

INEQUIDADES DISTRIBUTIVAS DE LA PREVISIÓN SOCIAL CONTRIBUTIVA. APROXIMACIÓN AL CASO ARGENTINO

SoL t. MinoLdo

Doctora en Ciencias Sociales, CIECS-CONICET, Argentina

Con la colaboración de *Marcelo Javier Sazatornil*

Ingeniero en Sistemas

EXTRACTO

Palabras clave: Previsión social, vejez, equidad, protección social

El presente artículo se ocupa de desarrollar, y medir en Argentina, indicadores para evaluar la (in)equidad de la protección social de la vejez en sistemas previsionales con criterios de acceso y distribución de tipo contributivos. El análisis se centra en la incidencia de la estratificación por género y niveles de ingreso, ponderando las diferenciales calidades de protección -entendidas como capacidad para satisfacer necesidades- y los niveles de concentración del gasto previsional.

Se concluye que los mecanismos contributivos de acceso y distribución llevan a que en Argentina, en función del género y el nivel de ingreso, la calidad de protección se segmente y el gasto previsional se concentre. En contraste, la introducción de mecanismos de inclusión no contributivos y el distanciamiento de la norma de "sustitución de ingresos" en la última década, evidencian un impacto favorable en relación a la equidad de la protección social de la vejez.

ABSTRACT

Key words: Social Security, old age, equity, social protection

This article is concerned with developing, and measuring in Argentina, indicators to assess the (in) equity of social protection in old age pension systems with contributory criteria of access and distribution. The analysis focuses on the impact of stratification by gender and income level, weighting the differential protective qualities -understood as ability to meet needs - and concentration levels of pension spending.

It is concluded that, in Argentina, contributory mechanisms for access and distribution cause protection segmentation and spending concentration, by gender and income level. In contrast, the introduction of non-contributory mechanisms of access and the alienation from the "income replacement" criteria in the last decade, show a favourable impact in regards to equity of social protection in old age.

ÍNDICE

1. Introducción
2. Marco conceptual
 - 2.1. Paradigmas histórico-políticos de seguridad social
 - 2.2. El carácter restrictivo del derecho en los paradigmas contributivos
 - 2.3. La Equidad, o la igualdad "real" entre diferentes
3. Metodología
 - 3.1. Variables
 - 3.2. Fuentes de datos utilizadas
 - 3.3. Definiciones
 - 3.4. Consideraciones en torno al ingreso de referencia para ponderar la calidad de la protección
 - 3.5. Período de análisis
4. Resultados deL análisis de Micro bases eph
5. Conclusiones
6. Bibliografía
7. Gráficos

1. INTRODUCCIÓN

Sean sistemas de reparto o de capitalización, de gestión pública o privada, los sistemas previsionales vinculados a los paradigmas de seguro y seguridad social tienden a proporcionar protección como respuesta a un derecho laboral (del trabajador mercantil formal). En general se trata de sistemas contributivos, lo que significa que son financiados principalmente por aportes contribuciones y que además la contribución del potencial beneficiario opera como una condición de acceso a la protección: así, la pensión se encuentra condicionada a una historia contributiva completa (de una cierta cantidad de años establecida institucionalmente), a la vez que el nivel de ingresos durante la vida activa incide en la determinación del valor del beneficio recibido.

Si bien existen muchos aportes académicos e institucionales que problematizan el carácter excluyente del acceso a la protección en los sistemas contributivos y hacen hincapié en la necesidad de extender la cobertura (OIT, 2002; Bertranou, 2004; AISS, 2009, 2010; Naciones Unidas, 2010 y CEPAL 2006 y 2012), son menos corrientes los cuestionamientos a sus prestaciones estratificadas en relación a los niveles de ingresos durante la vida activa, es decir, según tasas de sustitución, o bien en alguna proporción con los aportes realizados.

En la medida que se establece una relación entre los beneficios obtenidos y los ingresos laborales durante la vida activa, los sistemas previsionales de tipo contributivo resultan, como mecanismo de distribución, en una emulación de las desigualdades acumuladas a lo largo de la vida laboral. De este modo, incluso en los sistemas de previsión social públicos de reparto, en los que suele aludirse a su carácter solidario, la solidaridad es una solidaridad restringida a la dimensión intergeneracional propia de sistemas contributivos públicos (que se

produce sólo en las transferencias verticales, es decir entre generaciones, pero no entre los miembros de una misma generación en desiguales condiciones materiales). En el caso de los sistemas públicos, aunque suelen operar mecanismos internos de solidaridad como prestaciones mínimas o prestaciones no contributivas que atenúan la inequidad que refleja el sistema de pensiones respecto de la desigualdad social entre trabajadores, tales medidas no confrontan ni alteran el patrón distributivo inequitativo predominante cuando las prestaciones se vinculan a tasas de sustitución de ingresos, ni anulan las inequidades vinculadas a la condicionalidad contributiva del acceso (resultando ya sea en exclusión, o bien en una protección de menor calidad).

Esta lógica de protección estratificada, naturalizada durante décadas, se basa en uno de los objetivos de la previsión social que consiste en proporcionar “seguridad” frente a la pérdida de ingresos del mercado de trabajo, de lo que se deduce el criterio de los beneficios de “sustitución de ingresos”. El patrón estratificado de los beneficios previsionales se vincula además con la lógica de seguro con la que estos sistemas fueron originariamente diseñados, de modo que resulta consistente que exista proporcionalidad entre la participación en el financiamiento y el beneficio obtenido.

Ahora bien, distribuir entre los beneficiarios prestaciones que representen iguales niveles de sustitución de ingresos, supone necesariamente que el sistema proporciona muy diferentes calidades¹ de protección, mayores entre aquellos beneficiarios que obtuvieron mayores ingresos durante su vida activa. La calidad de la protección en este caso es definida como capacidad de satisfacción de necesidades (Danani y Becaria, 2011) y por ello, a partir de la capacidad de consumo de las prestaciones. Frente a este hecho, el perfil distributivo de los sistemas previsionales se torna incompatible con el concepto de equidad, en la medida que se constate que tal estratificación perjudica particularmente a sectores desventajados por cuestiones socioeconómicas o factores adscriptivos, como ser el género. La equidad es en este caso definida como el reconocimiento de desventajas acumuladas que, ya sea por adscripción o por el efecto del mercado², constituyen desiguales oportunidades de acceso o de punto de partida, y deben ser compensadas (Hernández-Álvarez, 2008; Mokate, 200; Robles, 2009; CEPAL, 2000; Molina, 2006)

¹ Respecto de la calidad de la protección, se la define aquí como su capacidad para satisfacer necesidades y se utiliza la metodología de Danani y Becaria (2011), que consideran ingresos de referencia para evaluar la calidad de los haberes jubilatorios en función del valor de canastas básicas de consumo.

² En la literatura de estudios de género, por ejemplo, el concepto de equidad es antepuesto al de igualdad al entender que en el mundo concreto las diferencias generan desventajas que han de ser contempladas y compensadas por la política social ya que, de lo contrario, se produciría una discriminación en términos reales a aquél colectivo cuyas desventajas no son tenidas en cuenta (en este caso, el género femenino).

Por ello, con el fin de evaluar la equidad en los sistemas previsionales contributivos, luego de realizar algunas aclaraciones conceptuales, este artículo propone indicadores y los aplica al estudio del caso argentino, con el objetivo de dimensionar la inequidad que resulta del perfil distributivo de sistemas previsionales con criterios de acceso y distribución de tipo contributivos, y por tanto con una protección de calidad estratificada. Observando las brechas de calidad de los haberes y la concentración del gasto previsional en función del género y el estrato de ingreso de pertenencia (en relación a los ingresos del hogar) será posible tomar dimensión de algunas implicancias sociales relevantes del esquema contributivo de previsión social, así como del impacto que tienen en relación a la equidad los mecanismos solidarios que pueden introducirse en el sistema, ya sea en relación al acceso a la protección (con la inclusión de beneficiarios que no accederían contributivamente) o a la homogenización del valor de las prestaciones (como el establecimiento de prestaciones mínimas próximas al valor de la prestación media). Aún así, este trabajo señala que tales mecanismos solidarios deberían ser, antes que atenuantes al patrón inequitativo que predomina en los sistemas de previsión social contributiva, el eje sobre el cual debiera estructurarse el acceso y la distribución de beneficios previsionales.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Paradigmas histórico-políticos de seguridad social

El paradigma contributivo de previsión social se corresponde con premisas propias de determinadas maneras de entender la protección social, el objeto de la previsión social en particular y, en definitiva, el fundamento mismo del derecho a una protección en la vejez. Los modelos bismarckiano y el beveridgeano fueron los que sentaron los principales paradigmas político-ideológicos referidos a la previsión social, y sus premisas continúan vigentes en nuestros días como fundamento de la existencia de los sistemas previsionales y de sus características fundamentales.

El modelo de Bismarck

Entre 1883 y 1889, con la creación del seguro social alemán, nace un paradigma de protección social, cuya influencia político-ideológica se expandió por el mundo occidental. El paradigma previsional comprendido desde el marco conceptual del "seguro", al ser mediado por la administración del Estado, suponía asumir por primera vez la importancia colectiva de la seguridad social en la vejez. Esto se hacía en el marco de una política estrictamente laboral, es decir de protección de los trabajadores. Otra característica relevante, cuyo

ejemplo inspiró la previsión social de numerosos países, era un esquema de ?nanciamiento contributivo y una estructura de prestaciones diferenciales en función de la pertenencia a determinadas corporaciones laborales y de los ingresos durante la vida activa.

La noción de seguro como eje del primer sistema de jubilaciones masivo, supuso que se instalaran fuertes asociaciones entre la concepción misma de la protección de la vejez y algunas nociones tales como la relevancia de aportar para acceder al derecho y de la existencia de algún tipo de proporción entre tales aportes y los beneficios recibidos durante el retiro. Tales asociaciones muestran aun en nuestros días una persistente vigencia que no fue contundentemente desplazada por el paradigma de seguridad social que llegaría, años después, de la mano del informe Beveridge.

La línea de Beveridge: del seguro a la seguridad social

El informe de W. Beveridge publicado en 1942 desplazó la noción de seguro con la de seguridad social. El texto de Beveridge contenía una nueva concepción de la responsabilidad colectiva, el papel del Estado, y el derecho a la protección social. Allí se proponía extender el derecho a la protección a todo ciudadano, y ya no sólo a los trabajadores en relación de dependencia, se recomendaban además prestaciones de tipo uniforme (equivalentes al 'mínimo nacional') y la participación del Estado en el ?nanciamiento (Venturi, 1994). Así, el informe Beveridge contenía recomendaciones que confrontaban con las desigualdades distributivas entre pensiones basadas en criterios de sustitución proponiendo medidas redistributivas, tanto por la vía de la homogenización de las prestaciones, como de la progresividad en las cargas de ?nanciamiento.

