar parece que reemerge el paradigma neocorporatista tripartito, con un papel activo de los sindicatos, empresarios y del Estado (o del Estado mancomunado supranacional en la UE).

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José (2020) “Cómo funcionan los sistemas de reparto en Europa Occidental: España en perspectiva comparada”, páginas 33.-46. En AA.VV. Derribando mitos sobre los sistemas de reparto. Santiago de Chile: Fundación Sol
- Airef (2019). Modelo Airef de proyección del gasto en pensiones. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- Blank, Florian (2018). “With or without you. Occupational Welfare and public social policies in Germany”. En Natali, David; Pavolini, Emanuele; Vanhercke, Bart: Occupational Welfare in Europe. European Trade Union Institute
- Cebrián, Inmaculada; Moreno, Gloria (2015). Tiempo cotizado, ingresos salariales y sus consecuencias para las pensiones: diferencias por género al final de la vida laboral. Cuadernos de Relaciones Laborales ISSN: 1131-8635 Vol. 33, Núm. 2 (2015) 311-328, http://dx.doi.org/105209/rev_CRLA.2015.v33.n2.50318
- Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2020a). Seguros y Fondos de Pensiones. Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad, <http://www.dgsfp.mineco.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones/Informe%20Sector%202019.pdf>. Consultado 3-03-2021
- Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2020b). Informe estadístico de Previsión Social Complementaria. Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad, <http://www>.

dgsfp.mineco.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones/Memoria%202019%20avance%202020.pdf. Consultado 3-03-2021

- Ebbinghaus, Bernhard (2011). "The role of trade unions in European pensions reforms: From old to new politics. *European Journal of Industrial Relations* 17(4) 315-331
- Ebbinghaus, Bernhard; Whiteside, Noel (2012). "Shifting responsibilities in Western European pension system: Whats future for social models?" *Global Social Policy*. 12(3), pp.266-282
- EurLex (2008): Reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0011>, consultado 1 de enero 2021
- European Commission (2018a). *The 2018 Ageing Report*. Brussels: European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
- European Commission (2018b). *Pension adequacy report 2018*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
- Eurofound (2018) *Social insecurities and resilience*. Luxembourg: Publication Office of European Union
- Eurostat (2020). *Statistics a-z, Statistics A-B-C* - Eurostat (europa.eu), consultado en Febrero 2021
- Ghailani, Dalila; Peña-Casas, Ramón (2018). "Occupational Welfare in Belgium: wide coverage, low benefits." Pp. 125-146. En Natali, David; Pavolini, Emanuele; Vanhercke, Bart: *Opus citate*.
- Guillén, Ana; Luque, David; González, Sergio (2016). "El Modelo Social Europeo: Evolución y retos", pp.180-198. En Del Pino, Eloísa; Rubio, Lara: *opus citate*
- Herce, José; Chuliá, Elisa (2020) *¿Qué más puede hacer el Pacto de Toledo?*, Madrid: BBVA, documento 31
- IMERSO (2020) *Evolución de la gestión 2014-2020*. Madrid: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
- Jansson, Olle; Ottoson, Jan; Murhem, Sofía; Magnusson, Lars (2018) "Sweden: supplementary Occupational Welfare with near universal coverage." Pp. 55-77. En Natali, David et al. *opus citate*
- Johnston, Alice; Kornelakis, Andrea; Rodríguez d'Acuña, Constanza (2011). "Social partners and the welfare state: recalibration, privatization or collectivisation of social risk". *European Journal of Industrial Relations*, vol. 17(4), pp.349-364

- Keune, Maarten (2018). "Opportunity or threat? How trade union power and preferences shape occupational pensions". *Social Policy Admin.* 2018; 52:463–476.
- Keune, Maarten; Payton, Noëlle (2018). "The Netherlands: Occupational Welfare within state-defined limits". En Natali, David; Pavolini, Emmanuel; Vanhercke, Bart. *Occupational welfare in Europe*. Brussels: European Trade Union Institute
- Laenen, Tijs; Meuleman, Bart; Van Oorschot, Win (2020). *Welfare State Legitimacy in Times of crisis and austerity*. Cheltenham: Edward Elgar
- Mapfre (2020). *Sistemas de pensiones*. Madrid: Fundación Mapfre
- Martin Artiles, Antonio; Molina, Oscar (2016). "Participación financiera para sostener las pensiones". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 33(2), 307-422
- Martin Artiles, Antonio; Chaves, Eduardo; Semenza, Renata (2020). "Social Models Dealing inequalities". En López-Roldán, Pedro; Fachelli, Sandra. *Towards a Comparative Analysis of Social Inequalities between Europe and Latin America*. Cham: Springer
- Martínez Poza, Alicia (2018). "Protecting occupational pensions and unemployment benefit in Spain. A weak Occupational Welfare System". En Natali etl al. (2018), opus citate, páginas 193-214
- Menz, George (2008). *Varieties of capitalism and Europeanisation*. Oxford University Press
- Mercer (2019). *Índice mundial de pensiones*. Universidad de Melbourne, 2019-Indice-Mundial-Mercer-2019.pdf
- Miret, Pau; Zueras, Pilar (2017). "Alarma en el sistema público de pensiones. Culpa de la demografía". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 131, pp. 115-140
- Montt, Guillermo (2020). "Los principios de la Seguridad Social como hoja de ruta para avanzar hacia un sistema mixto de pensiones." En AA.VV (2020). Opus citate páginas, 13-25)
- Natali David, Rhodes, Martin (2004) "The 'New Politics' del Estado de Bienestar Bismarckian: Pension Reforms in Continental Europe", *EUI SPS*, 2004/10
Consultado de Cadmus, European University Institute Research Repository, en: <http://hdl.handle.net/1814/2627>
- Natali, David (2009). *Public/private mix in pensions in Europe*. Brussels: European Trade Union Institute
- Natali, David; Pavolini, Emmanuele (2018). "Occupational Welfare in Europe: an analytical and methodological introduction", opus citate, páginas 9-30

- Naczyk, Marek (2018). "Occupational Welfare in the United Kingdom: from skill retention to social protection only for legitimate social risk". Natal, David; Pavolini, Emmanuele; Vanhercke, Bart. Opus citate, páginas 79-102
- OECD (2011) Pensions at Glance. OECD Publishing, Paris
- OECD (2019) Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- OECD (2020) Statistics at Glance. OECD Statistics, consultado febrero 2020
- Palier, Bruno (2007). "From a frozen landscape to structural reforms: The sequential transformation of Bismarkian Welfare Systems." Social Policy and Administration, vol. 41, n° 6
- Pavolini, Emmanuele; Seeleib-Kaiser, Martin (2016). "Comparing Occupational Welfare in Europe: The case of Occupational Pensions, Observatoire Social Européen. OSE Paper series n° 30, 20 pp. ISSN 1994-2893
- Rosal, del Mario; Lafuente, Sara (2019). "Decisión y fondos de inversión de los asalariados: los casos de Alemania y Suecia". Contexto y Acción, n° 247, noviembre 2019, <https://ctxt.es/es/20191113/Politica/29485/plan-meidner-codcision-alemania-suecia-mario-del-rosal-sara-lafuente.htm>, consultado 15 de febrero 2021
- Rubio Lara, Josefa (2016). "Las transformaciones del Estado de bienestar socialdemócratas. Continuidad y cambio en sus señas de identidad", pp. 118-137. En Del Pino, Eloísa; Rubio Lara, Josefa: opus citate
- Schelke, Waltrud (2011). "Reconfiguring welfare states in the post-industrial age: What role for trade unions. European Journal of Industrial Relations, 17(4) 301-314
- Skerret, Kevin (2020) "Financiarización y vision global de los sistemas de pensiones." En AA.VV. Derribando mitos sobre los sistemas de reparto. Santiago de Chile: Fundación Sol
- Soskice, David (2007). "Macroeconomics and Varieties of capitalism," páginas 89-121. En Hanké Bob; Rhodes, Martin; Thatcher, Mark. Beyond Varieties of Capitalism, Oxford University Press
- Titmuss, Richard M. (1958) Essays on the welfare state. London: Allen & Unwin
- Trampusch, Christine (2007). "Industrial Relations as a source of solidarity in times of welfare state retrenchment. Journal of Social Policy, 35(2), 197-270

- Wib, Tobia (2015). From welfare states to welfare sectors: Explaining sectoral differences in occupational pensions with economic and political power of employees. *Journal of European Social Policy* 2015, Vol. 25(5) 489–504
- Zalakain, Jon; Barragué, Borja (2017). *Repensar las políticas sociales*. Madrid: Grupo 5
- Zubiri, Ignacio (2015). “Cómo reformar las pensiones. Las reformas de las pensiones y... el coste de no hacerlo.” *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Volumen 33/2

LA DESIGUALDAD DE LAS PENSIONES EN MÉXICO: DIFERENCIAS REGIONALES, POR EDAD Y GÉNERO

RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

Berenice P. Ramírez López¹

LA SEGURIDAD SOCIAL mexicana por su diseño, desempeño y resultados ha tenido una práctica que se asocia con la exclusión, desigualdad, inequidad y fragmentación. Características que se reproducen en el acceso a las pensiones derivadas de contribuciones y que forman parte de la seguridad social. La adopción de cuentas individuales de administración privada a partir de 1997 no ha modificado dicha descripción, en contraste, ha agudizado las desigualdades, particularmente por estar asociadas a las características del mercado laboral y a un modelo de individualización que reproduce las condiciones de empleo, los niveles salariales y la condición de género; agravados por depender, además, del riesgo financiero, la rentabilidad del fondo, el cobro de comisiones y el costo de la administración de sus recursos a la hora de su disfrute.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las desigualdades descritas en su distribución espacial, a partir del análisis comparativo

1 Se agradece el apoyo de investigación y trabajo estadístico de Gabriel Badillo, académico de la Unidad de Investigación en Desarrollo y Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y miembro del Grupo de Trabajo, Seguridad Social y Sistema de Pensiones de CLACSO.

entre estados de la República Mexicana, introduciendo la estructura por edades y el género.

En una segunda parte abordaremos una discusión que se comparte a nivel latinoamericano y que se refiere a las modalidades de acceder a los derechos humanos universales a partir de los derechos laborales o sobre qué otras modalidades, sin que ello pudiera significar profundizar las desigualdades entre pensiones derivadas de contribuciones y pensiones derivadas de transferencias fiscales y la participación que tienen en el ingreso en la vejez.

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad social mexicana de la que derivan las pensiones contributivas se caracteriza por la exclusión, desigualdad, inequidad y fragmentación que muestra la cobertura y el monto de pensiones. Menos del 60% de la población mexicana tiene acceso como derechohabiente a los institutos de seguridad social, menos del 40% de la población económicamente activa se encuentra cotizando a la seguridad social y, por lo tanto, a sus futuras pensiones (ENOE, 2020). Este dato muestra una mayoritaria condición de ocupaciones informales, de inestabilidad en el empleo y de predominio de participación de los hombres en la PEA y en el trabajo formal, ya que menos del 30% de las personas mayores de 65 años cuentan con una pensión de retiro o vejez derivada de contribuciones; 38,6% hombres y 22,2% mujeres (ENSANUT, 2018). Inequidad que se agrava al constatar que cerca del 100% de las pensiones de los hombres son directas, es decir, provienen de contribuciones y afiliación como trabajador a la seguridad social, mientras que, para las mujeres, estas significan un 49%, ya que el 51% restante lo conforman las pensiones derivadas de su condición de beneficiarias, principalmente de viudez.

Los promedios nacionales nos ofrecen una primera radiografía de la limitada cobertura de la seguridad social y su correspondencia con el nivel de informalidad que alcanza a 57% de la población ocupada. Sin embargo, no da cuenta de las diferencias del nivel de cobertura por estados de la federación y regiones. Con ese fin, el presente documento desarrolla los siguientes apartados: 1) La dinámica del mercado de trabajo y su relación con la Seguridad Social; 2) la cobertura de la seguridad social contributiva, por estados de la República mexicana, considerando género y grupos etarios; 3) la cobertura por estados de la república y género de pensiones derivadas de contribuciones y 4) los ingresos económicos en la vejez. Del asistencialismo a la construcción de los derechos sociales.

2. LA DINÁMICA DEL MERCADO DE TRABAJO Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social en México adquiere rango constitucional en el artículo 123, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que data del 5 de febrero de 1917. El artículo 123 es el que legisla el trabajo y la previsión social y reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. Así, la seguridad social se reconoce de inicio como parte del derecho laboral (CPEUM, 1917).

La construcción institucional de la Seguridad Social fue evolucionando a lo largo del siglo XX. En 1925, se decreta la Ley de las pensiones civiles. En 1939, la Ley de retiros y pensiones del Ejército y la Armada Nacional. En 1943, con la Ley del Seguro Social que crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), surge el primer Instituto de Seguridad Social de carácter nacional que incorpora a los trabajadores del sector privado y, en 1959, con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), surge el segundo Instituto de Seguridad Social de alcance nacional. Esta trayectoria se expresa en la reforma del artículo 123 de 1974, que plasmará la definición que sigue vigente: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”. A pesar de esta amplia definición, su construcción, incorporación y reconocimiento fue dirigido exclusivamente a los asalariados subordinados, principalmente urbanos y organizados sindicalmente. Se irán instrumentando paulatinamente otros beneficios de la seguridad social como los centros para vacaciones y para recuperación, así como establecimientos de bienes de consumo con precios asequibles para beneficio de los trabajadores y sus familiares. En 1972, se suscribe proporcionar en arrendamiento o venta, vivienda para los trabajadores a precios económicos. Así, se inicia la constitución de un sistema de financiamiento para adquisición de vivienda que dará lugar a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del sector privado (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). En 1976, la ley de pensiones y retiro para el Ejército se convirtió en el tercer instituto de seguridad social de alcance nacional con la creación del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM) (CPEUM, 2021).

Con las adiciones que se hicieron al artículo 123 en 1960 quedó establecido que la resolución de conflictos y los servicios de seguridad social, entre otros, serían resueltos por los organismos autónomos de la Federación: Poder Judicial, Consejo de la Judicatura Federal, Suprema Corte de Justicia, Banco de México (BANXICO), Nacional Financiera (NAFINSA), Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

En el diario oficial del 18 de junio de 2008 se señala que “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes”, incluyendo la Seguridad Social. En 2016, “las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social” (DOF, 2016; 29/01).