A pesar de la introducción de objetivos ausentes en el paradigma de seguro social, como la universalidad, la igualdad y la redistribución de la renta, lo cierto es que una signi?cativa parte de los fundamentos *contributivos* del sistema previsional conservan vigencia en el nuevo paradigma. La Seguridad Social constituía un sistema de tipo contributivo y sólo parcialmente presupuestario: el ?nanciamiento presupuestario, es decir el aporte del Estado, era para las prestaciones no contributivas, que necesariamente, según este esquema, debían ser minoritarias. Así, la protección social para no contribuyentes era concebida más como un complemento al otro sistema (contributivo) que como un replanteo de los cimientos mismos sobre los cuales se erguía. Por otro lado, si bien no puede adjudicarse al paradigma beveridgeano la omisión que en los hechos se realizó a sus recomendaciones redistributivas, si puede señalarse que la deslaboralización del derechos la protección de la vejez es, en este paradigma inacabada: aunque Beveridge se pronuncia a favor de extender la protección como un derecho de todo ciudadano, la diferenciación entre trabajadores y el resto de los ciudadanos no es abolida; aquellos ciudadanos cuyo derecho a protección se reconocía aunque no tuvieran historia laboral (contributiva), se les reconocía en tanto trabajadores que, a pesar de tener la intención

de trabajar en el mercado de trabajo, no lo conseguían por razones ajenas a ellos. Por su parte, aunque las personas que se dedicaban a las tareas del hogar -referidas por Beveridge como las amas de casa- eran consideradas también trabajadoras en tanto se les reconocía el derecho a pensiones no contributivas, su derecho estaba supeditado a la específica circunstancia de que no hubiera un hombre pensionado en el hogar. En todos los casos, la incorporación no contributiva suponía prestaciones de calidad inferior, manteniendo la primacía de una concepción laboralista del derecho a la protección en la vejez. Así, si bien aparecen intenciones redistributivas en el nuevo modelo, es necesario señalar que las mismas son restringidas: las diferencias entre quienes contribuyen y quienes no, son plasmadas en las prestaciones por dos motivos: en primer lugar el que tiene que ver con las hipótesis acerca del des-estímulo al trabajo que pueden provocar las prestaciones sin contraprestación: “*para Lord Beveridge, la intervención no debe suprimir la iniciativa y el sentido de la responsabilidad individuales*” (Durand, 1991: 159).

2.2. El carácter restrictivo del derecho en los paradigmas contributivos

En los modelos contributivos de previsión social, la protección de la vejez es un derecho cuyo acceso está mediado por el acceso al mercado de trabajo formal durante la vida activa y por el reconocimiento (o la falta del mismo) de ciertas labores como trabajo (quedando exentos de reconocimiento los trabajos y por tanto, principalmente, las tareas domésticas, de crianza y de cuidado de personas enfermas o dependientes). En el caso de modelos al estilo bismarckiano, y aún con más crudeza en sistemas de corte liberal, una historia de aportaciones incompleta o inexistente puede suponer la exclusión misma de la protección social. Por su parte, los modelos de corte beveridgeano, a pesar de su vocación más universalista y solidaria, no rompen concluyentemente con la estructura heredada propia del paradigma contributivo: tanto en el modelo teórico como en sus aplicaciones -generalmente como complemento de sistemas principalmente bismarckianos-, se constata un dualismo en la protección de la vejez, con una calidad no sólo disímil sino eventualmente insuficiente para el caso de las prestaciones no contributivas. Así, si bien en la realidad no suelen encontrarse modelos puros de protección de paradigmas bismarckianos o beveridgeanos, en la medida que se trate de combinaciones de estos modelos, en ningún caso se produce un acceso igualitario al derecho a la protección social entre quienes contribuyen y quienes no, o quienes sólo lo hacen algunos años. Por tanto, la previsión social se instituye como un derecho, *no de los ancianos en tanto sujetos de derecho, sino de los trabajadores formales como potenciales ancianos*.

El enfoque de derechos y de derechos ciudadanos opone un marco de referencia para repensar las restricciones del derecho a la protección social de la

vejez restringido a un derecho laboral (Abramovich, 2004, 2006; Abramovich y Pautassi, 2009; Abramovich y Courtis, 2009; Robles, 2009; Cecchini y Martínez, 2011; Hopenhayn, 2007; Andrenacci y Repetto, 2006; Pautassi, 2010). Por su parte, el concepto de equidad que atraviesa ambos abordajes permite poner en cuestionamiento el perfil distributivo generado por sistemas en los que la calidad de protección está condicionada a los ingresos laborales o contribuciones realizadas al sistema.

2.3. La Equidad, o la igualdad “real” entre diferentes

El concepto de equidad, a pesar de su estrecha relación con el de igualdad, no es lo mismo que éste sino que, de hecho, aparece como respuesta a la constatación de que el tratamiento igual entre diferentes supone una desigualdad de resultados vinculada a las desiguales oportunidades de acceso o punto de partida. Así, el reconocimiento de las diferencias y un trato diferenciado aparecen como una necesidad de compensación que se plasma en el concepto de equidad.

De acuerdo con el concepto de equidad el trato diferenciado se justifica para anular (o atenuar) las desventajas entre diferentes. Algunos autores utilizan la metáfora de “nivelar la cancha de juego” (Roemer 1998, en Mokate, 2001, p. 25), “de esa manera, igualaríamos las verdaderas oportunidades y haríamos que las probabilidades de lograr el objetivo esperado (o el efecto o impacto) sean independientes de las raíces de las inequidades existentes” (Mokate 2001, p. 26). CEPAL, por su parte se refiere a “compensar la desigualdad de trayectorias” (CEPAL, 2000) o “igualar las oportunidades a lo largo del ciclo de vida” (Robles, 2009, pg. 102).

La equidad entendida como uno de los atributos que ha de tener un sistema de protección social de la vejez, implica en primer lugar que la protección sea de acceso universal para los adultos mayores, es decir, universalizar la cobertura de la protección. Así, contrario a restringir el acceso a los que hayan tenido una trayectoria laboral estable en el mercado de trabajo formal, un sistema basado en la equidad ha de incluir también a aquellos cuya vida laboral ha sido marcada por la inestabilidad del empleo, la informalidad y el trabajo no mercantil. En este sentido, el reconocimiento de las diferencias tiene que ver con comprender las múltiples trayectorias que devienen en exclusión dentro de los sistemas contributivos, vinculadas a cuestiones de tipo adscriptivos (como el género), a una participación menos ventajosa en el mercado de trabajo (condiciones para mantener un empleo estable o bien acceder a trabajos formales), o bien, la dedicación a trabajos independientes de escasa rentabilidad que no proporcionaron suficiente margen para realizar contribuciones.

Por otra parte, la aplicación del principio de equidad al sistema de protección social de la vejez implica una distribución del gasto en dirección inversa

a la que, en el sistema contributivo, plantea la proporcionalidad entre aportes al financiamiento y prestaciones. Así, como resultado de la transferencia hacia los sectores más desfavorecidos propia de un sistema basado en la equidad, el gasto de la protección social debería concentrarse en los sectores de menores ingresos, y en el peor de los casos no concentrarse en ninguno, es decir gastar de manera proporcional en cada uno de ellos. Pero lo que *nunca* debería esperarse de un sistema de protección basado en la equidad es la concentración del gasto en los sectores de mayores ingresos, como tiende a ocurrir en los sistemas contributivos cuyas prestaciones replican la estructura de ingresos desigual de la vida activa de los beneficiarios

3. METODOLOGÍA

Para observar empíricamente la estratificación de la previsión social argentina, existen antecedentes que calculan la desigualdad entre adultos mayores y entre jubilados mediante el coeficiente de GINI, permitiendo una primera aproximación a la desigualdad generada al interior de la protección previsional (ver Danani y Becaría 2011, Observatorio de Seguridad Social 2011). Por otra parte, OIT (2011) utiliza como indicadores la Proporción de prestaciones previsionales con el beneficio mínimo y la Evolución de la prestación media real y de la jubilación mínima. Estos análisis, aunque proporcionan una primera dimensión de la desigualdad interna del sistema previsional, no permiten reconocer la incidencia de la desigualdad en función de variables de segregación, como el género o estrato socioeconómico. Por ello, con el objeto de profundizar en el análisis de las inequidades propias de la previsión social contributiva, se proponen indicadores adicionales para determinar las implicancias distributivas de la previsión social contributiva y reconocer la importancia que tiene, para lograr la equidad, la implementación de mecanismos de acceso y distribución distanciados del paradigma contributivo, como ocurrió en Argentina durante la última década.

Se observarán dos variables en función de los niveles de ingreso y el género de los adultos mayores:

- *Segmentación de la calidad de protección*: Una correlación entre protección de mejor calidad y altos niveles de ingreso, o a la inversa, menor calidad y bajos niveles de ingresos, será considerada un indicador de inequidad, del mismo modo que lo será una segmentación de la calidad de protección en función del género.
- *Concentración del gasto previsional*: Como resultado de las inequidades de cobertura y de estratificación en la protección, el gasto previsional puede tender a concentrarse en determinados estratos de

ingresos. La concentración del gasto previsional puede observarse a partir de la comparación de los montos desembolsados en cada estrato por cada adulto mayor (es decir, la razón del gasto previsional por estrato sobre la cantidad de individuos que en ese estrato tienen edad de jubilarse). En este caso la inequidad quedará determinada al constatar la concentración del gasto en los estratos más aventajados o en función del género.

3.1. Variables

A continuación se detalla la operacionalización de las variables para construir indicadores de medición de la inequidad del sistema previsional, tanto entre adultos mayores como entre trabajadores, en este último caso para estimar futuros niveles de inequidad en caso de continuar implementando patrones contributivos de acceso y distribución de los beneficios de protección³.

1. Inequidad por estrato socioeconómico de pertenencia

1.1. Estratificación de la calidad de protección, en relación al nivel de ingresos del hogar de pertenencia

1.1.1. Entre adultos mayores: Se observará el haber medio por decil de ingreso, es decir el promedio de ingresos jubilatorios entre los jubilados de cada decil de ingreso *per cápita* familiar (decil IPCF), con el objeto de constatar la relación entre la calidad de la protección y el nivel de ingreso de sus destinatarios. Una prestación de mayor calidad entre estratos de mayores ingresos PCF, será considerada un indicador de inequidad.

1.1.2. Entre personas en edad laboral: Se observará el Ingreso laboral promedio por decil entre los ocupados 'dependientes' 'cotizantes' a la seguridad social en 'edad activa de cotizar' (Ver definiciones a continuación) de cada decil IPCF, con el objeto de estimar la estratificación potencial de una distribución de beneficios basada en el principio de sustitución de ingresos para la población hoy activa. Un ingreso laboral mayor entre estratos de mayores ingresos PCF, será considerado un indicador de inequidad estimada a futuro.