Se hizo el anterior recuento para una mejor comprensión del carácter fragmentado que presenta la Seguridad Social, con 3 institutos nacionales, 32 organismos públicos descentralizados estatales de pensiones y/o secretarías de salud estatales, diversos contratos colectivos de los órganos autónomos de la federación, así como de empresas estatales y paraestatales, con diferentes requisitos y beneficios de seguridad social. La Auditoría Superior de la Federación identificó 105 regímenes de pensiones públicos, 74 de beneficio definido, 14 de contribución definida y 17 especiales (ASF; 2014). Al incluirse los regímenes específicos de los estados y municipios, sumarían más de mil (Aguirre, 2012).

Destacando el proceso de envejecimiento demográfico y la crisis fiscal de las Instituciones de Seguro Social, se dio paso a las reformas estructurales, denominadas de segunda generación (Javed y Perry, 1998) que afectaron a la seguridad social. Al rescatar como ejemplo la reforma de pensiones de Chile de 1981, la orientación privatizadora, así como la separación entre financiamiento y prestación de servicios pasaron a formar parte del paquete de reformas a la seguridad social de los años 90 del siglo XX.

En diciembre de 1995 se aprueba la reforma que dio paso a la privatización de las pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS que entró en vigencia el primero de julio de 1997. Las pensiones administradas por un organismo público como el IMSS pasan a ser administradas por el sector privado, mediante las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) y el modelo de beneficio definido da paso al

de contribución definida, sustentado en la capitalización individual y plena de administración privada que depende del monto y regularidad del ahorro a lo largo de la vida laboral, la rentabilidad que se obtenga, las comisiones que se paguen y del precio de los seguros de sobrevivencia que se adquieran. El tiempo mínimo para obtener una pensión pasa de 10 a 24.3 años, la tasa de cotización se mantiene.

Es necesario aclarar que las pensiones públicas en México no se instrumentaron de inicio como modelos de reparto, se diseñaron obligatorias, contributivas, fondeadas parcialmente, con beneficio definido y solidaridad intergeneracional, pero por diversas razones económicas y políticas los fondos de reserva o no se constituyeron o se agotaron rápidamente por haberse utilizado anticipadamente en necesidades validas o espurias, dando paso a una cada vez mayor participación del gasto público en su financiamiento, a pesar de que se mantiene la contribución tripartita. Con esto queremos señalar que había posibilidades de restaurar un modelo de financiamiento que mantuviera las pensiones de beneficio definido con administración pública, modificando parámetros y mediante políticas activas de empleo formal, registrado a la seguridad social, pero el paradigma dominante que se ha impuesto a las pensiones, principalmente en países periféricos y dependientes, ha sido la capitalización individual de administración privada como única opción.

Posterior a la reforma del IMSS que modificó las pensiones de los trabajadores que laboran en el sector privado, se hizo una reforma similar en 2007 para el ISSSTE, modificando el acceso y beneficio de las pensiones de los trabajadores del sector público. Los años de cotización requeridos se ajustaron en 25 y las tasas de aportación aumentaron, y se adoptó también la capitalización individual de administración privada. Con la reforma del ISSSTE se constituyó una Afore Pública, que no se distingue de las otras en su funcionamiento, ya que sigue los mismos lineamientos de inversión, comisiones, etc., que se derivan del mismo regulador que opera para todas las administradoras, la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR). No es una Afore exclusiva para los trabajadores del sector público, así como como estos tienen la posibilidad de que sus ahorros sean administrados por la Afore que escojan.

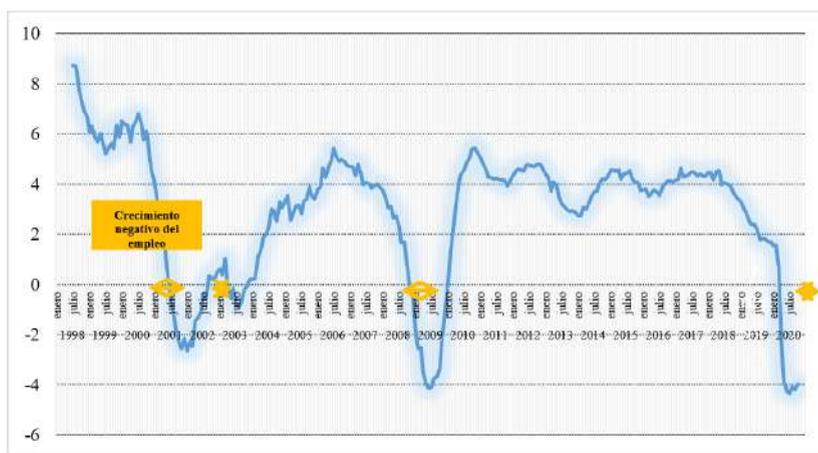
A pesar de la multiplicidad de regímenes de pensiones y de las reformas estructurales llevadas a cabo, la incorporación a la seguridad social que avanzó rápidamente de los años 40 a los 70 no ha podido afiliarse a más del 40% de la población económicamente activa. Proporción apenas mayor en 4 puntos porcentuales a la cobertura que había en 1994, año previo a la reforma del IMSS (IMSS; 1994). No aumenta la cobertura porque está determinada por el nivel de creación

de trabajo asalariado subordinado registrado ante las instituciones de seguridad social y, si el crecimiento del empleo en los últimos cuarenta años ha estado condicionado por bajo crecimiento económico, ha estado definido aún más por la precariedad laboral.

El gráfico 1 a continuación muestra la dinámica de la tasa de crecimiento del empleo, su variabilidad y los periodos de crecimiento negativo en los últimos 22 años. El impacto de dos crisis internacionales y de la pandemia dan cuenta de las dificultades para mantener fuentes de ingreso. La inestabilidad e inseguridad laboral que han operado en dirección contraria a lo que supuestamente persiguieron las reformas estructurales de los años 80 que prometieron, a partir de la apertura comercial y financiera del mercado, de las privatizaciones y de la exclusiva conducción del mercado en la economía, mayor creación de empleo, de ingresos y de oportunidades. Con sólo ver la dinámica de las tasas de crecimiento del empleo, se manifiestan las difíciles condiciones para contar con uno que permita obtener un ingreso. Así como las consecuencias en la baja densidad de cotización que registra el historial de cotizaciones a la seguridad social, anunciando pocas pensiones, por la imposibilidad de cumplir los requisitos que las leyes estipulan. Se prevén más años de trabajo, en un contexto de bajos y estancados salarios, mayor precariedad e informalidad, principalmente en los jóvenes y, un entorno de envejecimiento demográfico con pobreza en la vejez.

Gráfico 1

Tasa de crecimiento del empleo, enero de 1998 – septiembre de 2020

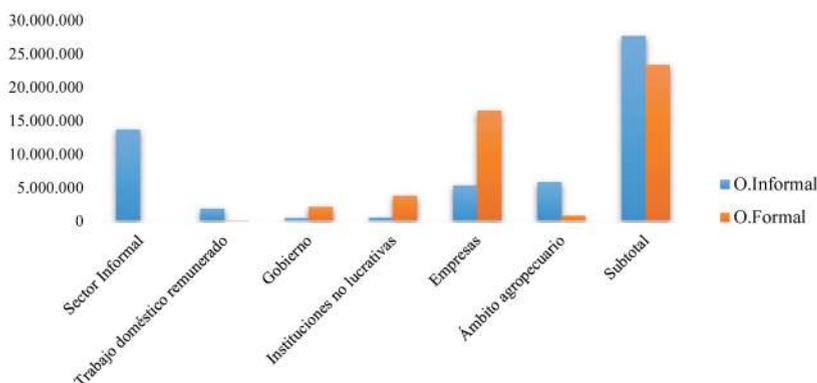


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

El gráfico 2 muestra la distribución de la fuerza de trabajo, destacando la mayoritaria participación de ocupaciones informales, incluso en unidades económicas formales, como empresas, instituciones y gobierno, derivada de las formas de acceso al trabajo, ya sea por empresas que subcontratan, por obra determinada, honorarios o cualquier forma de empleo, pero sin acceso a la seguridad social y otros derechos laborales.

El empleo en condiciones de informalidad hace referencia a la falta de registro a la seguridad social. Otro referente para su identificación es la unidad económica que lo genera, destacando el sector informal y la unidad económica de los hogares. El sector informal comprende a los ocupados en aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con un estatus identificable e independiente de esos hogares, incluye también el trabajo doméstico remunerado y la agricultura de autosubsistencia (ENOE, 2020). La precariedad, por su parte, muestra estas condiciones de informalidad, bajo nivel de productividad y bajos salarios, que además acompañan otras figuras de ingreso o falta del mismo en la categoría de empleo no remunerado. Esta precariedad generalizada, se manifiesta en un porcentaje mayor de empleo en condiciones de informalidad que de empleo con seguridad social, comúnmente identificado como formal y que 3 salarios mínimos, sea el tope para el 70% de los ocupados.

Gráfico 2
Posición y Condición Laboral. Informalidad Laboral y Sector Informal



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tercer trimestre de 2020.

3. COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA, POR ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, CONSIDERANDO GÉNERO Y GRUPOS ETARIOS

La República Mexicana está constituida por 32 entidades federativas, con diversidad geográfica y poblacional. Los estados del norte de la República Mexicana se caracterizan por contar con actividades económicas del sector privado y del sector público que generan la mayor proporción de empleo formal registrado ante las instituciones de Seguridad Social. Estados del norte como Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Baja California Norte y Sur, tienen registros de formalización que superan el 60% de la población ocupada, frente a estados del sur de la República como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo y Tlaxcala que registran ocupación formal en un rango que va del 22% al 27% de la población ocupada y que representan los que cotizan a la seguridad social y a las pensiones (ver la figura 1)

Figura 1
Ocupación formal en México. Primer trimestre de 2020



Fuente: elaborado por Gabriel Badillo con datos del INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Para explicarnos estas diferencias, se ha recurrido al análisis de la estructura económica de cada uno de los estados. La primera hipótesis es que, por la existencia de mayor actividad secundaria industrial y manufacturera en el norte del país y, mayores actividades primarias

y de servicios en el sur, el empleo, en los estados del norte, tendería a ser mayormente incorporado a la seguridad social, ya que de otra manera no podrían funcionar legalmente las empresas formalmente constituidas.

Se encontró (tabla 1) que hay correspondencia entre los estados de la República Mexicana con mayor cobertura de seguridad social con los que más participan en la generación del PIB nacional.

Tabla 1
Cobertura de seguridad social

Baja 20 ≤ 36	Media 37 ≤ 52	Alta 53 ≤ 65
Campeche	Colima	Aguascalientes
Chiapas	Durango	Baja California
Guerrero	Guanajuato	Baja California Sur
Hidalgo	Jalisco	Coahuila
Michoacán	México	Chihuahua
Morelos	Quintana Roo	Ciudad de México
Nayarit	San Luis Potosí	Nuevo León
Oaxaca	Sinaloa	Querétaro
Puebla	Yucatán	Sonora
Tabasco	Zacatecas	Tamaulipas
Tlaxcala		
Veracruz		
PIB 24%	PIB 31%	PIB 46%

Fuente: elaborado por Gabriel Badillo con datos del INEGI.

Si bien fue posible establecer esa relación, se quiso analizar si era por un predominio de las actividades del sector secundario y el sesgo de afiliación que se mantiene con el trabajo asalariado subordinado, principalmente en el sector industrial. Al analizar la participación de las actividades primaria, secundaria y terciaria en la actividad económica de los estados, se encontró lo siguiente:

En los estados con mayor cobertura de la seguridad social contributiva, la participación de la actividad terciaria (tabla 2) supera

la participación de las otras dos actividades, primaria y secundaria, aunque la actividad secundaria participa con más del 40% en la generación del PIB. Destacan Coahuila y Sonora en los que predomina la actividad secundaria frente a la terciaria, contrastando con Baja California Sur y Ciudad de México, con alto predominio de las actividades del sector servicios.

Tabla 2
Distribución de la Actividad Económica. Alta cobertura de Seguridad Social $53 \leq 65$

Entidades	Primario	Secundario	Terciario
Aguascalientes	4%	46%	50%
Baja California	3%	44%	53%
Baja California Sur	3%	31%	65%
Coahuila de Zaragoza	2%	53%	44%
Chihuahua	7%	44%	49%
Ciudad de México	0%	10%	90%
Nuevo León	1%	40%	59%
Querétaro	2%	43%	55%
Sonora	7%	47%	46%
Tamaulipas	3%	42%	55%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2020).

Los estados de Coahuila y Sonora son los que tienen mayor proporción de actividades productivas relacionadas con el sector industrial. En Coahuila, la fabricación de maquinaria y equipo genera el 22% del PIB; las industrias mecánicas básicas y la fabricación de productos metálicos, 9,1%; transportes, correos y almacenamiento, 6,7%. Junto con el comercio (11,3%) y los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (10,7%) representan el 59,8% del PIB estatal (Coahuila, 2014: 4). Sonora por su parte se caracteriza por albergar empresas que forman parte de la cadena productiva automotriz, “cuenta con más de 80 empresas instaladas entre las que destacan: Ford, HBPO, Continental, Delphi, IGB, Benteler, Magna, Gear, Faurecia, ITT Industries” (Clúster Automotriz, 2020).

Con relación a la Ciudad de México, al concentrar las actividades de la administración central, el empleo público y el generado en el sector de servicios, contribuyen con la cobertura del 53% de los ocupados.

Si seguimos avanzando en la identificación entre cobertura de la seguridad social contributiva y principales sectores de actividad económica, en los estados que hemos clasificado de mediana cobertura, se observa ya el predominio del sector servicios (tabla 3), con un tercio en actividades secundarias y tres estados con actividad primaria importante como es Sinaloa, Durango y Zacatecas.

Tabla 3
Distribución de la Actividad Económica. Mediana cobertura de Seguridad Social 37 ≤52

Entidades	Primaria	Secundaria	Terciaria
Colima	5%	30%	64%
Durango	9%	32%	59%
Guanajuato	4%	39%	57%
Jalisco	7%	32%	62%
México	1%	26%	73%
Quintana Roo	1%	14%	85%
San Luis Potosí	4%	45%	51%
Sinaloa	13%	21%	66%
Yucatán	4%	29%	67%
Zacatecas	9%	35%	56%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2020).

En los estados que hemos clasificado de baja cobertura (tabla 4), se observa una estructura muy heterogénea que desafortunadamente se expresa en baja incorporación de los trabajadores a la seguridad social. En este grupo de estados, siete destacan por desarrollar importantes actividades primarias, aunque los servicios representan más del 60% de la generación del PIB.