1.2. Concentración del gasto previsional entre estratos de ingreso

1.2.1. Entre adultos mayores: Se dividirá la sumatoria de prestaciones previsionales de cada decil por la cantidad de personas en 'edad jubilatoria'

³ Al observar la estratificación de los ingresos laborales entre los trabajadores cubiertos por la previsión social contributiva, será posible estimar los niveles futuros de estratificación y concentración de gasto, que habrá cuando las actuales cohortes de población en edad activa alcancen la edad jubilatoria, en caso de no modificarse el esquema contributivo de previsión social argentino o tomarse medidas ad hoc como las implementadas en los últimos años.

que integran el decil, para establecer el gasto por adulto mayor en cada decil y obtener un indicador de la concentración del gasto previsional según estrato de ingresos *per cápita* familiar⁴. Un mayor gasto por anciano en los sectores de mayor ingreso PCF, será considerado un indicador de inequidad del gasto previsional.

1. 2. 2. Entre futuros jubilados: Se dividirá la sumatoria de 'ingresos laborales' de 'dependientes' 'cotizantes' 'próximos a jubilarse' (Ver definiciones a continuación) de cada decil IPCF por la cantidad de personas 'próximas a jubilarse' que integran el decil, para estimar la concentración del gasto previsional futuro en cada decil, en base a la segmentación salarial constatada entre los trabajadores cubiertos por el sistema previsional contributivo. El ejercicio se aplica en personas 'próximas a jubilarse', con el objetivo de estimar la desigualdad contributiva potencial de la próxima cohorte de adultos mayores. Un mayor gasto estimado por futuro anciano en los sectores de mayor ingreso PCF, será considerado un indicador de inequidad estimada futura del gasto previsional.

2. Inequidad de género

2. 1. Segmentación por género de la calidad de las prestaciones

2. 1.1. Brecha entre haberes jubilatorios medios: Se observará segmentación de haberes jubilatorios por género. Si se constata un haber medio de menor calidad para alguno de ambos géneros, y la tendencia prevalece más allá del estrato de ingresos, se considerará un indicador de inequidad de género.

2. 1. 2. Brecha entre ingresos laborales medios (de 'dependientes' 'cotizantes'): Se observará segmentación de salarios de la población 'dependiente' 'cotizante' en 'edad activa de cotizar'. De este modo será posible reconocer la segmentación potencial por género de los futuros haberes jubilatorios, en caso de aplicarse el criterio de sustitución de ingresos en la determinación del monto de los haberes. Si se constata un ingreso laboral medio marcadamente inferior para alguno de ambos géneros, y la tendencia prevalece más allá del estrato de ingresos, se considerará un indicador de inequidad futura estimada de género.

2. 2. Concentración del gasto previsional por género

2. 2.1. Entre jubilados: Se observará el gasto medio por adulto mayor para cada género, observando así el efecto conjunto de haberes segmentados y cobertura diferencial por género en el gasto en protección destinado a cada género. Un mayor gasto por anciano en un género respecto del otro, será con-

⁴ Si se viera el gasto previsional neto por decil, el resultado estaría sesgado por la cantidad diferencial de ancianos entre deciles.

siderado un indicador de inequidad del gasto previsional.

2. 2. 2. Entre futuros jubilados: Se observará el gasto previsional futuro estimado por adulto mayor según cada género, entre personas 'próximas a jubilarse', observando así el efecto conjunto de ingresos salariales segmentados y cobertura diferencial por género entre la población en edad activa 'próxima a jubilarse', y su potencial impacto en la segmentación del gasto previsional futuro, en caso de sostenerse mecanismos de acceso y estratificación de haberes propios del sistema contributivo de seguridad social. Un mayor gasto estimado por futuro anciano en un género respecto del otro, será considerado un indicador de inequidad estimada futura del gasto previsional.

3.2. Fuentes de datos utilizadas

Los indicadores se calcularán sobre micro datos de la EPH, ya que a pesar de que los resultados solo representen aglomerados urbanos, es la base de datos adecuada para realizar las desagregaciones propuestas de los datos, y su observación en series históricas de varios años.

3.3. Definiciones

Edad jubilatoria: 60 años o más para las mujeres, y 65 años o más para los hombres.

Edad activa de cotizar: Es desde los 18 años hasta el año previo a la edad jubilatoria: 18 a 59 años en el caso de las mujeres y 18 a 64 en el de los hombres.

Personas próximas a jubilarse: personas a 10 años o menos de cumplir la 'edad jubilatoria': 49 a 59 años en el caso de las mujeres y 54 a 64 en el de los hombres

Dependientes: se refiere a personas ocupadas en una relación laboral de dependencia (asalariados).

Cotizantes: dependientes a quienes les descuentan aportes jubilatorios o realizan aportes voluntariamente.

Ingreso laboral: se refiere al ingreso laboral principal de aquellas personas en 'edad activa de cotizar', ocupadas en relación de dependencia y cotizantes a la seguridad social.

Haber jubilatorio: se refiere al ingreso percibido en concepto de jubilación o pensión por personas inactivas jubiladas o pensionadas, en 'edad jubilatoria'.

Decil IPCF: Los deciles de distribución de los indicadores de estratificación por decil, y de concentración del gasto por decil, están contruidos en base al ingreso *per cápita* familiar, es decir, que se basan en los ingresos del hogar de pertenencia distribuido entre los miembros del hogar.

3.4. Consideraciones en torno al ingreso de referencia para ponderar la calidad de la protección

Para establecer un ingreso de referencia que permita evaluar la calidad de las prestaciones jubilatorias, en relación a su capacidad de satisfacer necesidades, se utiliza la metodología de Danani y Becaría (2011), que consideran tres ingresos de referencia:

1. “Canasta básica total” de un adulto mayor (varón de 60 años y más);
2. “Canasta básica total” de un adulto equivalente;
3. “Canasta básica total” de dos adultos mayores (varón y mujer de 60 años y más).

Precisamente porque nos interesa dar cuenta de la capacidad de satisfacer necesidades del haber mínimo, la composición de la “canasta” [básica] que se tome como referencia es un asunto problemático para un estudio sobre adultos mayores. Ello ocurre porque el modo en que se definen “los adultos equivalentes” para los diferentes grupos etarios, da cuenta estrictamente de pautas nutricionales, y no del conjunto de la estructura de consumo de los hogares. Así, el valor del “adulto mayor” es inferior al del “adulto equivalente”, pues es calculado sobre un consumo calórico menor, que ignora el consumo de hecho que los adultos mayores presentan en servicios, medicamentos, etc. Por ello (...) optamos por incluir las tres situaciones enumeradas anteriormente, a sabiendas de que ninguna de ellas expresa adecuadamente la relación “haber mínimo – satisfacción de necesidades”, y que por lo tanto es el conjunto el que permite matizar el análisis. (Danani y Becaría, 2011, p. 116)

La utilización de la canasta básica supone un problema debido a la falta de legitimidad de los índices de precios publicados por INDEC a partir del año 2007. Tal como advierte Danani (2012), desde 2007 INDEC “está siendo sometido a una acción de “intervención política” que está ocasionando una *pérdida —a esta altura, irreparable— de orden informativo pero sobre todo, político institucional*” (p. 68). A modo de ejemplo, mientras en 2011 la Canasta Básica Total (CBT) según INDEC era de \$448 para un adulto equivalente, la organización disidente ATE-INDEC calculaba, en base al índice de precios de la provincia de Santa Fe, que el valor más próximo a la realidad para la CBT de 2011 era de \$1373. Si bien la legitimidad de la canasta alternativa basada en los datos del Instituto Provincial de Estadísticas de Santa Fe no es en absoluto concluyente, la abismal diferencia entre ambas canastas alerta sobre la gravedad de la subestimación que la CBT de INDEC podría estar suponiendo⁵. Por

⁵ Otras estimaciones que suelen realizarse para obtener indicadores de precios más confiables, y por tanto, construir una CBT de un valor más cercano al real, son la utilización de los IPC provinciales, por ejemplo de San Luis, del IPC congreso, o del IPC-7 provincias (elaborado por Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino CENDA, a partir de los índices de precios de las direcciones provinciales de estadísticas).

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

3.5. Período de análisis

Se utilizaron las bases correspondientes al cuarto trimestre de cada año a partir de 2003 hasta 2012, y el segundo trimestre del año 2013 (por ser la última base disponible).

La elección del período se vincula con la utilidad de comparar escenarios previos a 2004 con los posteriores, afectados por la implementación de mecanismos de acceso distanciados de la contributividad y la evolución del monto de los haberes con menor apego al principio de sustitución durante el período de “plan de inclusión previsional”⁶. Así, el período reciente de la previsión social argentina, caracterizado por el acceso masivo a través de la moratoria y una reducción de la estratificación entre las prestaciones conocida como “achataamiento de la pirámide”, será considerado un parámetro de comparación para distinguir aquellos rasgos que son más específicamente contributivos de los que no lo son, en la medida que tanto la reducción de la estratificación de

⁶ En el año 2004 por medio de la ley de jubilación anticipada y moratoria previsional se permitió el acceso a una prestación jubilatoria a adultos mayores que no cumplían con un historial completo de aportes contributivos e incluso para quienes no contaran con contribuciones en absoluto. Esto llevó a una masiva expansión de la cobertura previsional en Argentina, pero sin modificar institucionalmente los mecanismos de acceso, al tratarse de medidas extraordinarias de vigencia limitada en el tiempo. La inclusión de estos nuevos beneficiarios en el sistema supuso además un incremento de la cantidad (absoluta y relativa) de las prestaciones mínimas dentro del sistema previsional. A su vez, entre 2003 y 2006 se realizaron aumentos en las jubilaciones que beneficiaron preferencialmente la jubilación mínima, de modo que se redujo considerablemente la estratificación entre beneficiarios jubilatorios en un fenómeno conocido como “achataamiento de la pirámide”

beneficios como la universalización de la cobertura se produjeron mediante la inclusión de mecanismos anómalos a la contributividad, tanto para el acceso a la protección como para la determinación del valor de los haberes previsionales (estos últimos, por medio de un incremento del haber mínimo superior al del resto de los haberes, y la incorporación de los beneficios de moratoria de manera uniforme en el nivel de prestación mínima).

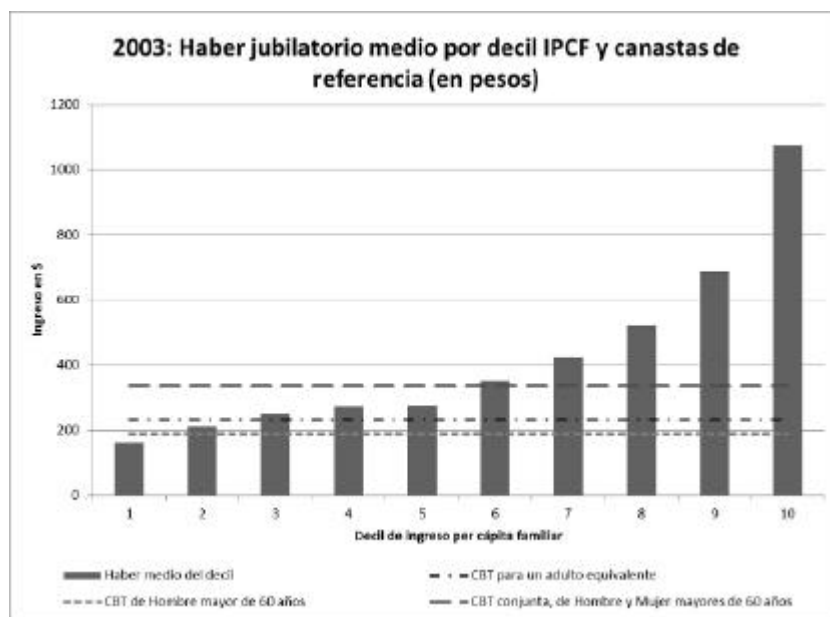
4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE MICRO BASES EPH

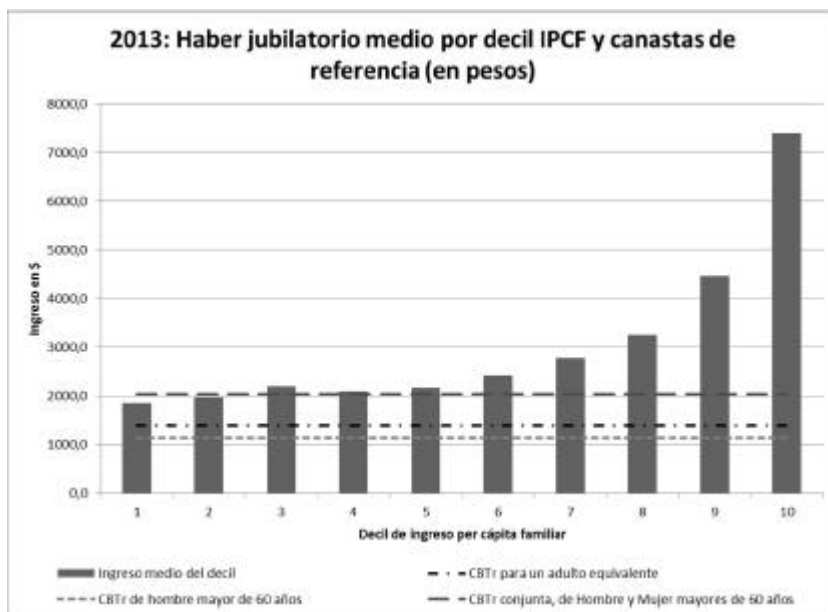
1. Inequidad por estrato socioeconómico de pertenencia

1.0.1. Estratificación entre jubilados en edad jubilatoria (adultos mayores)

Para analizar los niveles de estratificación entre adultos mayores, en relación al nivel de ingresos del hogar de pertenencia, se calculó el haber jubilatorio medio entre los jubilados de cada decil IPCF (en edad jubilatoria). A su vez, se establecieron tres ingresos de referencia para evaluar la calidad de tales haberes en relación a su capacidad para satisfacer necesidades.

Gráficos n° 01 y n° 02



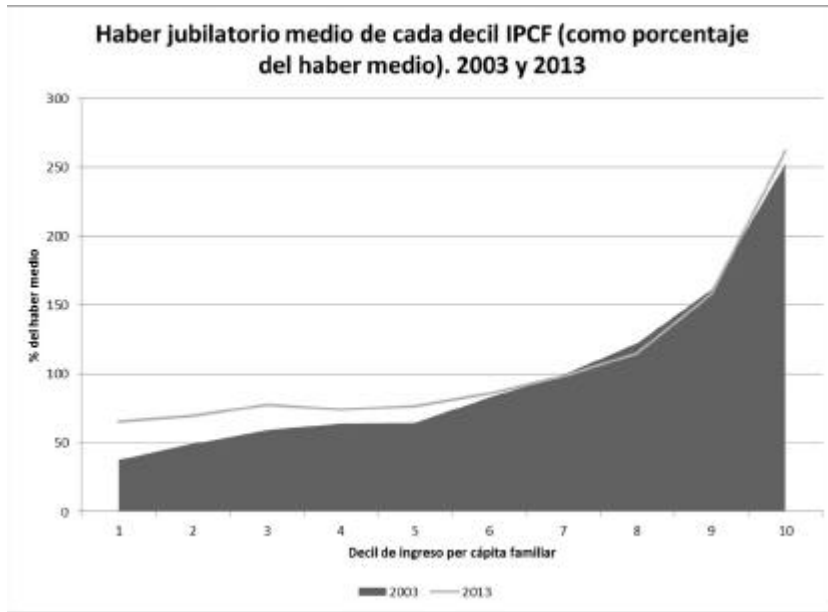
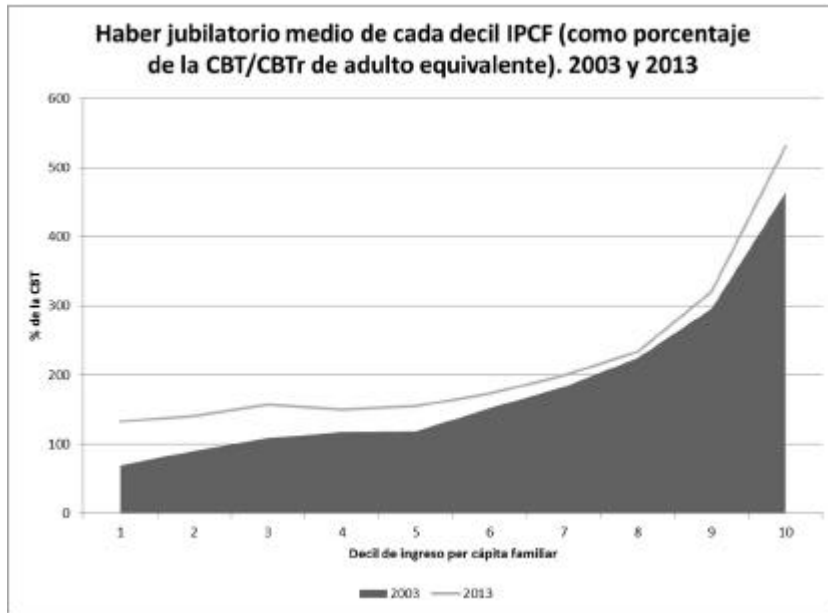


Respecto de la calidad de los haberes, en el año 2003 (Ver gráfico n° 01), los primeros 5 deciles IPCF percibían un haber inferior a una canasta conjunta. Por su parte, los dos deciles de menores ingresos no cubrían las necesidades de una CBT de adulto equivalente y el primer decil no alcanzaba a cubrir siquiera una CBT de adulto hombre mayor de 60 años. La estratificación se hacía muy pronunciada a partir del decil 5, incrementándose notoriamente los ingresos de los deciles de ingresos más altos.

Frente a los resultados, es posible sostener que en 2003 los estratos de mayores ingresos percibían una protección de calidad muy superior a los estratos de menor ingreso, quienes incluso no llegaban a cubrir necesidades mínimas: Los ingresos medios de los jubilados de deciles decil IPCF 9 y 10, representaban 4,75 veces los ingresos medios de los deciles 1 y 2.

En 2013 (Ver gráfico n° 02), se observa una disminución de la desigualdad respecto de 2003 y una significativa mejora de la calidad de las prestaciones más bajas, es decir, de los primeros 5 deciles. Ahora en todos ellos se alcanza a cubrir el costo de la canasta de mayor valor considerada (canasta conjunta), mientras que los deciles 7 a 10 mantienen una calidad de protección similar a la de 2003 (en relación a las canastas de referencia). Así, por la vía de una mejora en los estratos menos favorecidos, se produjo una disminución de la estratificación. Esta redistribución no significó, por otra parte, la reducción de la calidad de protección de los estratos más favorecidos.

Gráficos n° 03 y n° 04



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

El gráfico n° 04 compara la estratificación en 2003 y 2013 en relación al ingreso medio, es decir, sin tener en cuenta la calidad de la protección sino las diferencias distributivas entre jubilados. En este caso se observa claramente cómo la reducción de la desigualdad entre jubilados de diferentes deciles se produjo por un emparejamiento “hacia arriba”, dado que la participación de los deciles 7 a 10 en el haber medio se mantuvo casi intacta, mientras que desde el decil 6 al 1 fueron progresivamente mejorando su participación en la jubilación media.

Gráfico n° 05

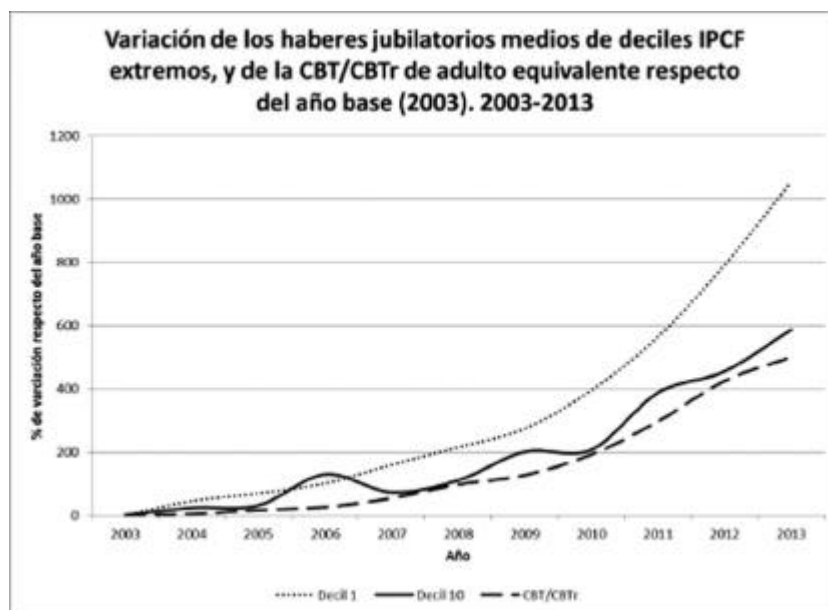


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2014)

El gráfico n° 05 permite observar la relación entre los haberes de los jubilados del primer y último decil IPCF a lo largo de toda la serie. Si bien la evolución se muestra volátil, es notoria la disminución de la desigualdad entre 2006 y 2007, y una tendencia decreciente que alcanza en 2013 el menor nivel de desigualdad desde 2003.