Además, Campeche y Tabasco se distinguen por alta participación de actividades secundarias, 83% y 55% respectivamente, relacionadas con actividades de extracción de petróleo. En otros estados como Tlaxcala, Hidalgo, Morelos y Puebla no se encuentra correspondencia entre las actividades que desarrolla el sector secundario y terciario con el nivel de cobertura de seguridad social. Llama la atención que este grupo de estados al presentar actividad en proporciones similares en los tres sectores sea el que menos afiliación tiene. En la actividad primaria por la falta de incorporación de los trabajadores del campo a la seguridad social contributiva, salvo algunos grupos de jornaleros. En el sector secundario parecería que la subcontratación es la que

predomina en las actividades petroleras y en el terciario, también por la falta de contratación afiliada a lo contributivo, que se expresa en alta ocupación informal.

Tabla 4
Distribución de la Actividad Económica. Baja cobertura de Seguridad Social 20≤ 36

Entidades	Primario	Secundario	Terciario
Campeche	1%	83%	16%
Chiapas	7%	18%	75%
Guerrero	5%	21%	74%
Hidalgo	3%	36%	61%
Michoacán	15%	16%	68%
Morelos	3%	34%	62%
Nayarit	8%	19%	73%
Oaxaca	6%	28%	66%
Puebla	4%	38%	59%
Tabasco	2%	55%	42%
Tlaxcala	3%	40%	57%
Veracruz	6%	32%	62%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2020).

Para aproximarnos a la identificación a nivel nacional de la relación entre sectores económicos y afiliación a la seguridad social, se realizaron asociaciones lineales de la producción por entidad federativa con la proporción de personas en ocupaciones formales y pensionados.

Se encontraron correlaciones significativas en los siguientes sectores y ramas: el sector secundario (.391) en ocupación formal como proporción de la población ocupada y (.411) en población pensionada como proporción de la población de 60 años y más. Ramas con correlaciones significativas en ambas relaciones: construcción (.518 y.554); fabricación de maquinaria y equipo (.480 y.387); fabricación de muebles, colchones y persianas (.435 y.379); otras industrias manufactureras (.401 y.348); servicios profesionales, científicos y técnicos (.470 y.393); servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación (.500 y.448); servicios de esparcimiento culturales y deportivos (.366 y.373).

Las ramas con correlaciones significativas en ocupación formal como proporción de la población ocupada, pero sin correlación con la

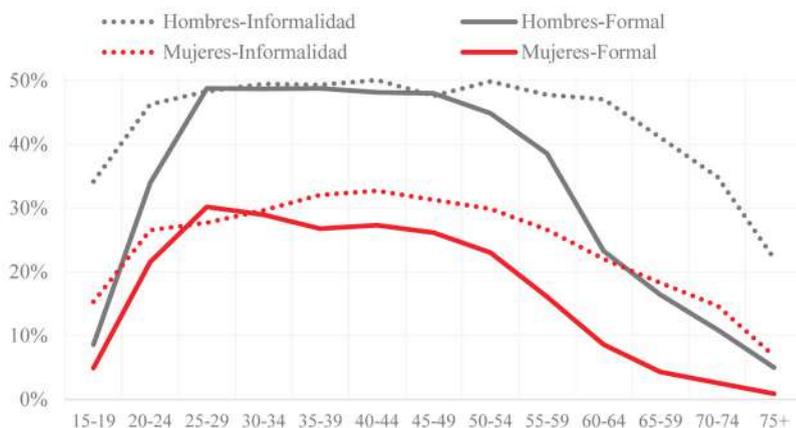
población pensionada como proporción de la población de 60 años y más son las siguientes: manufacturas (.390); industria del papel (.368); comercio al por mayor (.348); información en medios masivos (.399).

Si revisamos el empleo formal por género, llama la atención que en los siguientes estados: Chihuahua, Baja California, Sonora y San Luis Potosí, las mujeres registran mayor proporción de empleo formal que los hombres, en igual relación en Quintana Roo y con menor cobertura y menor proporción que los hombres en Oaxaca, 19% y menos del 30% en Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Tlaxcala (ENOE, 2020). Estos resultados los determina la estructura productiva del lugar y el empleo protegido o registrado a la seguridad social. Faltaría por analizar en otro documento, el impacto del nivel educativo ya que las mujeres en Baja California registran mayor número de años de escolaridad que el promedio nacional, así como salarios por arriba del promedio nacional, aunque las brechas de género también aparecen.

3.1. EL IMPACTO DE LA COBERTURA POR EDAD Y PERIODOS DE CONTRIBUCIÓN

La insuficiente y dispar cobertura asociada con el empleo formal se hace más compleja cuando se relaciona cobertura y edad. Con el procesamiento de la información de la Encuesta Nacional de Seguridad Social, de 2017, se pudieron obtener resultados acerca del tiempo de cotización de las personas ocupadas que se encontraban cotizando en el tiempo de levantamiento de la Encuesta, así como de aquellas que alguna vez habían cotizado. Mostrar los resultados de la ENESS es de suma valía para corroborar lo que ya nos mostraba la ENOE. Al representar en un momento determinado (ENOE, 201: 2T) (gráfico 3) las tasas de participación en las ocupaciones formales e informales, identificando edades y género, se observa que un mayor número de hombres de 15 a 25 años participan en empleos informales, mayor número de mujeres en empleo informales que formales y, en esa condición laboral, se encuentran los hombres mayores de 50 años.

Gráfico 3
México: Tasas de Participación en la Ocupación



Fuente: elaboración con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI (2018, 2T).

Los datos que muestra el gráfico 3 permiten considerar la dificultad que significa para las personas tener contribuciones continuas a lo largo de su vida laboral y por lo tanto contribuir para la obtención de una pensión de retiro o vejez, así como mantener los servicios de salud en las etapas de vida en las que, por razones del envejecimiento, aumentan más las vulnerabilidades, las discapacidades y las enfermedades.

Con la información que recoge la ENESS (2017) se pudieron obtener los resultados que se muestran en la tabla 5 que condensa las respuestas de la pregunta que dice lo siguiente: “¿Actualmente cotiza en alguna de las siguientes instituciones: IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal, PEMEX, ISSFAM, otra o No cotiza actualmente?”². Cuando la respuesta es “No cotiza actualmente” se pregunta “¿Alguna vez cotizó en alguna de las siguientes instituciones? IMSS, ISSSTE, etc.”.

2 Hay personas que cotizan en más de una institución así que se pueden incluir hasta 2 instituciones. En ambos casos se pregunta “¿cuánto tiempo ha cotizado en la institución 1 y 2?”. La tabla, y también los gráficos, incluyen el tiempo de cotización de las personas ocupadas que actualmente cotizan, así como de aquellas que no cotizan actualmente pero que alguna vez han cotizado.

Tabla 5
Tiempo de cotización de la población ocupada en la primera institución de seguridad social declarada, por instituciones, edad y sexo

Media (años)	18-29			30-59			60+		
	Institución	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre
IMSS	2.2	2.3	2.1	11.6	12.6	10.0	17.0	18.9	12.3
ISSSTE e ISSSTE Estatal	2.3	2.6	2.2	13.8	13.3	14.3	24.9	24.0	27.7
Pemex, ISSFAM (Defensa o Marina) y otras	1.6	1.5	1.6	5.6	6.3	4.5	9.5	10.2	6.9

Mediana (años)	18-29			30-59			60+		
	Institución	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre
IMSS	1.4	1.5	1.3	10.0	11.0	8.3	19.0	20.0	7.1
ISSSTE e ISSSTE Estatal	1.5	1.5	1.5	13.0	13.0	14.0	27.0	25.0	28.0
Pemex, ISSFAM (Defensa o Marina) y otras	0.7	0.7	0.83	3.0	3.9	2.5	8.0	8.0	5.0

Desviación estándar (años)	18-29			30-59			60+		
	Institución	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre
IMSS	2.6	2.6	2.4	9.0	9.0	8.7	12.6	12.2	12.5
ISSSTE e ISSSTE Estatal	2.3	2.7	2.0	9.0	9.2	8.8	11.2	11.9	8.3
Pemex, ISSFAM (Defensa o Marina) y otras	2.0	1.9	2.04	6.1	6.6	4.9	8.9	9.0	7.7

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, ENESS (2017).

Destacan las bajas aportaciones en las edades tempranas y con menor participación de las mujeres. Hay mayor estabilidad para las y los trabajadores al servicio del estado. Este espacio laboral pareciera ser el que más se acerca a los requisitos que las leyes de seguridad social imponen³ para obtención de beneficios y es el espacio de ocupación en el que las mujeres tienen mayores registros, posiblemente por su

3 Los requisitos para obtener una pensión de retiro (60 años) o vejez (65 años) son 24.3 años de aportación para afiliados al IMSS y 25 años para afiliados al ISSSTE.

alta participación en actividades magisteriales, sector salud y sector gobierno, aunque el empleo público sólo absorbe un 4,88% de la población económicamente activa.

Revisemos el resultado de analizar algunas de las manifestaciones que se observan en las declaraciones de los encuestados acerca de sus periodos de cotización. Estos resultados deben ser cotejados con los registros administrativos de las instituciones ya que se ha visto en otras realidades, como en el caso de Chile (EPS, 2020), que las personas declaran mayor tiempo de cotizaciones de las que tienen registradas. Tomando en cuenta que en varias ocasiones los trabajadores no conocen a cabalidad su registro a la seguridad social, así como las semanas o años cotizados, cómo se contabilizan o cuál fue la evolución de su salario base de cotización, los gráficos que se muestran a continuación son muy ilustrativos de las trayectorias de cotización de las personas y de los posibles efectos que tendrán en la obtención o negativa de pensión que les espera al llegar a la vejez.

Gráfico 4

Tiempo de cotización de la población masculina de 18 a 65 años y más por institución



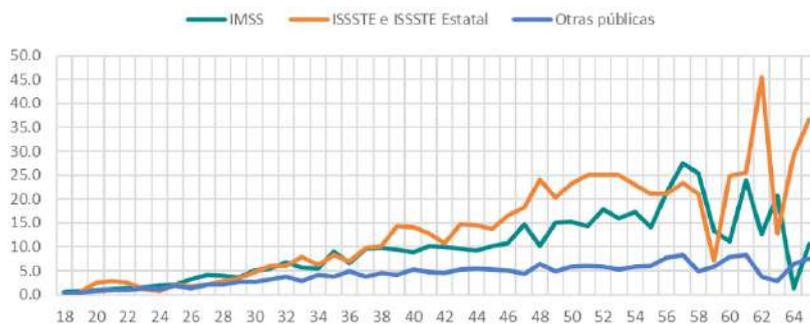
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, ENESS (2017).

Los requisitos de Ley señalan que se requieren 60 años cumplidos y 24.3 años de cotización para una pensión de retiro y 65 años para una pensión de vejez para los afiliados al IMSS y 25 años de cotización para los afiliados al ISSSTE. El gráfico muestra la trayectoria de los tiempos de cotización registrados en la encuesta y agrupados por edades. Los hombres afiliados al ISSSTE tendrían una mayor posibilidad de obtener una pensión a los 60 años, hay un declive en las edades subsiguientes volviendo a crecer al acercarse a los 65 años. Las cotizaciones en el IMSS vinculadas a edades, auguran pocas pensiones, salvo que sean trabajadores que hubieran cotizado ya antes de la ley

vigente y que puedan acceder a los beneficios de la Ley de 1973 cuyos requisitos de cotización eran 10 años.

Gráfico 5

Tiempo de cotización de la población femenina de 18 a 65 años y más por institución



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, ENESS (2017).

Para las mujeres, los periodos de cotización se muestran suficientes para obtener una pensión para las afiliadas al ISSSTE después de la edad de 60 años y para las afiliadas al IMSS antes de los 60 con variaciones a la baja posterior a esas edades. Lo que hay que tomar en cuenta es que la participación de las mujeres en la PEA representa el 38% y que el gráfico muestra la evolución de las cotizaciones en el empleo formal. Otras instituciones de seguridad social públicas registran pocos años de afiliación tanto para hombres como para mujeres.

4. COBERTURA POR ESTADOS DE LA REPÚBLICA Y DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE PENSIONES DERIVADAS DE RETIRO POR VEJEZ Y JUBILACIÓN

A nivel nacional, menos del 30% de las personas de 65 y más años recibe una pensión directa derivada de contribuciones. La ENESS (2017) recoge información que permite identificar a las personas pensionadas por vejez o retiro por jubilación. Además de baja cobertura, muestra heterogénea distribución y desigualdad de género. El disfrute de una pensión derivada de aportaciones presenta grandes contrastes.

Tabla 6
Pensionados por vejez y retiro por jubilación. % de la población de 60 y más años
Estados de la República

Cobertura	Hombres		Mujeres
Nacional	35%		16%
De 50 a 55%	5: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León y Sonora.		0
De 35 a 49%	11: Baja California Norte, Campeche, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán		0
De 20 a 34%	13: Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Tabasco, Zacatecas	De 15 a 26%	20: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, CdMx, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Edo. México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, San Luis Potosí, Tamaulipas
De 10 a 19 %	3: Chiapas, Guerrero, Oaxaca	De 8 a 14%	12: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas

Fuente: elaboración propia con datos de la ENES (2017).

A nivel nacional, 35% de los hombres y 15% de las mujeres mayores de 60 años están pensionados por retiro o jubilación.

De los hombres de 60 años y más, 50% se declara pensionados en 5 estados, entre 35% y 49% en 11 estados, de 20% a 34% en 13 estados y entre 10% y 19% en los 3 estados restantes. El nivel de cobertura va disminuyendo en la medida en que pasamos de los estados del norte del país a los del centro y del sur. Para las mujeres de 60 años y más, el porcentaje más alto de las que declaran ser pensionadas por retiro y vejez es de 26%. En 20 estados las pensionadas y jubiladas representan entre el 15% y 26% y en 12 estados restantes la cobertura va de 8% a 14%. La insuficiente cobertura, diferencia regional y brecha de género es contundente. Esta cobertura tenderá a disminuir con la capitalización individual de administración privada o, mediante pensiones autofinanciadas, por la relación directa con la estabilidad laboral y el nivel salarial. La informalidad y precariedad en el empleo se ha

mostrado con la baja densidad de cotización, la urgencia se mostró en 2020 cuando se reconoció de parte de la autoridad pensionaria que sólo 1 de cada 10 trabajadores con cuenta individual podría pensionarse a los 24.3 años que la Ley determina, lo que ha llevado a una reforma para ampliar las posibilidades de que obtengan una pensión mínima, al menos para el 45% de los trabajadores (Ramírez, 2021).