Al observar la evolución nominal de las prestaciones medias de deciles extremos con 2003 como año base, en comparación a la evolución de la CBT de adulto equivalente, se observa que el decil de mayores ingresos no disminuyó su calidad relativa, e incluso la incrementó levemente, mientras que los haberes del primer decil se incrementaron casi el doble que el ingreso de la CBT/CBTr, logrando así mejorar significativamente su calidad relativa en relación al año base (2003) (Ver gráfico n° 06)

Gráfico n° 06



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

En suma, se constata una reducción en la última década de la estratificación de la protección entre jubilados, una mejora en la calidad de los haberes mínimos y medios, y una reducción de la inequidad en la medida que los haberes de los jubilados pertenecientes a deciles de menor ingreso PCF mejoraron en mayor medida que los de los jubilados en los deciles IPCF de mayor ingreso.

Esta mejora en la calidad (capacidad de los haberes de cubrir canastas de consumo de referencia) y la equidad (relación entre haberes de menor calidad y pertenencia a estratos de ingreso PCF menores) de los haberes jubilatorios entre jubilados de diferentes deciles IPCF, se encuentra íntimamente relacionada con las consecuencias de la implementación, en la última década, de mecanismos de inclusión previsional cuasi contributivos, así como de una recomposición de los haberes mínimos en mayor medida que el resto, reduciendo así las brechas de calidad entre los haberes del sistema previsional.

Sin embargo, vale la pena recordar que los mecanismos de inclusión previsional y las medidas tomadas en relación a los haberes mínimos se produjeron en el marco de una implementación excepcional y no como producto de un replanteo institucional permanente y perdurable de las condiciones de acceso, así como tampoco de un replanteo respecto a los criterios para establecer los niveles de protección entre jubilados. Por todo esto, con el objeto de ponderar

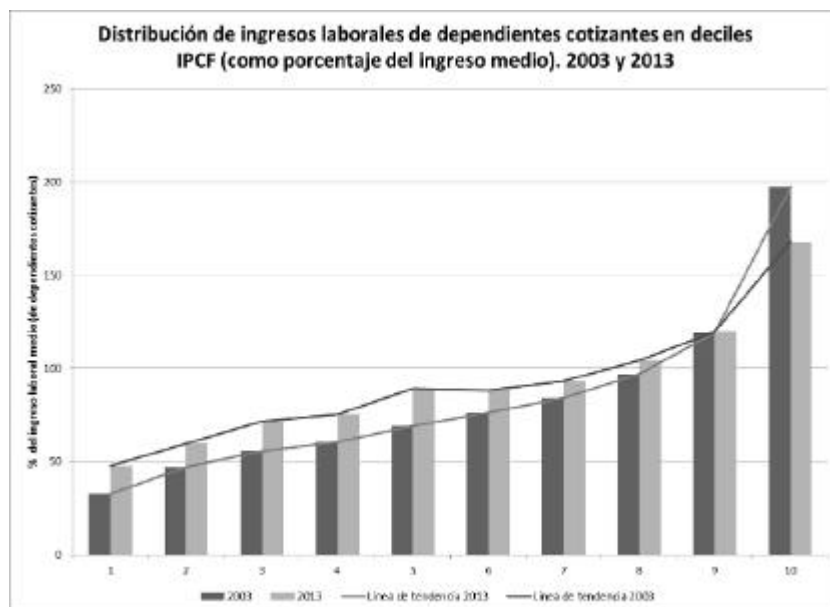
la regresión que implicaría a futuro el retorno del funcionamiento pleno de mecanismos contributivos de acceso a la protección y distribución de prestaciones de calidad estratificada, se observó la desigualdad entre los ingresos laborales de aquellos trabajadores asalariados que cumplen con las condiciones de acceso contributivo, es decir que son contribuyentes a la seguridad social.

1. 1.2. Estratificación estimada a futura entre actuales trabajadores con *cobertura previsional*

Teniendo en cuenta el criterio de sustitución de ingresos de los haberes contributivos, es posible tener una estimación de la futura desigualdad entre jubilados del sistema contributivo a partir de la segmentación actual de sus ingresos salariales.

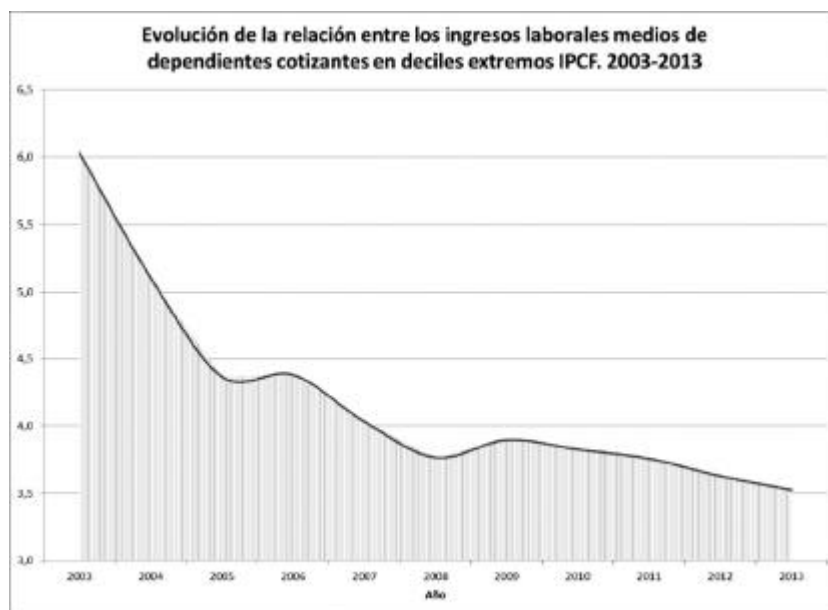
En el gráfico nº 07 se constata una clara correlación entre el monto de los ingresos laborales y el decil IPCF, aunque se observa una reducción de la desigualdad entre los trabajadores dependientes cotizantes al comparar 2003 y 2013.

Gráfico nº 07



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

Gráfico n° 08

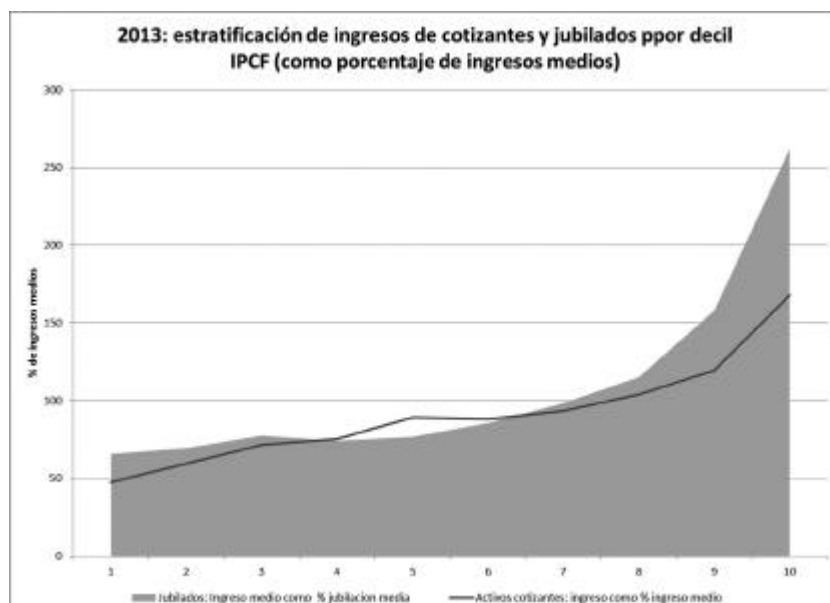


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2014)

Al comparar los ingresos laborales de los deciles IPCF extremos (ver gráfico n° 08), la relación entre ellos ha evolucionado de manera casi continua hacia la reducción de la desigualdad entre las remuneraciones de los asalariados cotizantes, desde el año 2003. Si bien la reducción neta de la desigualdad entre ingresos de deciles extremos IPCF ha sido casi la misma al comparar los valores de 2013 y 2003 entre jubilados y asalariados cotizantes, con una reducción en torno al 40%, la tendencia a la reducción ha sido más constante (menos volátil) en el caso de las personas en edad activa de cotizar (ver gráfico n° 05).

Es esperable que las mejoras en la equidad entre trabajadores cotizantes se reflejen en niveles futuros de equidad entre jubilados incluso mejores a los actuales, aún en caso de mantenerse operativos los mecanismos de acceso y distribución específicamente contributivos. De este modo, como se observa en el gráfico n° 09, al comparar en 2013 la estratificación entre jubilados y entre asalariados cotizantes, se constata menor inequidad entre trabajadores, de modo que puede estimarse que, por la vía de la mejora de la distribución del ingreso entre trabajadores, ocurrirá una significativa mejora en la equidad de las próximas generaciones de jubilados. Así, cabe señalar que la equidad del sistema jubilatorio puede mejorar no sólo incorporando mecanismos de acceso y distribución distanciados de la lógica estrictamente contributiva, sino también en la medida que mejora la equidad entre los trabajadores.

Gráfico n° 09

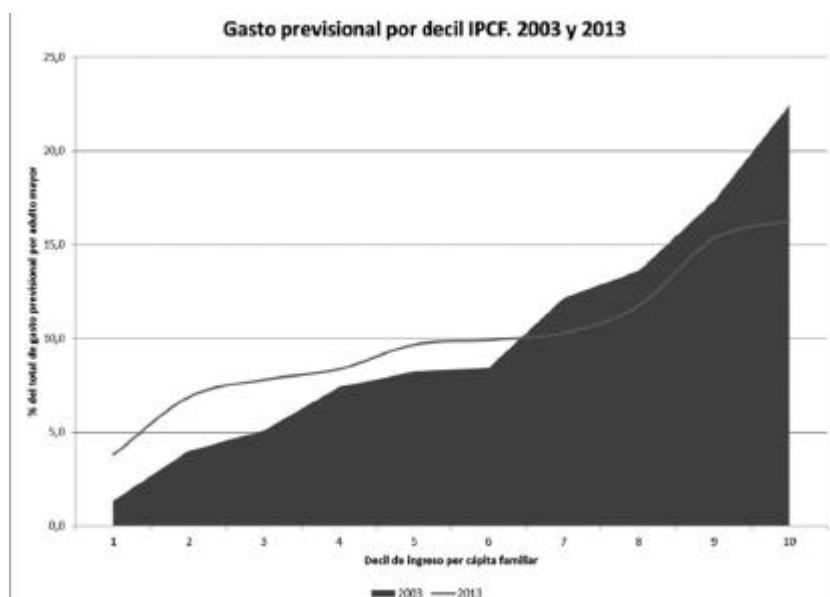


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2014)

1.2.1. Concentración del Gasto Previsional entre adultos mayores, según estrato de ingreso

El indicador de la concentración del gasto previsional, que estima el gasto previsional medio por adulto mayor en edad jubilatoria de cada decil IPCF, ha mostrado una disminución de la concentración tal que se ha modificado en gran medida el perfil de concentración marcadamente pro rico de 2003 (Ver gráfico n° 10). Si bien en 2013 existe aún una leve orientación pro rico, se observa un significativo incremento del gasto en los primeros 6 deciles, y en especial en los deciles 1 a 3, en tanto que se redujo la concentración del gasto en los deciles 7 a 10.

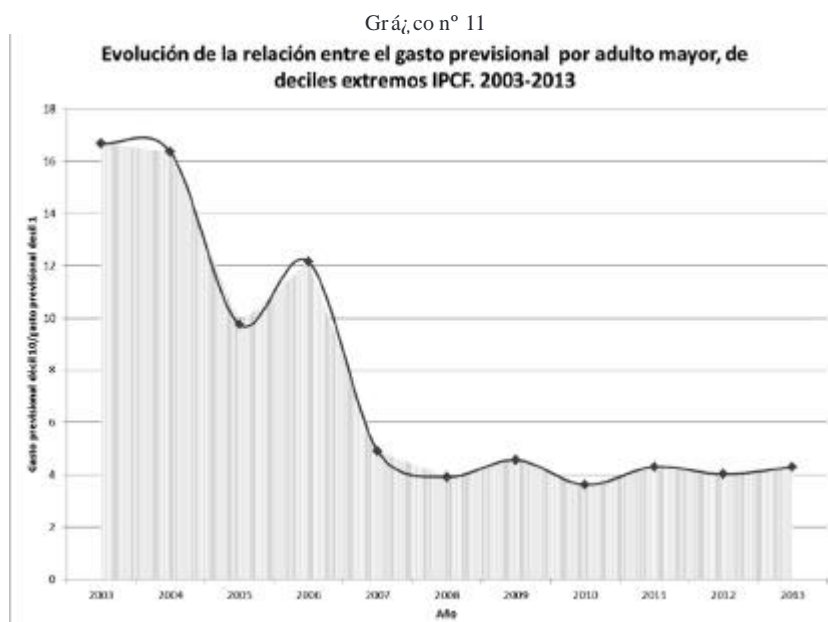
Gráfico n° 10



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

Mientras en 2003 los primeros dos deciles acumulaban un 5,3% del gasto previsional contra el 39,7% acumulado por los deciles 9 y 10, en 2013 el gasto en los primeros dos deciles se incrementaba a 10,7% mientras en los deciles 9 y 10 disminuía a 32,2% (Ver gráfico n° 10).

En tanto, al comparar la concentración del gasto en deciles extremos, se constata una reducción de la concentración en el estrato IPCF más rico, especialmente entre 2005 y 2007.



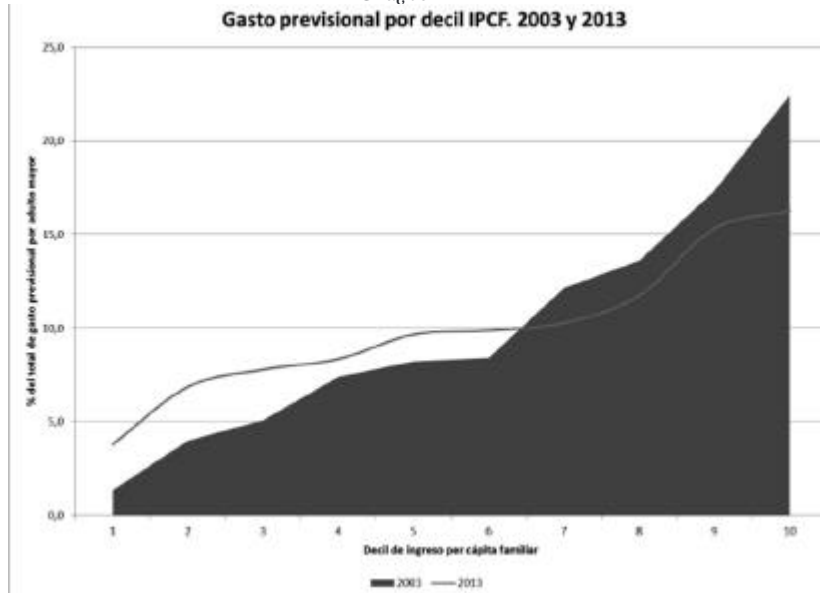
Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2014)

Del mismo modo que se señaló respecto de la evolución del estratificación en la calidad de protección según decil IPCF, también en este caso los avances en la equidad del gasto se explican por la implementación de mecanismos de acceso a la protección y de recomposición de haberes que no fueron institucionalizados como mecanismos permanentes del sistema y que, por ello, podrían tener sólo carácter transitorio. Por ello, para estimar los niveles de inequidad del gasto previsional que implicaría en el futuro la operatividad de mecanismos exclusivamente contributivos de acceso a la protección y fijación del monto de los beneficios, es pertinente estimar futuros niveles de concentración del gasto de la próxima cohorte de adultos mayores en caso contextos contributivos, a partir de la situación de los actuales trabajadores.

1.2.2. Concentración del Gasto Previsional entre adultos mayores, según estrato de ingreso

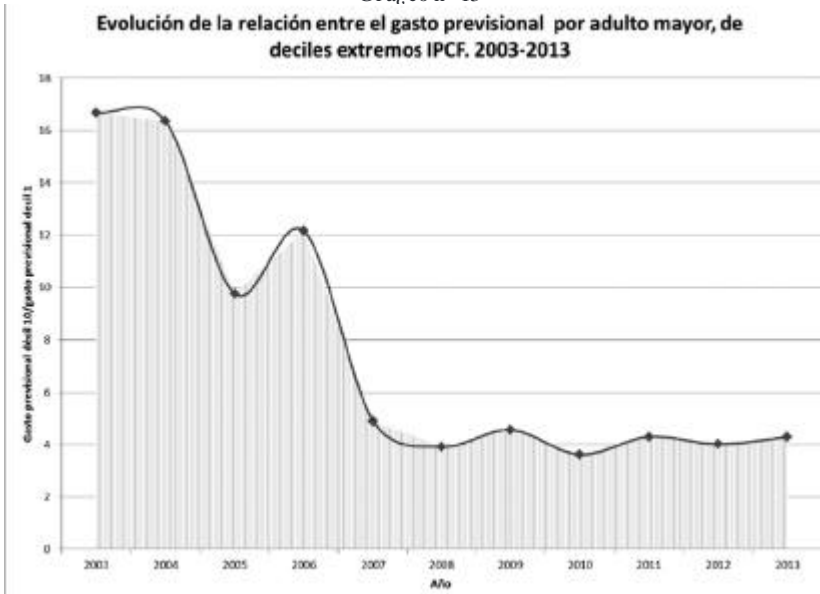
En el gráfico n° 12 queda claro el patrón de concentración pro rico que puede esperarse en un sistema previsional contributivo para la próxima generación de mayores. Al comparar la situación entre 2003 y 2013, se registra un leve incremento del gasto en algunos deciles que, en el caso de los deciles 1 y 2, ha supuesto la duplicación del gasto del año 2003, dados los bajísimos niveles de gasto de tal año. Sin embargo, la estimación de concentración del gasto en los deciles IPCF de mayores ingresos se mantiene elevada, registrando en 2013 apenas un 2,4% del gasto previsional estimado en el decil de menores ingresos y un 5,2% en el segundo, en tanto los deciles 9 y 10 concentran el 15,3% y 17,9% del gasto estimado, respectivamente.

Gráfico n° 12



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

Gráfico n° 13

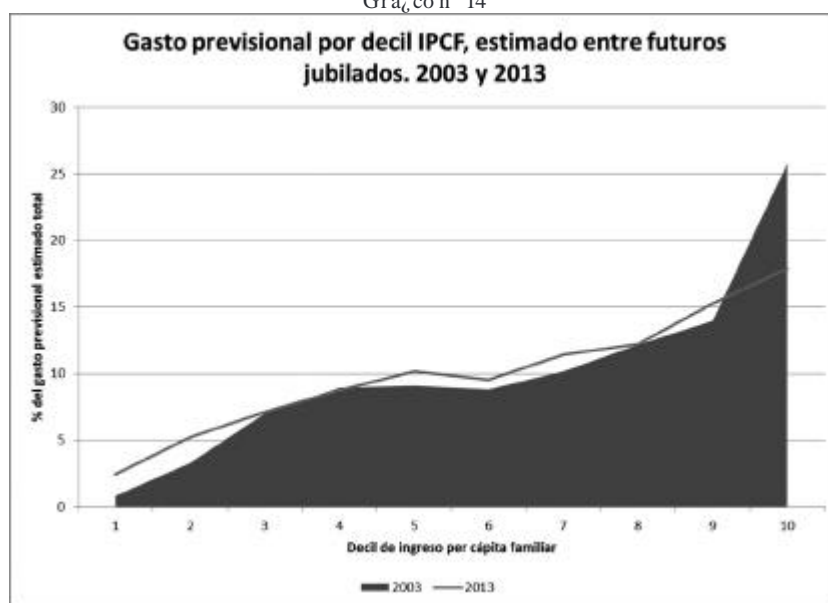


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2014)

Al comparar las mejoras en la concentración del gasto previsional (consecuencia de la inclusión previsional y el achatamiento de la pirámide previsional) con la concentración estimada en la cohorte de asalariados próximos a jubilarse en 2013 (Ver Gráfico n° 14), incluso reconociendo la significativa mejora que se produjo en relación a la concentración de la cohorte del año 2003, puede esperarse que la concentración del gasto entre los deciles más ricos se incremente respecto a la concentración actual del gasto previsional, constatándose una regresión respecto de los logros que el sistema previsional de los últimos años ha alcanzado en relación a la equidad y eficiencia del gasto. Esto significa que una renovada vigencia de mecanismos contributivos implicaría el incremento de la concentración del gasto previsional en los estratos IPCF más ricos, es decir que la reducción constatada en la concentración del gasto previsional en los deciles IPCF más ricos no se sostendría en el futuro en caso de no modificarse (sea con medidas coyunturales o de reestructuración definitiva) los mecanismos contributivos de acceso y distribución de beneficios previsionales.

En el gráfico n° 14, al comparar en 2013 los indicadores de concentración entre población en edad activa de cotizar y población mayor en edad jubilatoria, se aprecia una mayor concentración del gasto previsional estimado que del constatado entre mayores en edad jubilatoria. La diferencia es observable particularmente en deciles IPCF 2 y 8, que en la concentración estimada suponen una menor concentración en el decil 2 y una mayor en el decil 8.

Gráfico n° 14



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

Esta diferencia entre las consecuencias de las mejoras de la equidad salarial entre trabajadores cotizantes sobre la futura estratificación entre jubilados por un lado, y sobre la futura concentración del gasto por otro, se debe a que en el indicador de concentración del gasto no influye sólo la distribución de los beneficios previsionales, sino que inciden también los niveles de cobertura de cada estrato. De este modo, las mejoras en la distribución del ingreso entre trabajadores cotizantes son limitadas para revertir la tendencia a la concentración del gasto entre personas de mayores niveles de ingreso PCF, siempre que no se produzca al mismo tiempo una integración mayor y más equitativa de personas en edad activa dentro del mercado de trabajo formal. Y la limitación a este proceso se vincula ya no sólo con los niveles de ocupación y de formalidad del mercado de trabajo, sino también con la relevancia del trabajo no mercantil en los diferentes estratos IPCF.