5. INGRESOS Y SALUD. DEL ASISTENCIALISMO A LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

Las políticas asistenciales y las transferencias monetarias condicionadas se instrumentaron en México, desde 1988, a través de los programas Solidaridad, Progresá, Oportunidades, Vivir Mejor y Prospera con un componente de focalización y con el objetivo de evitar crecimiento de pobreza extrema (Ramírez, 2016). La atención a la salud y los apoyos a la vejez se concretaron en las siguientes acciones:

Desde el año 2001, cuando fue jefe de gobierno el actual Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, fue pionero en instrumentar un programa de transferencias monetarias para personas de 70 años y más, que en noviembre de 2003 se convirtió en Ley local, estableciendo así el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores. En 2009 empezó a otorgarse a partir de los 68 años y en 2013, para alinearse al programa de pensión del gobierno federal, se otorgó a partir de los 65 años, cubriendo en el país, alrededor de 5 millones de personas que no contaban con pensión contributiva.

El monto otorgado bimestralmente estuvo por debajo de una canasta alimentaria rural, la que se otorgó en la Ciudad de México representaba 50% del salario mínimo, la que se ofrecía a nivel nacional, representaba 20% del salario mínimo de entonces. A partir de enero de 2019, se transforman todos los apoyos a la vejez instrumentados con recursos federales en una Pensión de Bienestar de carácter universal para los mayores de 68 años y de 65 años, si son población originaria que continúan viviendo en sus comunidades indígenas o afromexicanas o con alguna discapacidad. Se duplica el monto de pensión desde 2019, en 2021 es de 1350 pesos mensuales y supera la canasta alimentaria rural, más no la urbana, representa el 31% del salario mínimo⁴ y equivale a 67 dólares. Además, se convierte en derecho constitucional, social y ciudadano al haber sido reformado el artículo 4 de la Constitución, con ello se garantiza incluirla en el presupuesto público anual.

4 La proporción con el salario mínimo ha caído debido al aumento, del 17%, de variación promedio anual que el salario mínimo ha tenido en los últimos tres años.

La insuficiente atención a la salud para las personas sin seguridad social condujo en el año 2000 a la reforma del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se estableció en 2003 el Sistema de Protección Social en Salud que incluía los programas de Seguro Popular, Embarazo Saludable, Seguro Médico para una Nueva Generación, Oportunidades en su componente de Salud y cirugía extramuros y cuyos principales problemas eran: su carácter voluntario, no ausente del cobro de cuotas, su falta de infraestructura y atención limitada a un cuadro base de 1500 intervenciones. La cobertura que registró el Seguro Popular tenía una proporción similar a la que cubría el IMSS, 36%. Las mujeres registraban una mayor inscripción, 39%. No hay datos para poder corroborar registro con acceso efectivo (ENESS, 2017), lo que sí se contabilizó es la persistencia de carencia de servicios de salud y que el gasto de bolsillo sea de los más altos de los países de la OCDE, 48% del total. El censo del año 2000 estableció 33% de personas sin acceso a la salud y el de 2020, 21,5% (aumentado en pandemia). Ante las evidencias, nuevamente se reformó el artículo 4 en 2020, quedando la siguiente redacción: “Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social” (CPEUM, 2020: 122). La evaluación que en 2019 destacó el actual gobierno fue: baja inversión pública en infraestructura hospitalaria, 2.1 camas por 1000 habitantes (OCDE, 2019). Situación que la pandemia mostró y que condujo, desde finales de 2019, a la puesta en marcha del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) en sustitución del Seguro Popular. Otros datos que se han documentado muestran que la población de las diversas etnias originarias del país son las que tienen mayor rezago en servicios e infraestructura de salud.

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) que se realizó del 17 de agosto al 14 de noviembre de 2020 arroja datos preocupantes que se vinculan con la falta de seguridad social y la concentración de los servicios de salud en la atención a la pandemia. Las personas de 65 y más años declararon: 39% ser usuarias de los servicios de salud de la seguridad social contributiva, 11% de los servicios de salud pública, 13% de los consultorios de farmacias y 33% de consultorios y clínicas privadas. El gasto de bolsillo seguramente fue muy alto, la reconversión de la mayoría de los hospitales públicos a

la atención de la COVID-19 intensificó el uso de sistemas privados para otras enfermedades, presionando los ingresos y endeudando a las familias ante la falta de pensiones, base de la seguridad económica para la vejez.

La Pensión de Bienestar con rango universal ha sido reconocida, como primer pilar pensionario, por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y por los que apoyan la privatización de las pensiones, ya que ayudará a disminuir la presión social para que se corrija y revierta el actual sistema de pensiones, que ha mostrado el fracaso de las pensiones autofinanciadas. El énfasis en la responsabilidad individual, en un mercado laboral con mayoritarias ocupaciones informales, con grandes contrastes regionales y salariales y fincado sólo en el trabajo asalariado subordinado, limita cobertura, disminuye los alcances de la seguridad social pública y continúa favoreciendo la rentabilidad financiera del sector privado a costa del crecimiento del costo fiscal, por las cada vez mayores intervenciones que el Estado seguirá haciendo para evitar el crecimiento acelerado de la pobreza en la vejez.

Una demostración de dicha situación es la reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del Sistema de Ahorro para el retiro de diciembre de 2020. Es una reforma dirigida al 24% de los ocupados, afiliados al IMSS con modelo de capitalización individual. Disminuye las semanas de cotización de 1250 a 1000, iniciando en 2021 con 750 con el objetivo de que un mayor número de trabajadores alcancen pensión mínima garantizada y no sólo el monto de su ahorro como se preveía para el 90% de los que empezaran a cumplir este año los requisitos de Ley. Incrementa el porcentaje de las aportaciones patronales a las cuentas para el retiro de los trabajadores, de 6,5% a 15% del Salario Base de Cotización (SBC), y se realizará de forma gradual a partir de 2023, concluyendo en 2030. Establece un diferente esquema de delimitación de la pensión mínima garantizada, la cual se sitúa por debajo de lo que estaba aprobado en los artículos modificados, ya que, al disminuir las semanas de contribución, también disminuye el monto, lo que lo hace parecer como una reforma orientada a la construcción de mínimas pensiones. Las preguntas de fondo son: ¿por qué si se están realizando cambios paramétricos dejan que la administración de los ahorros siga en manos privadas? ¿Por qué aceptar un incremento del costo fiscal que resultará de las aportaciones adicionales que el Estado tendrá que hacer para el pago de la pensión mínima garantizada, cuando la rentabilidad para los administradores de los fondos ha sido muy alta, más por las comisiones que cobran que por la rentabilidad de las inversiones?

La reforma de diciembre de 2020 mantiene la fragmentación que caracteriza a los sistemas de pensiones en México, además de inhibir procesos de reforma profunda que consideren las características del mercado laboral y salarial del país, que rescaten la seguridad social pública que fue restringida a una cuenta de ahorro obligatoria y con atención deficitaria a la salud. Sigue siendo una asignatura pendiente la construcción de una seguridad social que pueda ir transitando a un modo de bienestar social que cubra los riesgos clásicos del ciclo vital más los riesgos contemporáneos ligados a la seguridad humana.

6. CONSIDERACIONES FINALES Y RUMBOS POSIBLES

Mientras no se reconozcan con los mismos derechos todas las diferentes formas de trabajo y con igualitario acceso a la seguridad social, no será posible la universalidad, que además deberá tener vinculaciones institucionales con las pensiones no contributivas.

Más y mejores pensiones para todas y todos los trabajadores y para toda la población requiere de un diferente diseño, de una administración pública eficiente, de restaurar mecanismos de solidaridad, de colectividad, de comunidad, fuera de la creciente mercantilización y del extremo individualismo.

La aspiración no debiera ser la construcción de mínimas pensiones sino de una base sólida que en el camino a los derechos sociales universales pudiera transformarse en un ingreso ciudadano que otorgue certidumbre, confianza y bienestar colectivo ante las incertidumbres que las pandemias y el calentamiento global anuncian.

Ante la presión del envejecimiento demográfico, se debe incorporar al disfrute de la seguridad social a todos los trabajadores y trabajadoras en sus diferentes ámbitos de desempeño laboral. Máxime cuando tenemos como mediana de edad los 29 años. Los autónomos o denominados por cuenta propia no han sido incluidos, ni los que laboran en el sector informal.

Hay experiencias latinoamericanas donde se integra en el pago al fisco, el de la seguridad social, acorde a sus ingresos. Se fortalecerían las finanzas de las instituciones de seguridad social, aliviaría el gasto de bolsillo y daría bases de bienestar con acceso a la salud e ingresos en la vejez. Además, al hacer el análisis regional se observaron las grandes diferencias regionales que se han querido superar aplicando el mismo tipo de política nacional en espacios donde deben diferenciarse, no focalizarse, sino enfrentarse con la creación y fortalecimiento de instituciones que acerquen las distancias y se transite a la eliminación de las brechas de una sociedad con tantas desigualdades en que la falta de seguridad social como base primaria para enfrentar colectivamente y solidariamente los riesgos primarios del ciclo vital,

requiere de la salida de las esferas individualizadas, privatizadoras, mercantilizadas que están significando un alto costo para mantener la vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Farías, Francisco Miguel (2012). Pensiones... ¿y con qué? Editorial Fineo, México, 203.
- Auditoría Superior de la Federación ASF. (2014). "Evaluación número 1203. Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones". ASF, Auditoría Superior de la Federación, México.
- Cluster Industrial (2020). La industria automotriz reactivará la economía de Sonora. Cluster Industrial, 17 de julio.
- Coahuila (2014). Secretaria de Economía, Sattilo, Coahuila.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (1917). Art. 123, fracción XXIX, 5 de febrero, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2021). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo de 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 29 de enero de 2016.
- Encuesta de Protección Social (EPS). (2020). "Resultados de la VIII Encuesta". Subsecretaría de previsión social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de Chile, 42.
- Javed, Burki Shaid y Perry, Guillermo (1998). "La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe. Estudios del Banco Mundial". Puntos de vista, Banco Mundial, Washington DC, 148.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) (2017).
- Ramírez López, Berenice Patricia (2020). "Las reformas recientes al Sistema Privado de Capitalización Individual en México, en Seguridad Social Latinoamericana". CLACSO, Buenos Aires, 9-23.
- Ramírez López, Berenice Patricia (2016). "La seguridad social y la pensión universal", Nueva ronda de reformas, ¿nuevas políticas sociales? El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 259-278.

SEGURIDAD SOCIAL PARA EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA Y LA INFORMALIDAD EN CUBA

LUCES Y SOMBRAS DESDE UN ANÁLISIS EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19 Y EL ORDENAMIENTO MONETARIO

Henry Colina Hernández y Dayma Echevarría León

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la cobertura del sistema de Seguridad Social en Cuba, haciendo énfasis en su capacidad de protección para quienes trabajan por cuenta propia y quienes lo hacen en el sector informal. Al mismo tiempo, realizará una contextualización necesaria para entender la respuesta de este sistema ante la pandemia y sus adecuaciones producto del ordenamiento monetario y cambiario en Cuba.

Para ello, el ensayo describe los componentes del sistema de seguridad social cubano, su estado y sus principales variables. De la misma forma, brinda una panorámica de los primeros efectos del ordenamiento monetario sobre las prestaciones de la seguridad social y la controvertida relación de su vertiente contributiva con el Trabajo por Cuenta Propia y el Trabajo Informal, según los resultados de diversas investigaciones.

Para complementar el análisis se toman las estadísticas disponibles del empleo, la cobertura de Seguridad Social, tanto de la población activa como de la pasiva y otras variables que se obtienen de fuentes oficiales como la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS). Asimismo, se rea-

lizan análisis de estas cifras y se consultan fuentes de investigación nacionales y extranjeras para complementar el análisis realizado. Se concluye con algunas propuestas para ampliar la cobertura y calidad del sistema de seguridad social.

2. BREVE RECORRIDO POR LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA

El artículo 68 de la Constitución vigente dispone que, mediante el sistema de seguridad social, el Estado garantiza la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad. Si quienes trabajan fallecen, se garantiza similar protección a su familia. De tal grado, la Seguridad Social se encuentra definida a partir de variables de prestaciones monetarias, como se evidencia en las definiciones ofrecidas por la ONEI (2014, p. 2). La Seguridad Social incluye: “Prestaciones a corto plazo, relacionadas con enfermedad y accidente común o profesional, licencia por maternidad, reintegros de subsidios de la seguridad social al sector privado; y Prestaciones a largo plazo incluyendo pensiones por: edad, invalidez total y parcial, muerte, reforma urbana; invalidez total por participación en Playa Girón, lucha contra bandidos y otros hechos relevantes; por protección social a los internacionalistas lesionados en cumplimiento de misiones militares o civiles; por protección social a combatientes de la Guerra de Liberación; los subsidios a enfermos de tuberculosis; prestaciones a trabajadores seleccionados para cursos de carreras universitarias; sistema de seguridad social al sector artístico; rentas vitalicias concedidas; régimen de seguridad social que protege a los cooperativistas; indemnizados que tienen derecho a recibir pensión con cargo a la Seguridad Social; y el sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y el Ministerio del Interior (MININT)”.

La ley 105 del año 2008 es la disposición actual para regular lo correspondiente a los sistemas de Seguridad y Asistencia Social en el país. En ella se estipula que la edad de jubilación es 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, en dependencia del nivel de complejidad del trabajo¹. De igual grado, el tiempo de servicios a acreditar será 30 años para la pensión ordinaria por edad y 20 años para la pensión extraordinaria. En ambos casos, la base de cálculo de las prestaciones será el promedio de los cinco mejores salarios seleccio-

1 En su artículo 21 la ley establece que para los trabajos realizados en condiciones normales la edad de jubilación será la citada en el texto. Sin embargo, para aquellos trabajos realizados en condiciones extraordinarias, con un gasto de energías físicas y mentales superiores, la edad para acceder a este derecho será de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres.

nados sobre la historia de remuneraciones de los últimos quince años. La tasa mínima de remplazo es 60% para la pensión ordinaria y 40 para la pensión extraordinaria. El financiamiento de las prestaciones en Cuba es tripartito: se compone de aportes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado.

A primera vista, el sistema cubano puede parecer homogéneo, pero una vez que se profundiza en sus características contributivas, se introduce un componente diferenciador importante: la tasa de contribución depende del sector donde se esté empleado y de los ingresos que se reciban en dichos sectores.