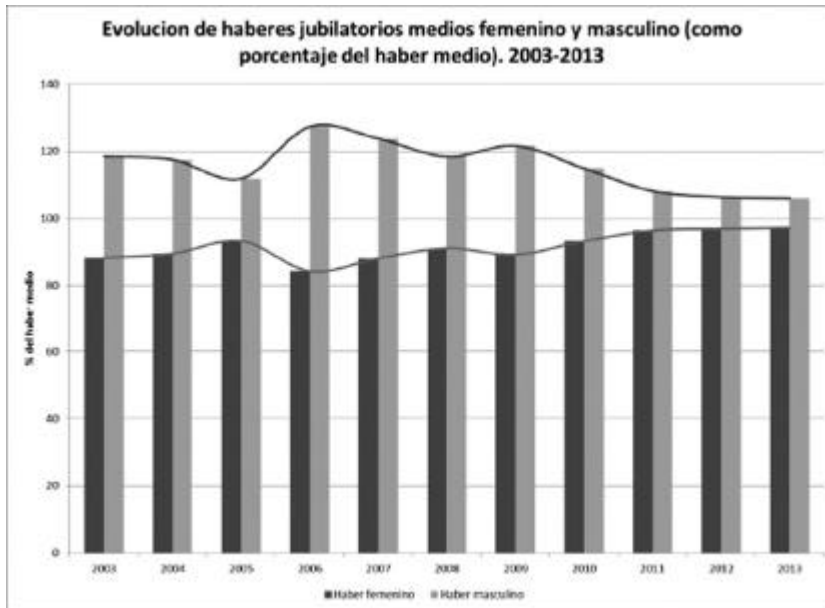
Por todo esto, si los procesos de inclusión previsional han sido claves para explicar una considerable desconcentración del gasto previsional en los estratos más ricos, se trata de avances que podrían revertirse en caso de que los mecanismos de acceso estrictamente contributivos no fueran nuevamente relativizados, ya sea con nuevas moratorias o con una reforma institucional permanente. Así, queda en evidencia la relevancia de la implementación de mecanismos de acceso y distribución menos apegados al paradigma contributivo para lograr mayores niveles de equidad en la protección social de la vejez. Asimismo, en contraposición, puede concluirse que los mecanismos contributivos tienden a reproducir un patrón de concentración pro rico del gasto previsional, incluso en caso de producirse una reducción de la desigualdad entre las retribuciones de los asalariados contribuyentes, a pesar de lo cual la tendencia a la concentración puede estimarse igualmente significativa.

2. Inequidad de género

2.1. Segmentación por género de la calidad de las prestaciones.

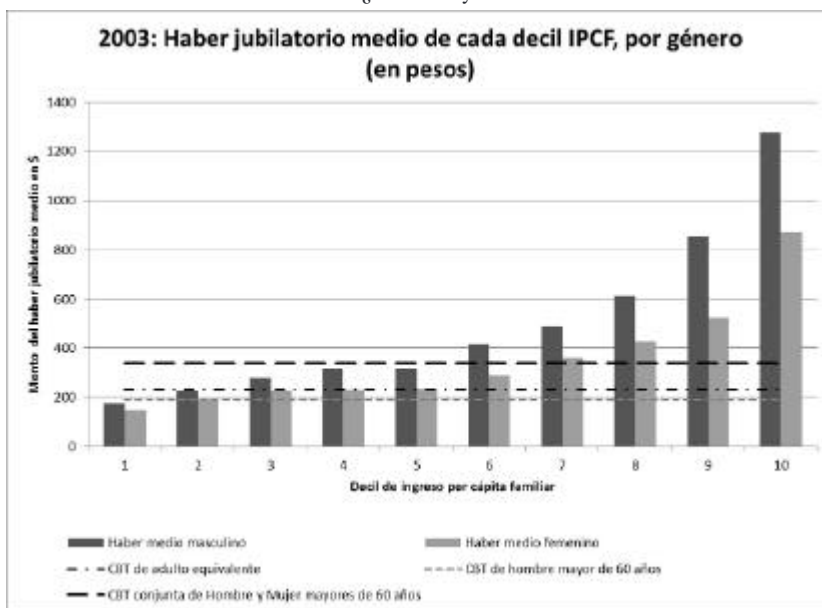
Otra cuestión relevante en la evaluación de la equidad en los sistemas contributivos tiene que ver con sus consecuencias en relación a la segmentación de la protección por género. En este sentido, al observar los haberes jubilatorios medios de cada género, se constata una segmentación en perjuicio de las mujeres que se sostiene a lo largo de todo el período, pero que se redujo de manera constante desde el año 2006 (Ver gráfico n° 15).

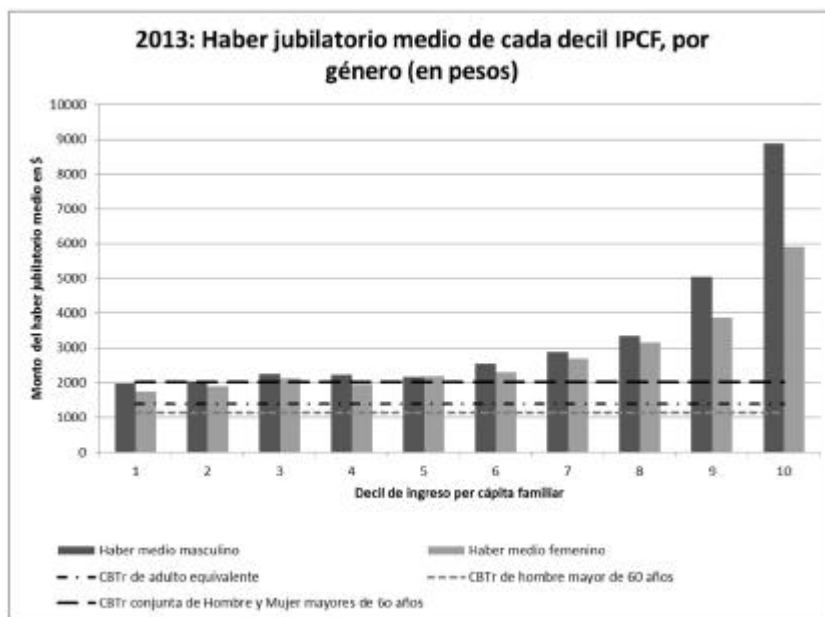
Gráfico n° 15



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

Gráficos n° 16 y n° 17



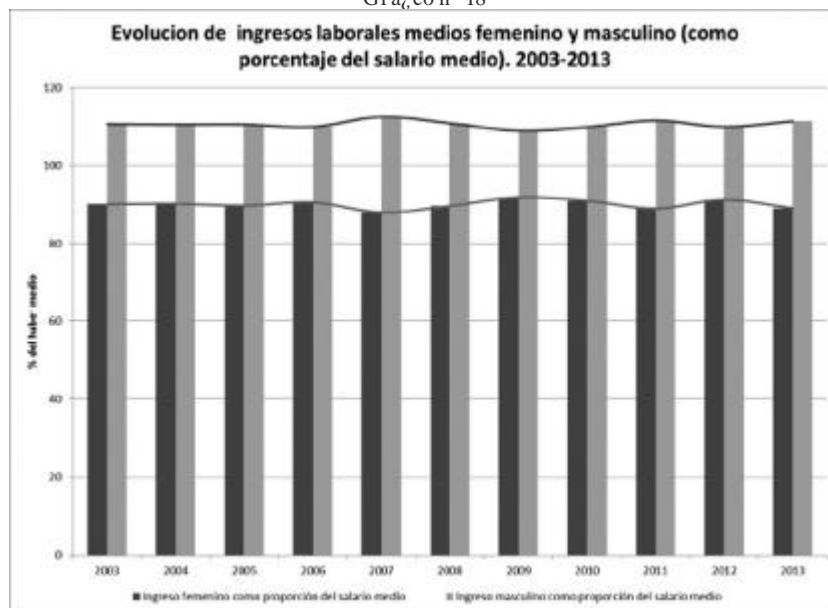


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2014)

Al observar los haberes medios de cada decil IPCF por género en 2013, se constata que la segmentación por género es constante en todos los deciles. En tanto, al comparar los haberes de cada género en los diferentes deciles IPCF en 2013 y 2013, se constata una fuerte mejora en 2013 de la calidad de protección femenina en los 8 primeros deciles IPCF, reduciendo en ellos -y hasta anulando- la brecha con los haberes masculinos, y sólo manteniendo la distancia con los haberes masculinos en los deciles de mayores ingresos, 9 y 10 (Ver gráfico con n° 16 y n° 17).

Las mejoras registradas en lo que refiere a equidad de género de la protección pueden explicarse también en este caso por el impacto que tuvo la inclusión previsional y la mejora relativamente mayor de los haberes mínimos y medios respecto de los más altos. Sin embargo, como se ha señalado en repetidas oportunidades, se trata de logros vinculados a mecanismos de inclusión y distribución extraordinarios, y sobre los que podrían producirse regresiones en caso de que tales mecanismos no fueran reimplementados (ya sea de manera esporádica, o institucionalizándolos de forma permanente). Por eso también aquí se buscará estimar las consecuencias que tendría para la equidad el retorno a una previsión social basada en mecanismos contributivos de acceso y distribución, observando la brecha entre los ingresos femeninos y masculinos de los trabajadores cubiertos, y estimando así la brecha que se reñejaría entre futuros jubilados.

Gráfico n° 18



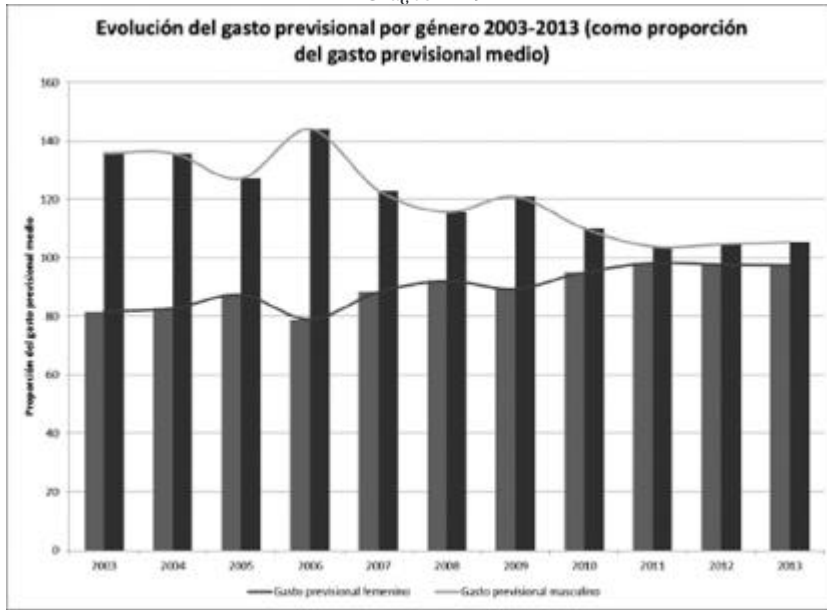
Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2014)

Al observar los salarios medios de los trabajadores cotizantes en edad activa de cotizar, se evidencia una segmentación por género que se mantiene casi constante a lo largo de los años (Ver gráfico n° 18). Se evidencia con ello que a diferencia de lo ocurrido respecto de la equidad salarial por decil IPCF, entre los trabajadores asalariados cotizantes no se han registrado mejoras distributivas en relación a la segmentación de género, por lo que es esperable una fuerte segmentación de género en los haberes jubilatorios futuros en caso de reproducirse las actuales tendencias de los ingresos salariales de los trabajadores cotizantes.