En el caso de las empresas estatales, mixtas, privadas (extranjeras) y las entidades presupuestadas en Cuba, la contribución del empleador a la cuenta del presupuesto es el 12,5% de la nómina total. Esta constituye una parte del 14% que establece anualmente la Ley de Presupuesto como contribución a la Seguridad Social, dado que las entidades retienen 1,5% del total para el pago de prestaciones de corto plazo, como son los pagos por maternidad. Los trabajadores en el sector estatal de la economía, contribuyen individualmente con el 5% sobre su salario, lo que sitúa la tasa de contribución en 19% para quienes se empleen en entidades o empresas estatales (ver la tabla 1).

Tabla 1
Bases y Tasas de contribución por regímenes de Seguridad Social. Cuba

REGÍMENES	TASA		BASE	
	Trabajador/a	Empleador	Trabajador/a	Empleador
General	5%	14%	Salario	Bolsa Salarial
CPA	7%	5%	Anticipo	Ingresos
UBPC	6%	14%	Escala 350 a 4000	Escala 350 a 4000
Artistas	8%	12%	Escala 350 a 4000	Escala 350 a 4000
Cooperativas no Agropecuarias (CNA) y Usufructuarios de tierra	20%	-	Escala 350 a 4000	-
Trabajadores por cuenta propia (TCP) y Marinos	25%	-	Escala 350 a 4000	-

Fuente: elaboración propia a partir de las legislaciones cubanas.

De forma más reciente, se han introducido regulaciones que modifican o incorporan a la protección de la Seguridad Social a distintos sujetos económicos como los Trabajadores por Cuenta Propia (284/2011), cooperativistas asociados/as a Cooperativas no Agropecuarias (CNA) (305/2012), personas que gestionan tierra en usufructo (298/2012), quienes se asocian a Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) (297/2012), Artistas (312/2013) y quienes pertenecen a Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) (351/2017), así como Marineros (382/2019). Con la excepción de las CPA, el resto de los actores cotizan sobre una escala que va de 350 a 4000 CUP, con algunas modificaciones a la tasa de contribución. Todos estos esquemas mantienen la misma forma de financiamiento de reparto con total administración estatal que ha sido característica de la Seguridad Social en el país desde 1963. Además, el sistema garantiza una alta tasa de cobertura activa porque quienes trabajan de manera formal en el país cotizan mediante cualquiera de los regímenes descritos anteriormente.

Debe añadirse que, dada la insuficiencia de la recaudación por la vía contributiva, el presupuesto estatal se encarga de suplir la diferencia, para garantizar el equilibrio entre contribuciones y gastos. No se trata de una conducta temporal, sino sistemática/estructural, que se ha sostenido en el tiempo desde la introducción de la universalidad para las pensiones de la Seguridad Social en el país. La transferencia de fondos desde el presupuesto estatal hace más relevante un análisis de la capacidad de captación de recursos que tengan las instituciones tributarias estatales. Esto no quiere decir que el pago de las prestaciones de Seguridad Social se encuentre en jaque si no se generan recursos suficientes, dado que el derecho a ellas está por encima de cualquier consideración financiera de este tipo. Sin embargo, por el peso que tiene esta cuenta en el presupuesto estatal y su situación de déficit fiscal actual, se hace más relevante estudiar cómo se vienen gestando los impactos para los beneficiarios y las cuentas agudizadas por el contexto económico adverso.

2.1. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ACTUAL CUBANO: COVID-19 Y ORDENAMIENTO MONETARIO

A la par de otras transformaciones en el ámbito de la propiedad, la gestión y las relaciones con el exterior y, a lo interno, entre los actores de la economía cubana, el gobierno ha decidido, desde finales de 2020, lanzar el proceso de ordenamiento monetario y cambiario. Esto responde a la necesidad de corregir deformaciones resultantes de la dualidad monetaria y de la multiplicidad de arreglos cambiarios existentes en la economía cubana con el fin de hacer visibles los desequi-

librios del sistema productivo. Se trata de un lastre que no es nuevo para las autoridades cubanas.

Desde el año 1993, con la legalización de la circulación del dólar y la apertura de un mercado minorista interno nominalizado en esta moneda, la economía cubana reconoce y acepta un proceso de dolarización de sus relaciones mercantiles. El proceso de dolarización fue resultado de una de las crisis económicas más profundas que experimentó Cuba en su historia reciente (Odriozola y Triana, 2015). Este esquema fue transformado en el año 2004, cuando el dólar fue sustituido por el peso cubano convertible (CUC, por sus siglas en inglés) y se establecieron administrativamente tasas de cambio diferentes² para los hogares y el sector jurídico (Doimeadiós, Hidalgo, Licandro, G. y Licandro, J., 2011). A medida que se fueron relajando las reglas de la emisión monetaria desde las instancias gubernamentales la convertibilidad USD-CUC dejó de existir. Al mismo tiempo se pusieron en práctica controles cambiarios para las empresas, que debían recurrir a mecanismos burocráticos para poder obtener divisas en caso de verse en la necesidad de realizar alguna operación de importación (Anaya, 2020).

La política de ordenamiento monetario y cambiario puesta en práctica en 2021 persigue como objetivos, además de la unificación de monedas y tipos de cambio, la eliminación de subsidios y gratuidades indebidas y la transformación en la distribución de los ingresos de la población, en lo referido a salarios, pensiones y prestaciones de la asistencia social. Todo ello tiene como correlato una transformación de precios hacia el alza que impacta en todos los sectores y actores del país ocasionando movimientos en todos los mercados.

Es por ello que uno de los principales riesgos que acompaña este proceso, también explicitado desde el diseño del conjunto de medidas, es la inflación. Por un lado, el incremento de precios resulta del aumento de los costos de producción asociados a insumos importados, que ahora ven sus precios de entrada multiplicarse por la nueva tasa de cambio. Al mismo tiempo, las empresas también ven sus costos crecer a partir de la multiplicación de los salarios. Por otro lado, se

2 En el caso del sector jurídico la tasa de cambio seleccionada fue de 1CUP = 1CUC, mientras que para los hogares se puso a funcionar un tipo de cambio que equivalía a 24 o 25 CUP por cada CUC. La sobrevaluación acarrió distorsiones severas como: la imposibilidad de medir los costos reales de la actividad económica, generando una gran opacidad en la contabilidad empresarial y las finanzas fiscales que dificulta la toma de decisiones. Asimismo, se evidenció un subsidio sobre las importaciones y un efecto impuesto sobre las exportaciones, por lo que desincentiva la producción exportadora y la búsqueda de mayores niveles de eficiencia/competitividad (Marill Domenench, 2020).

debe registrar un impacto relevante en el presupuesto del Estado, a partir de que casi la mitad del empleo en el sector estatal se concentra en su componente presupuestado, con lo que las cuentas salariales tenderán a incrementarse. Lo mismo puede ocurrir con la cuenta de subsidios a empresas estatales que puedan resultar irrentables en este proceso. Dejarán de generar aportes al presupuesto del Estado y de manera simultánea mermarán también las cuentas de ingresos, escalando el déficit. Si el Estado decide liquidar estas empresas, el ajuste en términos de empleo puede ocasionar brechas importantes en la cobertura de la Seguridad Social. Sin embargo, a sólo cinco meses de implementada la política aún no se puede realizar un análisis riguroso sobre sus impactos.

De manera general, la reforma de ingresos ha traído consigo la definición de salario mínimo y la pensión mínima, asociada a una Canasta de Bienes y Servicios de Referencia (CBSR), con la posibilidad de indexación futura. Esto último constituye una novedad en la fijación de salarios y pensiones en el país. Al mismo tiempo el incremento nominal del fondo salarial promedio fue cerca de cinco veces más y las pensiones de Seguridad Social se mantuvieron en ese mismo orden de multiplicación. La Asistencia Social también vio crecer varias veces las prestaciones temporales que otorga.

Si bien se debe reconocer que la mayoría de las ganancias de un proceso como este se encuentran en el mediano plazo (costos y precios más precisos, inversiones más eficientes) y sus costos (inflación y déficit) usualmente se verifican a corto plazo (Vidal, 2020), el objetivo final de la corrección cambiaria debe apuntar hacia una mejora del aparato productivo mediante la posibilidad de obtener mejores señales para las inversiones y los costos. Los hacedores de política deberán concentrar sus esfuerzos en incentivar el incremento de la oferta de los productos de mayor demanda en los distintos segmentos de mercado en el país.

Otro de los efectos más evidentes del ordenamiento ha sido el incremento de las solicitudes de empleo en las direcciones municipales de trabajo del país. Hasta abril de 2021 unas 101.340 personas, 33% menores de 35 años y 36% mujeres, habían aceptado las ofertas de empleo que recibieron al acercarse a las direcciones de su localidad. De las plazas ocupadas, el 53% pertenece al sector estatal y el 47% al no estatal. En general, más del 70% de las plazas ocupadas pertenecen al sector empresarial y productivo con énfasis en la agricultura y la construcción. De ellas, 10.200 se han ocupado en las OSDE del Ministerio de la Agricultura, 1300 en AZCUBA, 3800 en el sector de las cooperativas de la agricultura y 1500 en las OSDE del Ministerio de la Construcción (Canal Caribe, 2021).

Esta es una buena noticia para la cobertura activa de la Seguridad Social, lo mismo que para las cuentas del sistema, que se encuentran a punto de recibir un impacto multimillonario desde la cuenta de gastos como resultado del incremento nominal de las prestaciones. Sin embargo, dada la situación de crisis económica del país, por el decrecimiento del 11% del PIB en 2020 (Spadoni, 2021), no puede esperarse que la matriz de empleo continúe en crecimiento. Esta cifra debe también contrastarse con las 222.723 licencias para ejercer el trabajo por cuenta propia que fueron congeladas a solicitud de sus titulares hasta abril de 2020 como resultado de la desaparición de su demanda en el contexto de la COVID-19. Según cifras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en marzo de 2021 aún ascendían a 96.241 las licencias suspendidas temporalmente.

Se espera que el conjunto de reformas asociadas al ordenamiento genere impactos diferenciados en los diferentes estratos de la sociedad cubana. De forma particular para los beneficiarios de la Seguridad Social la fijación de una pensión mínima y el desarrollo de la inflación serán determinantes. En este contexto adquiere mayor relevancia la utilización de una canasta básica para proteger a la población cuyos únicos ingresos son pensionales. El incremento de los precios y la apertura desde 2019 de un segmento de tiendas minoristas en monedas extranjeras que operan solo con tarjetas bancarias han minado el poder adquisitivo de las pensiones.

Ante la inconvertibilidad temporal de las divisas, dado que el segmento cambiario formal no garantiza el cambio, el mercado informal ha sido la alternativa³. La disminución de la entrada formal de moneda extranjera al país ha colocado a Cuba una vez más ante una crisis de su balanza de pagos. La conjugación de la ausencia de turismo, las restricciones impuestas por el bloqueo norteamericano⁴, la caída de las remesas y la desaceleración de las exportaciones han puesto en jaque la liquidez en manos del Estado cubano. No ha demorado de-

3 En mayo de 2021 la cotización de 1USD en este mercado ascendía a 60 CUP, es decir, 2,5 veces la tasa de cambio fijada legalmente en Cuba para todos los actores en el ordenamiento, según la cual 1USD = 24 CUP.

4 Son más de 240 medidas financieras y comerciales de la administración Trump, que se suman a las tradicionales sanciones producto del bloqueo norteamericano al país. Entre las más recientes están la prohibición de los cruceros de empresas estadounidenses de atracar en puertos cubanos y la prohibición expresa de realizar transacciones financieras con más de 179 instituciones cubanas. Ello se sumó a las decisiones de poner un límite máximo a las remesas recibidas desde EE. UU., a 1000 USD trimestrales y a la medida que prohíbe las transacciones con el principal intermediario financiero cubano en el procesamiento de remesas, FINCIMEX. Esto provocó el cierre de la empresa Western Union, que enviaba a Cuba millones de dólares al año y que venía funcionando desde finales de los años 90.

masiado tiempo en reflejarse en el tipo de cambio informal. Todo ello impacta la capacidad de compra de los ingresos denominados en CUP, y particularmente las pensiones que son, como norma, inferiores a los salarios en la economía cubana.

Tampoco debe menospreciarse el impacto que sobre las finanzas estatales debe tener este proceso. De ahí que un sistema de reparto como el cubano, cuyo financiamiento es completado por transferencias desde el presupuesto, deba observar la evolución de las cuentas del Estado. Por supuesto que la Seguridad Social no dejará de ser un derecho que el Estado garantiza en Cuba, pero la presión financiera que ejerce deberá buscar alternativas de financiamiento. De ahí que sea tan importante incrementar la cobertura de la población activa y la afiliación, toda vez que el esquema cubano funciona de modo que las contribuciones del presente financian a los que reciben las prestaciones en el mismo período. Todo impulso por formalizar el empleo, incorporar contribuyentes y generar fuentes de financiamiento al presupuesto debe ser analizado por los hacedores de política del país para ser incorporado a las transformaciones por venir.

3. LA SEGURIDAD SOCIAL PARA EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA Y EL TRABAJO INFORMAL: DEFICIENCIAS Y POTENCIALIDADES

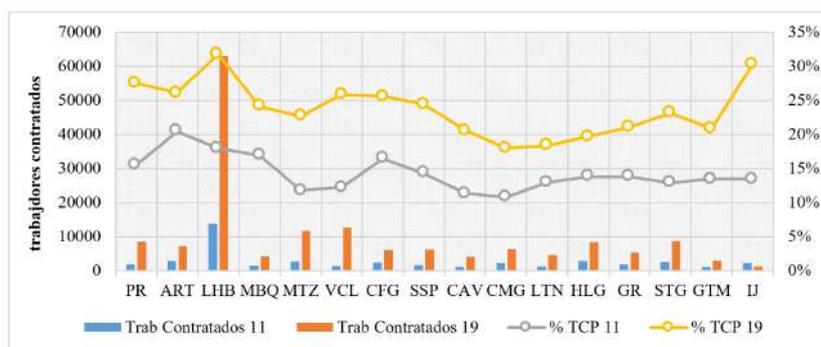
Es posible verificar en la literatura internacional una tradición que conecta la condición de formalización de relaciones laborales con la contribución activa a un esquema de Seguridad Social (BID, 2013; OIT, 2021) (Velazco, 2019). Esto es así porque la mayoría de estos esquemas descansan sobre el pilar contributivo y un amplio número de ellos requiere de la aparición de aportes conjuntos de quienes emplean y de quienes son empleados/as, lo que posibilita responsabilizar de facto a quien contrata trabajadores/as de su protección mediante el contrato de la seguridad social (OIT, 2019). Simultáneamente, también se han registrado esquemas alternativos asociados a la previsión social para garantizar la protección en aquellas situaciones laborales que surgen en el Trabajo por Cuenta Propia (Leporé y Schleser, 2005), incluyendo adecuaciones para unidades empresariales pequeñas o de bajos ingresos (Amarante y Perazzo, 2013).