2. 2. Concentración del gasto previsional por género

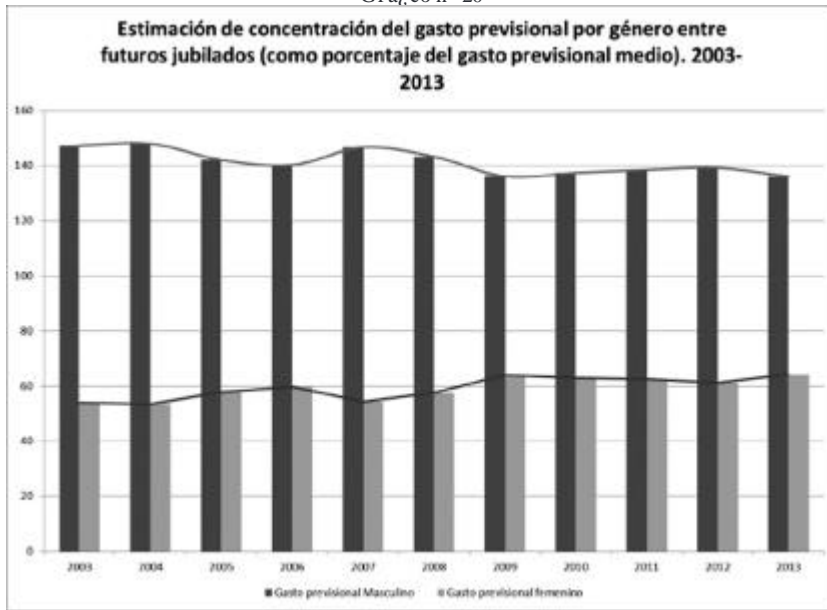
Al observar la evolución de la concentración del gasto previsional por género, si bien puede observarse un tendencia similar a la reducción de la brecha en la calidad de protección entre ambos géneros, en este caso la reducción de la inequidad es aún más significativa, constatándose una drástica reducción de la concentración a partir del año 2006, hasta prácticamente neutralizarla entre 2011 y 2013 (Ver Gráfico n° 19).

Gráfico n° 19



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

Gráfico n° 20



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

En contraste, al estimar la concentración futura del gasto previsional en un escenario de acceso y distribución contributivos a partir de la situación de los asalariados próximos a jubilarse, no se observa reducción alguna de la concentración que, como puede observarse, es marcadamente pro género masculino. De este modo queda clara la relevancia de los mecanismos de acceso no contributivo a la protección para alcanzar la equidad de género así como una menor segmentación entre las prestaciones jubilatorias femeninas y masculinas.

5. CONCLUSIONES

En los modelos contributivos de previsión social, tanto bismarckianos y beveridgeanos, como mixtos, la protección de la vejez tiende a instrumentarse como un derecho cuyo acceso está mediado por el acceso al mercado de trabajo formal durante la vida activa, y la calidad de la protección se asocia, en mayor o menor medida, a los niveles de ingreso durante la vida activa. Las consecuencias que esto tiene en términos de exclusión y estratificación de la protección pueden ser puestas en cuestionamiento al redefinir la protección social a la luz del concepto de equidad.

Al operacionalizar dicho concepto, se interpreta que las desiguales calidades de protección y las brechas en la inversión que el sistema de protección realiza entre los diferentes ciudadanos son la manifestación de inequidades en la medida que se asocian a factores adscriptivos como el género o a desventajas socioeconómicas.

Este artículo propuso evaluar la previsión social en Argentina durante la última década en relación a la incidencia del género y el nivel socioeconómico en la desigual distribución del gasto previsional y la estratificación de la calidad de protección en la vejez. Así, el análisis de los micro datos de EPH en relación a indicadores de niveles para evaluar la equidad de los beneficios jubilatorios se centró en el impacto de la estratificación por niveles de ingreso y por género, ponderando los niveles diferenciales de protección en relación a su calidad -entendida como capacidad para satisfacer necesidades- y los niveles de concentración del gasto previsional.

Frente a los resultados de la evaluación realizada a partir de los indicadores propuestos, se observa que el patrón distributivo típicamente contributivo, es decir de sustitución de ingresos, tiende a proporcionar una protección de menor calidad entre los adultos mayores de estratos de menores ingresos PCF y entre aquellos de género femenino, vinculada con la inequidad ya establecida en el mercado laboral. Por ello, puede registrarse evidentemente una reducción de la inequidad en caso de que mejore la distribución al interior del mercado de trabajo, algo que si bien ha ocurrido entre trabajadores de distintos estratos en la última década, ha tenido escasos avances en relación a la segmentación por género.

Por otro lado, el perfil del gasto previsional en base a mecanismos de acceso y distribución contributivos es de concentración pro rico y concentración en el género masculino, incluso en caso de producirse una reducción de la desigualdad entre las retribuciones de los asalariados contribuyentes.

En vistas de la evolución que los indicadores tuvieron en la última década se concluye que cuando interfiere mecanismos no contributivos de acceso y distribución, los mismos favorecen la desconcentración del gasto previsional por estrato de ingreso y por género, y una mejora de la equidad de la calidad de protección por estrato y género ya que las desigualdades en los haberes jubilatorios se hacen menos pronunciadas entre los diferentes deciles IPCF, a la vez que se reduce la segmentación de la calidad de protección según género. En suma, la introducción de mecanismos de inclusión no contributivos y el distanciamiento de la norma de “sustitución de ingresos” evidencia un impacto favorable especialmente entre los sectores de menos recursos, ya sea incrementando la calidad de sus prestaciones, reduciendo la brecha con otros jubilados, o redistribuyendo hacia los estratos menos favorecidos una mayor parte del gasto previsional. Por otro lado, tales mecanismos han mostrado en Argentina una gran efectividad para alcanzar la equidad de género, especialmente en relación al gasto previsional por adulto mayor.

Si bien los indicadores de equidad y cobertura de la protección previsional entre adultos mayores son actualmente favorables, no se trata aún de logros consolidados en la medida que se asocian con la implementación de medidas de acceso y distribución de carácter excepcional. Así, aunque el Plan de Inclusión Previsional supuso un gran impacto social y significativas rupturas paradigmáticas, en realidad constituye sólo una medida de coyuntura: las futuras poblaciones de adultos mayores siguen expuestas a la vulnerabilidad y exclusión propias del sistema contributivo y los derechos de los adultos mayores no serán plenamente reconocidos hasta que la inclusión y la equidad no se constituyan como aspectos institucionalizados fundamentales en los sistemas de protección social de la vejez.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, Peter (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL, No 88*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/24342/P24342.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl> [marzo 2012]
- Abramovich Victor & Pautassi Laura (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich y Pautassi (comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Editores del Puerto, Buenos Aires, pp. 279-340

- Abramovich, Victor & Courtis, Christian (2009). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En Courtis y Santamaría, *La protección judicial de los derechos sociales*, pp. 3-31.
- Abramovich, Victor (2004). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina. *Documento preparado para la reunión “Derechos y desarrollo en América Latina: una reunión de trabajo”*, Santiago de Chile.
- Andrenacci, Luciano & Repetto, Fabián (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En Molina Carlos Gerardo (Ed.). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, pp. 83-114. Banco Interamericano de Desarrollo. México D. F.: Ed. Planeta Mexicana. Recuperado de <http://idb docs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1324471> [enero 2012]
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (2009). *Perspectivas de política social, No 10*. Recuperado de <http://www.issa.int> [enero 2012]
- (AISS) (2010). *Perspectivas de política social, No 15*. Recuperado de <http://www.issa.int> [enero 2012]
- Bertranou, Fabio (2004). *Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina. Paradigmas y Temas Emergentes*. Santiago de Chile: OIT, Oficina subregional para el cono sur de América Latina.
- Cecchini Simone & Martínez Rodrigo (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf> [agosto 2012]
- CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Alfaguara.
- (2006). La protección social de cara al futuro. acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2012). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*. División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile. Recuperado de http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2012/es/conten-ts_es.asp [mayo de 2013]
- Danani, Claudia & Beccaria, Alejandra (2011). “La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”. En Danani y Hintze (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, pp.103-152.
- Danani, Claudia (2012). “Procesos de reformas y configuración de un nuevo régimen de política social: el trabajo, la seguridad social y los planes sociales en Argentina”. *Revista Ciencias Sociales*, 135-136, N°. Especial, pp. 59-72.

- Hernández-Álvarez, Mario (2008). "El concepto de equidad y el debate sobre lo justo en salud". *Revista Salud Pública*, 10(s1).
- Hopenhayn, Martín (2007). Cohesión social. una perspectiva en proceso de elaboración. En Sojo Ana & Uthoff Andras (Eds.). *Cohesión social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. pp. 37-48. [Colección Documento de Proyecto]. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt>[agosto 2011]
- INDEC (2014). Microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), (en línea). http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=9556, último acceso enero 2014.
- Mokate, Karen Marie (2001). "E?cacia, e?ciencia, equidad y sostenibilidad: que queremos decir". *Series de documentos de trabajo del INDES, BID*, I-24, Washington DC.
- Molina, Carlos Gerardo Ed. (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta, Washington, DC Observatorio de la Seguridad Social (2011). Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad.
- Naciones Unidas (2010). *Replacement Migration. Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*. Recuperado de <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm> [enero 2012]
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2002). "Diagnostico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis". Documento Con?dencial.
- (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires.
- Pautassi, Laura (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En *La Medición de Derechos en las Políticas Sociales*.
- Robles, Claudia (2009). "América Latina y la protección social. Avances y desafíos para su consolidación". Documento preparado para *Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos. Vínculos y tensiones*, CEPAL y GTZ. (en línea. www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/SesionConsolidProtSoc.pdf, último acceso 1 de enero 2014.
- Venturi, Augusto (1994). Los fundamentos científicos de la seguridad social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría general para la Seguridad social.