Si se analiza desde la legislación vigente, en el caso cubano, existen dos grupos de trabajadores que encuentran limitaciones para ser protegidos mediante la seguridad: quienes trabajan en la informalidad y quienes lo hacen en el Trabajo por Cuenta Propia (TCP).

3.1. EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA (TCP) Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL

Para el TCP se reconoce la posibilidad desde 2011 de contratar de trabajadores de forma sistemática. La contratación tiene asociada un impuesto por la utilización de fuerza de trabajo cuyo tipo impositivo se fija anualmente en la Ley del Presupuesto del Estado y es actualmente 5%. La base de contribución varía de acuerdo a la cantidad de trabajadores contratados⁵. Como la base es creciente en proporción al número de empleados, para quienes emplean el incremento de los contratados podría convertirse en un desincentivo, ya sea por la vía de formalización de relaciones ya existentes o a partir de la creación de nuevos empleos. Al mismo tiempo, el pecado original de lo que se conoce en Cuba como TCP consiste en que congrega a un muy heterogéneo grupo de actores, regulados por la misma disposición, entiéndase: quienes trabajan por contrato, quienes son empleadores y quienes se autoemplean (ver el gráfico 1).

Gráfico 1
Trabajadores contratados⁶ total y % del TCP. Cuba, 2011 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir del MTSS (2017 y 2019).

5 Considerando que, hasta el quinto trabajador, debe pagarse sobre el equivalente al salario medio de la provincia. A partir de seis trabajadores hasta el décimo, dos salarios medios. En la siguiente escala de 11 a 20, la base de contribución son tres salarios medios. Por último, aquellos que contratan más de 21 deben pagar sobre seis salarios medios provinciales.

6 La estadística “trabajador contratado” en esta gráfica incluye a: Trabajador agropecuario eventual, Trabajador contratado Artista, Trabajador contratado para arrendadores de vivienda, Trabajador contratado OHC, Trabajador contratado PALCO, Trabajador contratado Transporte, Trabajador contratado Barrio Chino y la licencia general de Trabajador Contratado.

La homogeneidad para el tratamiento a los TCP se repite en la legislación que establece la contribución a la Seguridad Social. La Ley 105/08 establece en su artículo 6 que: “El régimen especial de los trabajadores por cuenta propia será autofinanciado con la contribución personal que realicen a la seguridad social”. Esto puede interpretarse como que este régimen opera, legalmente, en un ámbito diferente al más amplio régimen general, que norma las disposiciones para el mayoritario empleo estatal en el país. Así, la Ley 105 dispone que la contribución a la Seguridad Social para los registrados como trabajadores por cuenta propia que sea del 25% sobre una escala que va de 350 a 4000 pesos cubanos (CUP). Recientemente, y como parte de la Tarea de Ordenamiento, se amplió la cota máxima sobre la que es posible contribuir, de una cifra anterior que ascendía a 2000 CUP.

La explicación para esta escala de contribuciones puede hallarse en dos factores. El primero de ellos puede ser un entorno fiscalidad opaco que puede generar algunas distorsiones en la equidad y generar problemas de recaudación (Cribeiro, 2016). Dentro de las actividades del TCP en Cuba se reconocen varias que tributan en el régimen simplificado (77)⁷ según la Gaceta Oficial N° 85 del año 2019⁸. En la práctica internacional esta contribución simplificada no se aplica a actividades, sino a pequeños productores o comerciantes dentro de actividades, por lo que mantener como generalidad esta forma de tributo en la realidad cubana puede traducirse en disminución de la recaudación. El régimen simplificado de tributación no es válido cuando el TCP contrata a más de una persona⁹, por lo que se puede decir

7 Ley 113, artículo 60. Se establece un Régimen Simplificado de Tributación para aquellos trabajadores por cuenta propia que desarrollan las actividades de menor complejidad, que a estos efectos disponga el Ministro de Finanzas y Precios. Este régimen consiste en el pago unificado de los impuestos sobre las Ventas o sobre los Servicios y sobre los Ingresos Personales, a los que están obligados estos trabajadores, a través del aporte mensual de cuotas consolidadas, cuyas cuantías mínimas por actividades se establecen por el Ministro de Finanzas y Precios.

8 Al cierre de la escritura del presente artículo aún no se encontraban disponibles las nuevas actividades que formarán parte del régimen simplificado de acuerdo a la transformación anunciada en el trabajo por cuenta propia en Cuba en febrero de 2021. Más información en: <http://www.granma.cu/cuba/2021-02-12/cuba-pasa-de-127-a-mas-de-2-000-actividades-por-cuenta-propia-legales-gran-salto-en-favor-de-la-economia-y-el-empleo-video-12-02-2021-13-02-42>

9 Artículo 62, Decreto Ley 383-2019: “No es de aplicación el Régimen Simplificado de Tributación cuando el trabajador por cuenta propia contrate más de una persona para el ejercicio de la actividad o desarrolle más de una de las actividades autorizadas, en cuyo caso tributa conforme al Régimen General de Tributación establecido en la Sección Primera de este Capítulo”.

que la mayoría de las actividades que contribuyen de esa forma al fisco fueron legisladas pensándolas como autoempleo.

El segundo factor puede hallarse en una negación desde los hacedores de política al reconocimiento de que varias de estas unidades conocidas como cuentapropistas son más complejas que ese término y generan relaciones laborales de subordinación (Díaz, Ferre y Pastori, 2017; Monreal, 2020). Esto puede estar relacionado con una creencia de que la transición al socialismo en el país no permite la aparición de empresas privadas de capital nacional, aunque en los documentos que rigen la política se reconoce expresamente que dichas formas de propiedad y gestión existen y son componentes necesarios al modelo de desarrollo que el país se propone (PCC, 2016)¹⁰.

Este conjunto de elementos condiciona los grados de protección de los que pueden beneficiarse los trabajadores en el TCP en Cuba, colocándolos en determinadas circunstancias en desventaja con respecto a los contratados en otras formas de propiedad o gestión (Silva, Pérez y Rodríguez, 2019). Por ejemplo, para las prestaciones de corto plazo, específicamente las prestaciones de maternidad, se hace evidente que en este tipo de propiedad se presentan obstáculos persistentes de orden normativo, en el Régimen Especial de Seguridad Social que regula ese sector (García, 2017) para la garantía de los derechos de la mujer trabajadora a la maternidad. Aunque ellas tienen derecho a prestación económica (Silva, Pérez y Rodríguez, 2019) durante dieciocho semanas (compartidas en el tiempo pre y posnatal), no existe obligación desde la figura del empleador (que no está reconocida como tal en la legislación para el TCP) de garantizar reincorporación a la plaza de trabajo, por ejemplo (Silva y Menoya, 2021).

Otras debilidades que se identifican en el sector y tienen que ser necesariamente resueltas por legislaciones futuras más inclusivas tienen que ver con que las trabajadoras tampoco tienen derecho al cobro de la prestación social al término de su licencia posnatal y hasta que arribe el/la bebé a su primer año de vida, y mucho menos combinar el cobro de su salario con la prestación social. Además, esta trabajadora debe contribuir al régimen especial de seguridad social al menos los doce meses anteriores al comienzo del disfrute de la licencia de maternidad para tener derecho al cobro de la prestación económica, a diferencia de la trabajadora estatal que solo debe demostrar 75 días

10 En mayo del 2021 se aprobó por el Consejo de Ministros la formalización de PyMES estatales y privadas, como parte del perfeccionamiento de los actores de la economía cubana (Puig, 2021). La legislación que deberá regularlas aún no se encuentra disponible, como tampoco se conoce aún el régimen de Seguridad Social al que quedarán afiliadas.

laborados dentro del año anterior a la fecha en cuestión. Tampoco se dispone del derecho de la trabajadora del sector no estatal cuenta-propista a las licencias complementarias para la lactancia del menor (Silva, Pérez y Rodríguez, 2019).

En el caso del TCP la existencia de una escala de contribución también repercute sobre el monto de la pensión final que se expresa en la tasa de remplazo a la que pueda aspirar quien se pensiona. Las pensiones se determinan sobre el promedio de la base de contribución mensual de los últimos quince años naturales anteriores a su solicitud. Si dentro de ese período el/la contribuyente laboró en alguna institución estatal, se incluyen en el cálculo los salarios recibidos. No existen diferencias entre el pago de la seguridad social por régimen simplificado o general de tributación.

Hasta el año 2019, según información proveniente del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INASS), el esquema para el TCP había otorgado 3939 pensiones. De ellas 1836 por edad, 588 por invalidez y 1515 por muerte. Si se compara con el régimen general, donde el 59,6% son pensiones por vejez, resulta que es menor la cantidad de pensiones de ese tipo generadas por el régimen del TCP. Este número reducido de prestaciones y gastos se debe, indudablemente, al poco tiempo de puesta en práctica que posee este régimen especial. Al mismo tiempo, la legislación vigente para su protección (DL 284/2011) en su artículo 12 obliga a las mujeres afiliadas entre 50 y 54 años y a los hombres entre 55 y 59 a contribuir sobre 350 y 500 CUP. En su artículo 13 establece que, para las mujeres con 55 años o más y los hombres con 59 o más, es forzoso contribuir sobre 350 CUP.

La razón para esta obligación no está clara, pero puede que tenga que ver con mantener las erogaciones en lo mínimo posible, cuestión que pesa sobre la protección de ingresos para estos trabajadores que se acogen a la jubilación. La legislación dicta que existe la posibilidad de contribuir retroactivamente para cumplir con los requisitos de años que exigen cada uno de los tipos de pensiones. Dichas disposiciones transitorias posibilitan que las personas, por encima de los 50 años las mujeres y 55 los hombres, abonen las contribuciones necesarias para garantizarse una pensión vitalicia, siempre que acrediten cinco años de contribución para el caso de la pensión ordinaria, tres años para la extraordinaria y uno para el caso de invalidez total o parcial.

El régimen del TCP actual cifra la tasa de remplazo en el 60% del promedio de los últimos quince años de contribuciones sobre la escala que va de 350 a 4000 CUP. Es posible hacer contribuciones retroactivas para poder acceder al mínimo de contribuciones necesarias, pero la única forma disponible para incrementar la pensión final es a partir del movimiento de la base escogida para contribuir. Esto es

así porque no existen recursos legales, que sí están disponibles en el régimen general, para incentivar la permanencia en el trabajo, bonificando porcentualmente la tasa de remplazo. Se trata de un esquema rígido, con escasos mecanismos que incentiven el cambio de escala de contribución y un diseño igualitario que no facilita la equidad intergeneracional

El derecho de quienes trabajan a recibir prestaciones de corto y largo plazo provenientes del sistema de Seguridad Social no puede estar en dependencia del tipo de propiedad en que se emplee. Por tanto, cualquier rediseño de la estructura, composición y alcance del denominado TCP también debe pasar por garantizar que sus derechos sean iguales a quienes trabajan en el resto de los regímenes de Seguridad Social presentes en Cuba.

En febrero del año 2021 se aprobó una nueva normativa relativa a la regulación del trabajo por cuenta propia. Su principal cambio radica en que se limita total o parcialmente el ejercicio de alrededor de 124 actividades recogidas en el Clasificador Nacional de Actividades Económicas, con lo que se amplía el procedimiento para aprobar las licencias. Se flexibiliza también el mecanismo administrativo para emitir aprobaciones para el ejercicio del trabajo por cuenta propia, a través de la puesta en funciones de una Ventanilla Única, coordinada por las direcciones municipales de Trabajo y Seguridad Social, con excepción de las licencias relacionadas con el transporte que serán otorgadas por el organismo rector de la actividad. También se incluye un cambio en el pago de impuestos y tributos, aunque se mantienen los aportes del régimen especial de Seguridad Social (Alonso, Figueroa, Sifonte, Carmona e Izquierdo, 2021).

3.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN CUBA: APROXIMACIÓN A UN FENÓMENO CON MÚLTIPLES CARAS

En el caso de quienes trabajan en la informalidad es posible identificar una amplia gama de posiciones respecto a la seguridad social y cuya desprotección principal proviene de su falta de vínculo formal. Se trata de un grupo muy heterogéneo, en dependencia de si realizan la actividad para sí mismos o para otros, el grado de formalización de la relación cuando trabajan para otras personas, la estabilidad del trabajo, los ingresos que obtienen, entre otros elementos. En ese amplio diapasón encontramos desde personas que trabajan brindando servicios o productos, con ingresos estables, pero sin la licencia para ejercer el trabajo por cuenta propia; también personas que trabajan bajo contratos verbales, en pequeñas y medianas empresas privadas, con ingresos medios y altos, estudiantes y quienes trabajan en el empleo

formal pero a la vez realizan trabajos no formalizados en la búsqueda de complemento a sus ingresos, entre otros tipos.

En el otro extremo se encuentran aquellas personas que viven de lo que (re) venden en el día y se sitúan con frecuencia en condiciones de pobreza y precariedad. Figuras como las personas que traen mercancía del exterior para revender al detalle o de forma mayorista a otro grupo de empleadas informales, bici taxistas, carretilleros, camareros y auxiliares de limpieza y cocina en restaurantes y bares, ayudantes y estibadores en agromercados, personal doméstico ocasional o estable, hasta revendedoras de productos escasos –que siempre hay– como cloro, café, cigarros, tabacos, forman parte de este diverso grupo.

En el caso cubano es posible identificar algunas similitudes en este sentido con respecto a la región latinoamericana. Según ONEI (2020), en el año 2019 por cada 100 personas en edad laboral y aptas para trabajar, solo 65 estaban ocupadas o buscando empleo –peor para las mujeres de las cuales solo 53 de cada 100 se encontraban activas–, es decir, solo trabajan o buscan empleo 4 millones 642 mil 300 personas de las más de 7 millones que tienen edad laboral. Esta resulta ser la primera evidencia que desmonta la hipótesis extendida de que la ocupación en Cuba decrece porque decrece la población (Albizu-Campos, 2019) y pone el énfasis en la población que no está formalmente ocupada en el país, entre ella, los jóvenes y las mujeres.

Quienes realizan trabajo informal, aun en un marco de políticas universales y gratuitas de salud y educación, enfrentan la falta de derechos laborales que ampara el trabajo formal, en términos de estabilidad de los contratos, regularidad y acuerdo sobre los ingresos, garantía de acceso a la seguridad social en caso de enfermedad o por licencia de maternidad o para cuidar a otros. No existe registro estadístico en la actualidad de quienes trabajan en esta condición, ya sea esta su fuente principal de trabajo o no.

Las trabajadoras domésticas representan un grupo tradicionalmente excluido de la protección de la Seguridad Social y pocas son las que en Cuba detentan licencias de trabajo por cuenta propia para el ejercicio de esta actividad. En la región latinoamericana, más del 73% de las mujeres que declaran emplearse en esta modalidad de trabajo no están afiliadas ni cotizan a un régimen de Seguridad Social (CEPAL, 2019). Uruguay es, en este caso, puntero, dado que, en 2017, 7 de cada 10 mujeres ocupadas en el empleo doméstico estaban afiliadas al Banco de Protección Social (BPS). En particular, Rossi, Tenenbaum y Lavalleja (2019) muestran que la reforma de 2008 en ese país tuvo un efecto positivo en la expansión de la cobertura contributiva para las mujeres en todos los estratos de ingresos.

Al respecto, resta mucho por hacer para visibilizar el trabajo doméstico y de cuidados (Romero, 2019) no remunerados en la nación. La división sexual del trabajo sobrecarga a las mujeres en el hogar: según la Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género las mujeres dedican 14 horas más como promedio semanal a este tipo de trabajos (CEM-CEPDE, 2018), y esto ha generado que una parte de ellas transite hacia trabajos informales, más flexibles en cuanto a horarios, pero sin derechos laborales, con el objetivo de colaborar con la economía doméstica (Echevarría, Tejuca y Pañellas, 2019).

El nivel de participación actual en el empleo formal conspira contra la posibilidad para que las mujeres tengan acceso a una pensión de jubilación. Una mirada a las estadísticas disponibles de la última encuesta sobre Envejecimiento en Cuba señala que, de las mujeres que tienen 60 años o más, el 27% no ha trabajado nunca (ONEI y CEPDE, 2017), mientras que solo el 2% de los hombres declara nunca haberlo hecho. Otro espacio que evidencia esta disparidad lo constituye la decisión de volver a emplearse luego de la jubilación, en este caso, el 16,1% del total de hombres jubilados se encontraba trabajando en el momento de la encuesta, frente al 7,1% de las mujeres jubiladas.

Existe por tanto un riesgo mayor de inequidades de género, cuestión que se hace evidente cuando más mujeres que hombres quedan excluidas de la protección mediante la seguridad social. De acuerdo a Holmes y Scott (2016) persisten brechas de género en cobertura de los esquemas de seguro social, agravadas por el hecho de que, en 2013, en 30 de 41 países estudiados, el porcentaje de mujeres empleadas informalmente era mayor que el de los hombres. Esta tendencia es particularmente cierta en el caso del trabajo doméstico, de quienes se emplean informalmente en sus propios hogares y las vendedoras en la calle. Los sistemas diseñados para relaciones laborales formales y estables no capturan esta inestabilidad asociada con la informalidad.

A esto debe añadirse que, generalmente, el empleo informal no está sindicalizado ni organizado, lo que limita el poder negociador de las personas empleadas. Incluso aquellos sistemas de seguridad social que posean previsiones incentivando la formalización laboral, pueden fallar en la protección a las mujeres, en la medida en que no reconocan como empleo el tipo de trabajo que desempeñan. Un caso muy extendido es el de las trabajadoras domésticas, que solo recientemente han visto legalizado su status en algunas naciones latinoamericanas, como Brasil o Uruguay.

Otra arista sobre la que debe ahondarse en el estudio de la realidad cubana es la economía digital o “gigeconomy”, también profundizada en el país durante el contexto de la pandemia. Resulta que muchas de las personas que se emplean no están totalmente protegidas

por la seguridad social, cuestión que puede técnicamente clasificarlos en la informalidad (Loayza, Servén y Sugawara, 2010). La proliferación de las plataformas digitales, la mensajería, entre otros negocios que utilizan el modelo de “trabajo en demanda” y que muchas veces no suponen la existencia de un vínculo laboral contractual (Naranjo, 2020), pone en jaque el modelo contributivo tradicional que ha sido característico de la Seguridad Social. Esto puede ser especialmente relevante para el caso cubano, dada la contracción del empleo en el trabajo por cuenta propia y la expansión notable de las compras online y los servicios de mensajería en el curso de la COVID-19.

4. AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y CALIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES PARA QUIENES TRABAJAN EN EL SECTOR POR CUENTA PROPIA Y EN LA INFORMALIDAD. ALGUNAS PROPUESTAS

Dado que el esquema de cobertura de seguridad social se encuentra anclado a la formalización del empleo y en el caso cubano también depende del sector en que se emplee la persona, se requiere ampliar la cobertura y calidad para que esta garantía pueda resultar un derecho efectivo.

Una adecuada tipificación de la heterogeneidad de quienes trabajan por cuenta propia ayudaría a una cobertura más firme. Por ejemplo, podría evaluarse una clasificación de los empleadores de modo que sea posible transitar hacia un esquema contributivo con respecto a la Seguridad Social similar al establecido para empresas estatales. Sin embargo, debe tomarse en cuenta el tamaño de la empresa resultante para diseñar esquemas de contribución que capturen el máximo posible de ingresos para el sistema de Seguridad Social sin resultar fatales para las empresas nacientes. De modo que, en dependencia del criterio utilizado para ordenar esas Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) también estará la tasa de contribución que se ponga en práctica para garantizar la cobertura de todas las personas que en ellas se emplean.

Al mismo tiempo, los trabajadores autoempleados, autónomos o cuentapropistas pueden ser clasificados siguiendo la propuesta de (Leporé y Schleser, 2005) en cuentapropistas profesionales, cuentapropistas de oficio o cuentapropistas de subsistencia. Su nivel de ingresos y, por supuesto, la contribución a la Seguridad Social asociada a este, dependerá de cuál sea su clasificación. Por otra parte, aquellas actividades que tributan al régimen simplificado podrían optar por un pago unificado de sus impuestos y la contribución a la seguridad social. Las unidades empresariales deberían contribuir sobre la bolsa salarial u otra variable que no afecte necesariamente el poder adqui-

sitivo de sus empleados; mientras que sus trabajadores contratados también lo harían individualmente.

Tampoco debe ser ignorado por el regulador de este segmento del mercado de fuerza de trabajo en Cuba que el tributo simplificado, llamado Monotributo en algunas realidades cuando también agrupa la contribución a la Seguridad Social, no se asocia necesariamente a actividades, como es el caso cubano, sino a productores muy pequeños y casi precarios dentro de determinadas actividades. De manera general, la literatura internacional demuestra que un sistema impositivo complicado, con muchas trabas administrativas y que pone mucho énfasis en los impuestos sobre ingresos personales (Ohnsorge y Yu, 2021 y Waseem, 2018) como es el caso del cubano (Cribeiro, 2016) tiene un impacto negativo sobre la formalización de relaciones laborales.

Si se pretende diseñar un esquema contributivo, ya sea individual en el caso de las personas autoempleadas, o bipartito en el caso de relación de empleo, deberá considerarse que la tasa de contribución debe responder a las escalas de ingresos y el tamaño de las unidades productivas y debe garantizar ingresos que permitan, al menos, enfrenar los costos cotidianos. Esto quiere decir que no puede regularse a todos los potenciales beneficiarios de la misma manera ni con las mismas tasas y escalas, como sucede actualmente en el Trabajo por Cuenta Propia. Asimismo, la persistencia de un impuesto sobre la utilización de fuerza de trabajo para todas las figuras del TCP que contratan sistemáticamente se constituye también en un incentivo para subdeclarar empleados, o para mantenerlos en el espacio de la informalidad.

En el caso del diseño de la Ventanilla Única, quien emplea debe declarar a quienes contrata. La creación de una identificación digital favorecería la automatización del proceso de contribuciones a la Seguridad Social mediante la reducción de los tiempos de registro y suscripción al sistema. Al mismo tiempo, también impacta en la formalización del trabajo, dado que quien registra la licencia es ahora responsable de declarar ante una institución el número personas que contrata. Sin embargo, debe hacerse énfasis en la necesidad de una relación contractual entre quien emplea y quien es empleado, así como un mecanismo neutral para la resolución de los posibles conflictos que surjan de los incumplimientos.

Las recomendaciones y diagnósticos anteriormente descritos no tienen un impacto directo sobre la formalización de relaciones laborales en la realidad cubana. Para que este impulso formalizador de relaciones laborales ocurra en el país deben garantizarse otros incentivos (legales y económicos) a trabajadores y empleadores, ya que la persis-

tencia de este tipo de empleo está asociada a una matriz de problemáticas sociales que trascienden lo relacionado con la Seguridad Social.

Según Winkler, Ruppert y Mote (2017) la expansión del modelo contributivo tradicional para incorporar a las personas que trabajan en la informalidad presenta algunos retos. Entre ellos, el problema de la identificación, dado que los individuos que laboran de esta forma no están registrados, con lo que los gobiernos encuentran dificultades para su rastreo, monitoreo y localización. Al mismo tiempo, la opción de responsabilizar a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas o a los pequeños agricultores con las contribuciones puede ser administrativamente ineficiente, consecuencia, entre otras razones, de que los costos de inspeccionar sus instalaciones sistemáticamente son altos. Por último, los niveles de productividad de las empresas y las personas empleadas en la informalidad suelen ser bajos, por lo que enfrentar las tasas de contribución a los seguros sociales y sus costos asociados puede ser prohibitivo para ellos.

En el contexto cubano, dada la inexistencia de recopilación estadística que permita capturar los diferentes rostros de la informalidad también deben considerarse los retos enumerados anteriormente. Una correcta clasificación de empresas y trabajadores/as en la informalidad como ocupación principal resulta el primer paso necesario, pero no suficiente, para promover la protección de derechos y otras garantías. Considerar las diferencias entre las diversas situaciones de informalidad también deberá estar en la base de la política diseñada para cubrir a quienes se encuentren en ese estado.

Todo lo anterior debe realizarse en un modo que resulte atractivo para las personas que se encuentren en la informalidad, explicándose las ventajas de la protección social y diseñando programas más flexibles para lograr la cobertura deseada. No se debe obligar a quien no generar ingresos constantes y, en muchas ocasiones, cercanos a la subsistencia a contribuir con escalas y bases altas. Existen alternativas como el Monotributo, las contribuciones mancomunadas y otros esquemas que resulten en arreglos que protejan y motiven a las personas en mayor desprotección como resultado de su informalidad o de la precariedad de su actividad.

En este sentido, la tasa de reemplazo real de los ingresos que se pueden esperar del sistema de Seguridad Social desempeña un rol primordial en los incentivos a participar en el esquema. Algunas personas, fundamentalmente los jóvenes, pueden subvalorar los beneficios de ser cubiertos por el régimen de Seguridad Social si la suficiencia de la prestación esperada al final de la vida no se ajusta al costo de la vida. Para incentivar las contribuciones es importante no sólo establecer una correlación entre las contribuciones y los beneficios espe-

rados, sino también garantizar que la pensión recibida sea adecuada para cubrir las necesidades del contribuyente.

Esto último es también muy relevante en tanto la heterogeneidad del trabajo por cuenta propia y la informalidad laboral en el país no es suficientemente regulada por las legislaciones vigentes. Ello se expresa en que la redistribución de los ingresos presupuestales, vía pensiones contributivas, no utiliza generalmente mecanismos de medición de ingresos o capacidad de ahorro, sino que sus incrementos (cuando se decretan) son generales y no influyen sobre la desigualdad de los ingresos en la cohorte generacional pensionada.

De manera general, el intento de regular de forma homogénea puede tener dos efectos: la recaudación subóptima de contribuciones y el desincentivo de la incorporación de trabajadores informales producto de la subvaloración de la protección del esquema. Así, un esquema de formalización del empleo debe incluir, sin limitarse solo a ello, la clasificación de los participantes, es decir, los criterios para ser elegidos, el nivel de contribuciones, los beneficios esperados y las fuentes de financiamiento de las diversas opciones. En dependencia de si se trata de autoempleo, contrato en entidades informales, actividades alegales o empleos de subsistencia, deberán diseñarse los esquemas, los incentivos, las escalas, todo pensado para garantizar el derecho constitucional de la protección mediante la seguridad social.

A todo ello puede contribuir el desarrollo del sector financiero y bancario (Ohnsorge y Yu, 2021) incluyendo medidas para mejorar el registro de la propiedad personal de modo que se facilite el acceso al crédito. Asimismo, perfeccionar sistemas digitales de pago para incentivar a esas entidades a salir de las finanzas informales ha tenido impacto en la disminución de la informalidad (Winkler, Ruppert y Mote, 2017).

5. CONCLUSIONES

La sociedad cubana se encuentra inmersa en un conjunto de transformaciones en su aparato productivo e institucional que todavía no muestra los resultados esperados. En este contexto de contracción del producto, de afectaciones en la balanza de pagos y de desabastecimiento de mercados, la COVID-19 ha venido a agravar la situación, tensando las cuentas estatales y aún más las familiares. Por supuesto que los impactos de este escenario no se reparten por igual entre todos los habitantes de la nación, esto depende de circunstancias de partida y capacidades para resistir situaciones de crisis o para aprovechar oportunidades que puedan presentarse.

De manera particular, quienes se benefician de la Seguridad Social representan un grupo que puede experimentar diferentes grados

de vulnerabilidad en este contexto. Esta vulnerabilidad se puede apreciar no solo por la vía de la disminución de la capacidad adquisitiva de los ingresos para quienes son pensionados en curso; sino que también será evidente para aquellos afiliados formalmente al sistema que puedan ver peligrar sus fuentes de ingresos en la crisis actual. Más aun, este contexto ha revelado un conjunto de ocupaciones que no se encuentran en el empleo informal y para quienes no existía suficiente protección a partir de su afiliación al sistema de seguridad social.

La configuración de los regímenes cubanos, trazada para el empleo formal y continuo en un esquema contributivo de reparto, no incluye en su diseño la protección para quienes se empleen en la economía informal y tiene considerables espacios de mejora para el sector no estatal. Un conjunto de transformaciones regulatorias, institucionales y financieras deberán confluir para lograr la protección de todos los derechos laborales de las personas que trabajen en el país. La profundización de la heterogeneidad del mercado de fuerza de trabajo, consistente con la emergencia de nuevos empleadores y relaciones laborales en ocasiones lesivas a los derechos de quienes se emplean, constituye un reto para reguladores, acostumbrados al predominio del empleo en el sector estatal. De ahí que las brechas esbozadas en el presente trabajo relativas a la protección mediante la Seguridad Social de las personas en la informalidad y en el trabajo por cuenta propia, teniendo en cuenta la diversidad de realidades que estos términos abarcan en Cuba, deben contribuir a un objetivo más general: la protección de todos los derechos de las personas en el mercado de fuerza de trabajo, con independencia de la forma de propiedad y gestión en el que se encuentren.

Un sistema sensible a las diversidades de trabajos y empleos, que se nutra de fuentes diversas y sistemas de contribución justos y sostenibles puede representar un paso de avance importante dentro de un sistema social que tiene como divisa no dejar a nadie desprotegido.

BIBLIOGRAFÍA

- Albizu-Campos, Juan Carlos (2019). Cuba: Una mirada a la Población Económicamente Activa. La Habana: CEEC.
- Alonso, Randy Alonso, Figueredo, Oscar, Sifonte, Yunier Javier, Carmona, Edilberto, & Izquierdo, Lisset. (09 de 02 de 2021). ¿Cuáles son las nuevas disposiciones para el trabajo por cuenta propia en Cuba? Recuperado el 10 de 02 de 2021, de Cubadebate: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/02/09/cuales-son-las-nuevas-disposiciones-para-el-trabajo-por-cuenta-propia-en-Cuba-video/>

- Amarante, Verónica, & Perazzo, Ivone (2013). Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay. Montevideo: Instituto de Economía.
- Anaya, Betsy (2020). El día cero de la economía cubana. Nueva Sociedad.
- BID. (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina. Washington: BID.
- Canal Caribe. (3 de mayo de 2021). Ordenamiento monetario en Cuba y el aumento de las solicitudes de empleo. Recuperado el 3 de mayo de 2021, de Canal Caribe: <http://www.canalcaribe.icrt.cu/ordenamiento-monetario-en-cuba-y-el-aumento-de-las-solicitudes-de-empleo/>
- CEM-CEPDE. (2018). Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género. Informe de Resultados. La Habana: Editorial de la Mujer.
- CEPAL. (2019). De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPDE. (2014). Estudio sobre el envejecimiento poblacional a partir del Censo de Población y Viviendas 2012. La Habana: ONEI.
- Cribeiro, Yordanka (2016). Sistema Tributario y marco institucional en Cuba. En M. Bergara, & V. Hidlago, Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional (págs. 153-190). Montevideo: dEcon.
- Díaz, Ileana, Ferre, Zuleika, & Pastori, Héctor (2017). Emprendimiento en Cuba: Criterio de expertos. En Ricardo Torres, & Dayma Echevarría, Miradas a la Economía Cubana: Un acercamiento a la “actualización” seis años después (págs. 149-164). La Habana: Ruth.
- Doimeadiós, Yaima, Hidalgo, Vilma., Licandro, Gerardo, & Licandro, José Antonio (2011). Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. (R. Domingo, Ed.) Montevideo, Uruguay: Zonalibro.
- Echevarría, Dayma, Tejuca, Mayra, & Pañellas, Daybel (2019). Brechas de equidad, Consejo Popular Príncipe. Informe de Resultados. Habana: Universidad de la Habana.
- García, Alejandra (19 de enero de 2017). Granma. Obtenido de Granma: <http://www.granma.cu/cuba/2017-01-19/derechos-compartidos-19-01-2017-19-01-53>
- Holmes, Rebeca, & Scott, Lucy (2016). Extending social insurance to informal workers. London: ODI.

- Leporé, Eduardo, & Schleser, Diego (2005). La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual. Una propuesta de análisis y clasificación. Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires.
- Loayza, Norman, Servén, Luis, & Sugawara, Naotaka. (2010). Informality in Latin America and the Caribbean. En Norman Loayza, & Luis Servén, *Business Regulation and Economic Performance*. Washington: World Bank.
- Marill Domenench, Joel Ernesto (2020). 27 años de dualidad cambiaria en Cuba. Parte 2. Alma Mater.
- Monreal, Pedro (5 de 10 de 2020). El Estado como tal. Obtenido de El Estado como tal: <https://elestadocomotal.com/2020/10/05/hacia-un-esquema-de-autonomos-propuesta-para-reformar-el-trabajo-por-cuenta-propia-en-cuba/>
- Naranjo, Luz Dary (2020). Seguridad Social en contextos de trabajo atípico: Seguridad Social de los trabajadores de plataformas. En G. d. Pensiones, *Seguridad Social Latinoamericana* (págs. 7-9). Quito: CLACSO.
- Odrizola, Silvia, & Triana, Juan (2015). Estrategia de desarrollo y crecimiento económico en Cuba: dos caras de una misma moneda. *Economía y Desarrollo*, 14-29.
- Ohnsorge, Franziska, & Yu, Shu (2021). Tackling Informality: Policy Options. En F. Ohnsorge, & S. Yu, *The Long Shadow of Informality: Challenges and policies* (págs. 255-311). Washington: World Bank.
- OIT. (2019). *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2021). *Enterprise Formalization: tailors registration, tax and social security for MSEs*. Ginebra: OIT.
- ONEI. (2014). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2018). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2020). *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. La Habana: ONEI.
- ONEI, & CEPDE. (2017). *Encuesta Nacional de Envejecimiento de la Población*. La Habana: ONEI.
- PCC. (2016). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. La Habana: Editora Política.
- Puig, Yaima (2 de mayo de 2021). *Aprueba Consejo de Ministros perfeccionamiento de actores de la economía cubana*. Recuperado el 02 de mayo de 2021, de Cubadebate: <http://>

- www.cubadebate.cu/noticias/2021/06/02/aprueba-consejo-de-ministros-perfeccionamiento-de-actores-de-la-economia-cubana/
- Romero, Magela (2019). El cuidado: una cuerda que tensiona la política social. NOTas para un debate en el contexto de Cuba. En José Luis Martín, & Mirlena Rojas, *Hablemos del Trabajo en Cuba* (págs. 129-145). La Habana: FES.
- Rossi, Ianina, Tenenbaum, Victoria, & Lavallega, Martín (2019). Extending access to contributory pensions: The case of Uruguay. *International Social Security Review*, 55-77.
- Silva, Jorge Luis, & Menoya, Sandy (2021). El derecho de la mujer trabajadora a la maternidad en Cuba: Reflexiones desde la perspectiva de la equidad de género. *Oñati Socio-legal Series*, 883-902.
- Silva, Jorge Luis, Pérez, Alie, & Rodríguez, Yankel (2019). La protección del derecho a la maternidad de las contratadas en el sector no estatal de la economía en Cuba. *Methaodos*, 274-287.
- Spadoni, Paolo (6 de febrero de 2021). www.cubayeconomia.blogspot.com. Obtenido de www.cubayeconomia.blogspot.com: Enfrentando los problemas sistémicos y un triple golpe: La economía cubana de 2021
- Velazco, Juan Jacobo (2019). Estándares internacionales para la medición de la Informalidad. Seminario Internacional Nuevas y antiguas formas de trabajo informal y empleo precario. OIT.
- Vidal, Pavel (2020). *Seis lecciones de la política monetaria cubana*. Cali: Universidad Javeriana de Cali.
- Waseem, Mazhar (2018). "Taxes, informality and Income shifting: Evidence from a recent Pakistani tax reform". *Journal of Public Economics* 157, 41-77.
- Winkler, Hernan, Ruppert, Elizabeth, & Mote, Hilma (2017). *Expanding Social Insurance Coverage to Informal Workers*. Washington: World Bank.

SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

EDUARDO CHÁVEZ MOLINA

Dr. En Ciencias Sociales (UBA). Director del Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Mar del Plata, Investigador Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

SERGIO CARPENTER

Economista y Secretario del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional Guillermo Brown. Co-coordinador del GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

NICOLÁS DVOSKIN

Economista, Politólogo, Magíster en Historia Económica y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), Investigador Asistente en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CONICET, Buenos Aires. Profesor en la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad Nacional de Lanús. Miembro de la Sociedad de Economía Crítica y del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Se especializa en historia del pensamiento económico, desarrollo económico, política social y seguridad social.

JOSÉ RODRÍGUEZ DE LA FUENTE

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Becario posdoctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Docente en la carrera de sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

SOL MINOLDO

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) y Socióloga (Universidad de La Plata), y se desempeña como Investigadora en el CIECS (CONICET-UNC), en Córdoba, Argentina

NATALIA GUINSBURG

Doctoranda en Economía (UCA), Licenciada en Economía (UBA), Investigadora en temáticas de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, Economía del Conocimiento y Nuevas Tecnologías, Enfoque de Género y Enfoque de Derechos (CEPI - UBA).

ROMINA DENISSE CUTULI

Profesora, Licenciada y Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Integrante del Grupo de Estudios del Trabajo (GrET), Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata. Docente en las cátedras de Historia Económica y Social I y II, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y Sociología de la Familia, Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social, en la misma universidad, donde también dirige el proyecto de extensión universitaria “Crianza con Derechos”.

CARLOS MARTÍNEZ

Doctorando e Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Licenciado en Economía y Docente de Economía de la Seguridad Social de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Posgrado y consultor de organismos públicos, internacionales y asociaciones de trabajadores/as.

ALEJANDRO A. CALABRIA

Licenciado en Economía (Universidad Argentina de la Empresa -UADE-) y Magister en Economía (Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina -UCEMA-). Se encuentra realizando estudios de Doctorado en Economía en UCEMA. Actualmente se des-

empeña como Profesor Asociado e Investigador en UADE y como Director de Estudios de la Seguridad Social en la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) de Argentina.

GRACIELA LA RUFFA

Contadora Pública Nacional por la Universidad Católica Argentina. Especialización en Gestión Pública por Resultados en Universidad de Buenos Aires. Docente de Posgrado UBA-ASAP. Investigadora en temas de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Vicepresidente en Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) (2018-2022).

LEONARDO E. CALCAGNO

Doctor en Economía de la Universidad de Orleans, y egresado de la Escuela Normal Superior de París – Saclay, Francia. Director Nacional de Política Tributaria Federal, Secretaría de Política Tributaria, Ministerio de Economía.

EUGENIO ACTIS DI PASQUALE

Doctor con mención en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Su lugar de trabajo como docente e investigador es en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCEyS) de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Allí es Director del Grupo Estudios del Trabajo (GrET) y está a cargo del Observatorio de la Dinámica Laboral del Partido de General Pueyrredón (ODIL). Profesor Asociado a cargo en: “Introducción a la Economía”, “Política Económica I” y “Mercado de Trabajo y Relaciones Laborales”. Director del Área Pedagógica de Economía. También es miembro del Comité Ejecutivo de la Red Iberoamericana de Investigación en Trabajo, Género y Vida Cotidiana (TRAGEVIC) e integrante del Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC).

MARIANA FERNÁNDEZ MASSI

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional del Sur; Magister en Ciencias Sociales del Trabajo y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora asistente del CONICET con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de la Universidad Nacional de La Plata. Se desempeña además como docente de Estructura Económica Argentina y Mundial (grado) en la Universidad Nacional de Moreno y de Economía del trabajo y el empleo (posgrado) en la Universidad de Buenos Aires.

ANA CAPUANO

Magíster en Metodología de la Investigación Social, Università degli Studi di Bologna y Universidad Nacional de Tres de Febrero. Diplomada en Estudios Avanzados en Política y Economía, Universidad Nacional de San Martín. Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Profesora de grado y posgrado de la Universidad Nacional de Río Negro. Investigadora categoría III en el programa de incentivos. Posee numerosas publicaciones en revistas académicas. Directora a cargo de la Delegación Regional Patagonia del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

ANTONIO MARTIN-ARTILES

Doctor en Sociología. Catedrático Emérito del Departamento de Sociología. Universidad Autónoma Barcelona. Director Instituto Estudios del Trabajo (2011-2019). Director Departamento Sociología (2005-2008). Corresponsal European Industrial Relation Observatory (1997-2008). Avisory board European Trade Union Institute (1997-2005). Ha dirigido proyectos de investigación para la Comisión Europea, Naciones Unidas, Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo, entre otros. Ha publicado artículos en revistas indexadas de prestigio, como European Industrial Relation; Transfer; German Journal of Industrial Relations; Revista Española Investigaciones Sociológicas; Política y Sociedad, Sociología del Trabajo, entre otras.

BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ

Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Socióloga, Maestra y doctora en Estudios Latinoamericanos. Coordinadora del Seminario de Teoría del Desarrollo del IIEc. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones de CLACSO.

HENRY COLINA HERNÁNDEZ

Graduado de Máster en Economía, mención en Política Económica. Candidato a Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Auxiliar en la facultad de Economía de la Universidad de la Habana. Sus áreas de investigación abarcan la economía política, los mercados laborales y las políticas sociales, particularmente la seguridad social y los sistemas de pensiones. Jefe de Departamento Docente “Desarrollo Económico” de la Facultad de Economía de la Universidad de la Habana de 2017 a 2019.

DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN

Profesora Titular, Subdirectora y coordinadora de la línea de investigación Equidad y Desarrollo en el Centro de Estudio de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana (UH). Doctora en Sociología. Forma parte del Comité Directivo de la Red de Estudios sobre Desigualdad Social y Movilidad en América Latina (DEMOSAL), de la Red de Estudios del Trabajo en Cuba y participa en la Red de Estudios del Cuidado de la UH y en la Red de Política Social coordinada por Flacso Cuba. Además, pertenece al Grupo de Trabajo (GT) de CLACSO Género, (Des) Igualdades y Derechos en Tensión y al GT CLACSO ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Autora de más de 30 artículos científicos sobre temas de género, empleo y poder, así como sobre procesos de transformaciones económicas y su impacto en la participación y en la equidad.

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

Este libro trata de un gran problema y debate: el empleo, el registro del mismo y la seguridad social; el aquí y ahora laboral, y el futuro que se construye sobre la población jubilada y pensionada; observando allí una serie de problemáticas que cruzan lo que puede aparecer como simples datos: las desigualdades de género, las condiciones contractuales de asalariados, la problemática del cuentapropismo, entre otros temas. Suma, además, un pantallazo general de la situación europea y la experiencia en algunos países latinoamericanos que difieren ostensiblemente en sus orientaciones de organización societal (México y Cuba); aunque la mirada está puesta en Argentina. Los artículos que refieren a ella tienen cierta diversidad. En dos de ellos se abordan distintos aspectos de la cuestión del trabajo que, en conjunto, brindan un panorama de las complejidades existentes en la situación del empleo y los mercados laborales del país. En los ocho restantes se desarrollan distintos pormenores del frondoso mosaico que conforma la llamada cuestión previsional.

De la Introducción.

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais