

**Título** Jubilaciones, pensiones y brechas de género: un breve análisis del caso argentino (2006-2018)

---

**Tipo de Producto** Ponencia (texto completo)

---

**Autores** Trujillo, Brenda

---

Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político/ Universidad Nacional de General San Martín

## **Código del Proyecto y Título del Proyecto**

---

C19S15 - Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina: un estudio comparado de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (2008-2018)

## **Responsable del Proyecto**

---

Cardozo, Nelson Dionel

---

## **Línea**

---

Políticas Públicas

---

## **Área Temática**

---

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

---

## **Fecha**

---

Julio 2019

---

**INSOD**

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas  
Proyectuales

FUNDACIÓN  
**UADE**

# Jubilaciones, pensiones y brechas de género: un breve análisis del caso argentino (2006-2018).

Brenda Trujillo (UADE).

**Resumen:** Argentina, al igual que la mayoría de los países que integran la región, fue objeto de una serie de reformas en materia de jubilaciones y pensiones en los últimos años. Sin embargo, un aspecto es dejado de lado no sólo por la literatura, sino también por los tomadores de decisiones: las brechas de género. Los cambios suscitados en las estructuras familiares (particularmente los arreglos de cuidado), en los patrones de trabajo y en la composición del mercado laboral actual hacen imperativo ampliar el enfoque. En su rol de búsqueda de la mayor equidad social, los sistemas de seguridad social deben implementar las reformas necesarias en pos de revertir las brechas de género heredadas de la misma esencia del mercado laboral. El objeto del presente trabajo es realizar un breve recorrido por los cambios más importantes sobre el sistema previsional argentino y cómo estos reforzaron o disminuyeron los factores que impactan sobre las inequidades, algunos de ellos: edad de retiro, años de aporte, período de ingresos laborales tomados para el cálculo, correlación entre aportes y beneficios y pensiones no contributivas. Para esto, se tendrán en cuenta tres períodos: 1) Ampliación de la cobertura (2006-2009); 2) Contracción (2009-2014); y 3) Nueva expansión focalizada (2014-2018).

**Palabras clave:** Argentina, género, seguridad social, reformas, pensiones.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Desarrollo</b>	<b>4</b>
Primera sección: variables	4
Edad de retiro	4
Años de aporte	4
Período de ingresos laborales tomados para el cálculo	4
Correlación entre aportes y beneficios	4
Pensiones no contributivas	4
Segunda sección: períodos	4
Primer período: “Ampliación de la cobertura” (2006-2009)	4
Segundo período: “Contracción” (2009-2014)	4
Tercer período: “Nueva expansión focalizada” (2014-2018)	4
<b>Conclusión</b>	<b>4</b>
<b>Bibliografía utilizada</b>	<b>5</b>

# Introducción

Los sistemas de seguridad social guardan una estrecha relación con el mercado laboral, la que podría denominarse “de herencia”. Aquellas deficiencias presentes en el mercado serán trasladadas al sistema de seguridad social de manera íntegra si no se llevan a cabo las políticas adecuadas para su apaciguamiento. Este es el caso de las brechas existentes en el ámbito laboral entre hombres y mujeres. Las mujeres poseen una serie de desventajas frente a su contraparte masculino: menor participación, informalidad, intermitencia y, la más alarmante, la remuneración menor o nula, en el caso del trabajo doméstico. En el 2014, el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (en adelante INDEC), presentó un informe titulado “Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo” que arrojó una tasa de participación masculina en el trabajo doméstico no remunerado (que incluye quehaceres domésticos, apoyo escolar y cuidado de personas) del 57%, frente a una femenina del 88,9%. Así, mientras ellos dedican 3,4 horas promedio a la realización de estas tareas, ellas el doble: 6,4. En conjunto, todas estas variables no hacen más que afectar al desempeño laboral y profesional de las mujeres y, en paralelo, a su posibilidad de acceder a una jubilación digna aún habiendo trabajado toda su vida. La pregunta, entonces, es cómo revertir estas estadísticas o, en principio, cómo evitar imprimirlas sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones actuales, con la convicción de que un buen diseño de éstos posee la capacidad de reducir las desigualdades inherentes al mercado de trabajo.

Para esto, el presente trabajo estará constituido en tres secciones. La primera analiza las variables más relevantes para el análisis de la brecha de género presente en la Argentina, a saber: edad de retiro, años de contribución, período de ingresos laborales tomados para el cálculo, correlación entre aportes y beneficios, tablas de mortalidad utilizadas, bonificaciones por hijos, pensiones familiares, pensiones de viudez y rentas vitalicias conjuntas, mínimos garantizados, indexación y pensiones no contributivas. La segunda sección está compuesta por los tres períodos elegidos para aplicar dichas variables. El primero de ellos, titulado “Ampliación de la cobertura” abarca los años 2006 a 2009; el segundo llamado “Contracción” desde 2009 a 2014 y, finalmente, el tercero denominado “Nueva expansión focalizada” de 2014 a 2018. Por último, en la conclusión se analiza la situación actual de nuestro país en materia previsional y de jubilaciones. Además, introduce la posibilidad de una cuarta etapa iniciada en 2019 bajo el título “¿Retracción y ampliación de la brecha?”.

# Desarrollo

## Primera sección: variables

Las variables tenidas en cuenta en esta sección son relevantes en dos sentidos. Primero, porque constituyen la columna vertebral del sistema previsional y el cálculo de las jubilaciones. Segundo, por el rol central que desempeñan en materia de género. En virtud de un previo reconocimiento de la brecha existente entre varones y mujeres, estas variables se implementan con el objetivo de reducir las desigualdades provenientes del mercado laboral y el consecuente estrechamiento de la brecha de género. En otras palabras, son el elemento esencial a tener en cuenta en el diseño de un sistema previsional para combatir las inequidades “heredadas”.

### Edad de retiro

La edad de retiro es uno de los elementos más importantes para el cálculo de las jubilaciones correspondientes a cada beneficiario. En la mayor parte de los países latinoamericanos existen edades diferenciales para hombres y mujeres, por lo general, de cinco años de diferencia. En diversas oportunidades, a lo largo de la historia, se intentó equipararlas para ambos sectores de la población, aunque esto se materializó en escasas ocasiones. Al respecto, la literatura presenta opiniones disidentes. Mientras que algunos argumentan que las edades diferenciales discriminan y refuerzan los roles tradicionales de género, otros las consideran como una forma de reconocer a las mujeres el tiempo dedicado a todas las tareas domésticas no remuneradas (Amarante, Colacce, Manzi, 2016). Lo cierto es que esto debe ser evaluado a la luz del tipo de régimen previsional al cual se enfrenta cada país: de reparto o de capitalización individual.

En el caso argentino, en el año 2008 la Ley N° 26.425 eliminó el régimen de capitalización individual dando lugar al actual, denominado “Sistema Integrado Previsional Argentino” (en adelante SIPA). Actualmente, la edad de retiro determinada en Argentina para acceder a una jubilación ordinaria es la impuesta en la Ley N° 24.241: 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, quienes pueden optar por seguir trabajando hasta los 65 años. Vale destacar que estas edades no son de carácter obligatorio, sino que se tratan de edades

jubilatorias mínimas. La primera impresión al respecto de estas edades diferenciales, puede llevar a creer que las mujeres son beneficiadas con cinco años menos para su retiro. Sin embargo, en la práctica, les impide alcanzar el nivel salarial máximo en los últimos años de su vida laboral activa. Entonces, son perjudicadas en un doble sentido: en sus potenciales ingresos laborales (que son los tenidos en cuenta para el cálculo de las jubilaciones ordinarias) y en las prestaciones que recibirán alcanzado el retiro. **ACA INCLUIRÍA ALGO DEL TEXTO QUE TE PASÉ DE MARIANO BOSCH**

## Años de aporte y bonificaciones por hijo

En Argentina, tanto hombres como mujeres, deben contar con 30 años de aportes para poder acceder a la jubilación. Esto, nuevamente, perjudica a las mujeres quienes no consiguen la cantidad de años de contribución necesarios llegado el momento de iniciar su jubilación. En algunos países, la situación es diferente. En primer lugar porque establecieron años de aporte diferentes para cada sector de la población. En segundo lugar porque, con el objetivo de reconocer el tiempo que las mujeres dedican al cuidado (en detrimento de sus años de contribución y su continuidad laboral), se les otorga bonificaciones por hijo que pueden cobrar madre y/o padre, aunque a veces sólo la madre. Tal como especifican Amarante, Colacce y Manzi, el objetivo principal en materia de aportes es intentar encontrar un equilibrio entre reconocer y compensar el tiempo dedicado por las mujeres a las tareas de cuidado y los incentivos al trabajo no remunerado (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

## Período de ingresos laborales tomado para el cálculo

En Argentina, para calcular el haber inicial de jubilación, la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante ANSeS) realiza un promedio de las remuneraciones de los últimos 120 meses de actividad (últimos 10 años activos).

En este caso, la complejidad para las mujeres surge en las diferencias salariales y jerárquicas que enfrentan en comparación con sus contrapartes masculinos. Por lo tanto, salarios y jerarquías más bajos impactan de manera directa en los futuros haberes jubilatorio de las mujeres. De nuevo, la diferencia radica en el tipo de sistema, si se trata de un sistema de ahorro individual o uno de reparto. En el caso de la capitalización individual, que se basa en los ingresos de los últimos años, y al ser los ingresos de los hombres más

altos que los de las mujeres, éstos pagan contribuciones por años de ingresos menores y reciben beneficios basados en ingresos más altos (Bertranou, 2001).

## Pensiones

Las pensiones son diseñadas para cubrir los posibles vacíos que pudieran surgir de las jubilaciones. Por esto, y para no desincentivar la consecución de una jubilación ordinaria, tienden a ser de menor cuantía. Existe una serie de pensiones que representan notoriamente su objetivo de mitigar las diferencias surgidas en las jubilaciones, especialmente aquellas que colocan a las mujeres en un peldaño inferior con respecto a los hombres. Algunas de ellas son: pensiones de viudez (otorgadas mayoritariamente a mujeres, tienen por principal objetivo brindarles un mínimo de bienestar), pensiones familiares (posibilidad de realizar una división tras un divorcio), rentas vitalicias conjuntas (también denominadas “pensiones de supervivencia”, sólo rigen dentro de sistemas de capitalización individual y consisten en montos mensuales extraídos de los ahorros, pagados hasta que el perceptor fallezca), pensiones no contributivas (buscan ayudar a grupos vulnerables o especiales que no posean recursos económicos ni trabajo formal) y los mínimos garantizados (brindan prestaciones básicas para quienes, habiendo alcanzado la edad de retiro, no cuenten con los aportes o ingresos suficientes para poder alcanzar una jubilación ordinaria).

Frente a esto, es necesario indagar en qué situación se encuentra la Argentina. A nivel regional, nuestro país cuenta con uno de los sistemas de pensiones más -y mejor- desarrollado debido, principalmente, a su importante cobertura. Así, la Ley N° 24.241, en su Título II, Artículo 17 establece las prestaciones vigentes en Argentina: la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación Compensatoria (PC), la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), el retiro por invalidez, la pensión por fallecimiento del beneficiario o del afiliado (Pensión Derivada), la prestación por edad avanzada y las no contributivas, tales como: Pensión no contributiva por Vejez, reemplazada por la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM), Pensión no Contributiva por Invalidez y la Pensión no contributiva para madre de 7 hijos. En la actualidad, no existen pensiones de viudez, familiares o de supervivencia. Esto se debe principalmente a que nuestro país posee, como se mencionó anteriormente, un sistema de reparto. Los sistemas de capitalización individual permiten la implementación de otros tipos de pensiones más acordes. Este es el caso de Chile, por

ejemplo, el diseño más emblemático a nivel regional y tomado en varias ocasiones como modelo.

La Prestación Básica Universal (PBU) está destinada a hombres que hubieren cumplido 65 años de edad y a mujeres que hubieren cumplido 60 y que acrediten 30 años de aportes en uno o más regímenes del sistema de reciprocidad. Además, habilita la posibilidad de compensar faltantes en los años de contribución con años de edad excedentes. Así, dos años de edad excedentes se computan como un año de servicios faltantes. En este sentido, la PBU no configura un “mínimo garantizado”. Puesto que, a pesar de alcanzar cierta edad, aquellas personas que deseen acceder deben contar con los años de contribución que, a propósito, no constituyen una cantidad menor aún existiendo la posibilidad de compensación. En otras palabras, continúa siendo un límite que representa grandes dificultades para aquellos sectores más vulnerables de la sociedad (las mujeres, entre ellos) expuestos a trabajos informales, problemas de acceso o permanencia.

Para acceder a la Prestación Compensatoria (PC), se requiere cumplir con los mismos requisitos de la PBU. La particularidad de esta prestación es que reconoce a los perceptores los aportes que hubieran realizado con anterioridad a la entrada en vigencia del libro I de la Ley N° 24.241, es decir, el 15 de julio de 1994. Otro requisito para su acceso es no percibir el retiro por invalidez.

La Prestación Adicional por Permanencia (PAP), en palabras de Julio Armando Grisolia, se trata del “derecho de los afiliados a computar los servicios con aportes a partir del 15 de julio de 1994, en igual forma y metodología que lo establecido por la prestación compensatoria” (Grisolia, 2019). Esta prestación se adiciona a las anteriores y, para acceder a ella, los afiliados deben cumplir con los requisitos mencionados en la PBU y no percibir el retiro por invalidez.

La jubilación en Argentina que cobra el titular se compone por la PBU-PC-PAP, por lo tanto a nivel de cálculo de ese haber, resulta muy complejo para los ciudadanos y solamente los actuarios y abogados especializados pueden saber en qué manera influyen las remuneraciones que percibe el titular y como la cantidad de años cotizados más allá de los 30 años mínimos para acceder a la PBU.



El retiro por invalidez se concede a aquellas personas que posean una invalidez total física o intelectual. Se entiende que una invalidez es total cuando disminuye sus capacidades en un 66% o más. Además, el afiliado no debe alcanzar la edad requerida para acceder a una Jubilación Ordinaria ni percibir una jubilación en forma anticipada. Existe, en el mismo sentido, una prestación por edad avanzada por invalidez, para aquellos afiliados mayores de 65 años con los mismos requisitos de incapacidad.

La cobertura por muerte del cónyuge se establece a partir de la Pensión Directa por Fallecimiento de un Afiliado, y la Pensión Derivada. La primera se calcula siguiendo los parámetros para jubilación y las cotizaciones que tiene el fallecido. La pensión por fallecimiento del beneficiario o del afiliado o también denominada "Pensión Derivada" está regida en el artículo 53 de la Ley 24.241. Esta pensión es entregada a la viuda o viudo, el/la conviviente o los hijos e hijas solteros y las hijas viudas (hasta los 18 años) ante la muerte del jubilado, el afiliado en actividad o el beneficiario del retiro por invalidez.

La prestación por edad avanzada posee como requisito tener 70 años de edad (ambos sexos) y 10 de servicios con aportes. Esta prestación se encuentra regulada en la Ley N° 24.347, Artículo 3°, que decide incorporarla a la 24.241 como Artículo 34 bis. Está destinada no sólo para quienes iniciaron la actividad laboral a partir de los 35 o 40 años, sino también para quienes no cuentan con los años de contribución necesarios para acceder a una jubilación ordinaria. En el caso de las mujeres, resulta una prestación beneficiosa debido a su dedicación a las tareas no remuneradas (trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de niños, niñas y otros dependientes) y/o los trabajos informales, que no les permite contar con los años de aportes a pesar de estar en edad de retiro y haber trabajado a lo largo de toda su vida.

La pensión no contributiva por Vejez está destinada a aquellas personas de 70 años o más (ambos sexos), que se encuentran sin cobertura previsional o no contributiva. Actualmente, esta prestación está siendo reemplazada por la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM), establecida en el título III de la ley 27.260 (Ley de Reparación Histórica). Para acceder a esta pensión, los afiliados deben contar con más de 65 años de edad (ambos sexos) y requisitos tales como: no ser beneficiario de una jubilación, pensión o retiro y residir en el país. Dentro de los beneficios que otorga la PUAM, se encuentra el hecho de que sea compatible con otras actividades, que no pueda ser enajenada ni embargada (salvo excepciones) y que sus titulares pueden gozar de las prestaciones del Instituto Nacional de

Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), también denominado PAMI (Programa de Atención Médica Integral). Las mujeres son las principales receptoras de esta pensión.

La Pensión no Contributiva por Invalidez está destinada a personas que acrediten una disminución del 76% o más en su capacidad laboral y sean menores a 65 años de edad.

La Pensión no contributiva para madre de 7 o más hijos se otorga, como su título lo indica, a aquellas mujeres que tengan o hayan tenido siete o más hijos (incluidos los adoptados), de cualquier edad y estado civil.

## CONVENDRÍA ARMAR UN CUADRITO CON LAS PRESTACIONES

### Segunda sección: períodos

El objetivo de esta sección es hacer un recorrido por las modificaciones más significativas en materia previsional y de jubilaciones entre los años 2006-2018, identificando tres períodos en los que caben tres presidencias: Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019).

#### Primer período: “Ampliación de la cobertura” (2006-2009)

Este primer período, titulado “Ampliación de la cobertura”, inicia con la presidencia de Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003-10 de diciembre de 2007) quien es precedido por su mujer, Cristina Fernández de Kirchner (10 de diciembre de 2007-9 de diciembre de 2015). La característica más importante de este período es que inició con la vigencia de un sistema extinto en la actualidad: el régimen mixto, en el que coexistía el sistema de reparto o de solidaridad intergeneracional (público) y el sistema de capitalización individual. Este sistema estaba presente desde el año 1993 (bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem, que tuvo lugar entre los años 1989 a 1999), con la sanción de la ley 24.241 (que aún rige algunas características del sistema previsional actual). Se denominaba “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones” (en adelante SIJyP). El régimen público era administrado por la ANSeS, mientras que el privado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (mejor conocidas por sus siglas, AFJP). El período transcurrido hasta la sanción de la reforma estructural, sólo estuvo compuesto por reformas menores, parciales, que

apuntaban a subsanar falencias del sistema mixto y mejorarlo. Los afiliados podían elegir a cuál de los dos sistemas incorporarse aunque, de formar parte del régimen público, podían recibir una “prestación adicional” (dicha prestación resultó de una serie de negociaciones que tuvieron lugar en el marco de la aprobación del proyecto de ley del régimen mixto en el año 1992. Aunque no resultaran necesarias, sí lo fueron para la aprobación de la ley frente a diversos grupos de presión).

La posibilidad de elección era un factor distintivo con respecto a otros regímenes, donde la preferencia de los afiliados era difícilmente tenida en cuenta o directamente, nula. Asimismo, dentro de estas reformas no estructurales, se incorporaron otras tendientes a beneficiar al sistema público, por ejemplo, de transcurrir el plazo con el que contaban los futuros afiliados para elegir entre una de las dos prestaciones, pública o privada, se les asignaría de oficio el régimen público. Debido a la magnitud de esta ley, es considerada una reforma de carácter estructural en materia previsional como sólo puede ser catalogada junto con la Ley N° 26.425 de 2008, que volvería a modificar el régimen. La capitalización individual tiende a basarse sobre un factor que perjudica a las mujeres: las tablas de mortalidad femenina y masculina (a diferencia de los regímenes de reparto, que utilizan tablas unisex). Brevemente, los regímenes de capitalización individual consisten en un ahorro que realiza cada afiliado en una cuenta individual administrada por las administraciones de fondos de pensiones. El cálculo, entonces, se realiza sobre una expectativa de vida femenina mayor a la masculina. Por lo tanto, se espera que el monto mensual recibido desde el retiro de las mujeres sea menor, ya que se calcula sobre una expectativa de vida mayor.

Sin embargo, antes de avanzar hacia la segunda reforma estructural de 2008, desde el año 2006 comienza a tener lugar el aumento y la mejora de la cobertura propiamente dichos, a través de lo que se denominó el “Programa de Inclusión Jubilatoria” que, a su vez, se basó en dos leyes fundamentales: la Ley N° 24.476 (régimen de facilidades de pago para trabajadores autónomos, también llamada “Ley de Moratoria Previsional”) y la Ley N° 25.994 (Ley de Retiro Anticipado de diciembre de 2004). El mencionado Programa permitía el acceso a la jubilación a aquellas personas que ya contaban con la edad necesaria (60 años para las mujeres y 65 para los hombres) pero no con los años de aportes (30 para ambos sexos). Esta política es particularmente importante no sólo porque permitió el acceso a la jubilación a millones de beneficiarios, sino porque la mayoría de ellos fueron mujeres. Esto dio lugar a su denominación como “la jubilación de ama de casa”. El Plan vence el

impedimento más grande que enfrentaban (y aún enfrentan) las mujeres en edad de retiro: los 30 años de aporte, ya que les permite acceder a los beneficios a través del pago de una moratoria. Tal como afirma el Observatorio de la Seguridad Social en un artículo del año 2015:

*“La primera etapa del Plan de Inclusión Previsional permitió incorporar más de 3,2 millones de personas en edad jubilable al Sistema Previsional, de las cuales el 73% son mujeres. En septiembre de 2014 se puso en marcha la segunda etapa del plan, con una participación del 90% de titulares femeninas”.* (Observatorio de la Seguridad Social, 2015).

**Cuadro I: Tasa de cobertura SIPA, 1997 - 2010. En porcentaje.**

Fuente: ANSeS 2011

Es importante destacar que esta expansión de la cobertura tuvo un fuerte componente de género, ya que la gran mayoría de los titulares de los nuevos beneficios eran mujeres que no podían acceder a la jubilación por no contar con las cotizaciones. Por ello, es que se denominó “jubilación de amas de casa”, utilizándose el pilar contributivo como forma de completar los años de servicios. Esta compleja medida, a la vez que reconocía el carácter del trabajo doméstico no remunerado, permitía incorporarse a la seguridad social contributiva a través del mecanismo de moratoria, y a su vez el descuento de las cuotas habilitó a que las mujeres de bajos ingresos pudieran acceder sin restricciones a la cobertura previsional.

Pasada la primera gran etapa de expansión de la cobertura, en virtud de la simultaneidad existente entre los dos sistemas, se hizo cada vez más marcada una asimetría entre ellos.

Los beneficiarios optaban en su mayoría por afiliarse al sistema de capitalización, en desmedro del régimen de reparto, lo que impulsó a importantes grupos de poder argentinos a presionar por cambios normativos que detuvieran la desaparición del régimen público. En este sentido, surge la Ley N° 26.222 de “Libre Opción Jubilatoria” de 2007 que permitía incorporar a los “indecisos” automáticamente al régimen público. Además, les brindaba la posibilidad (antes negada) de cambiar del sistema privado al público, incluso hasta diez años antes del retiro. Esta ley, con las diversas medidas que incluía, permitió el fortalecimiento del sistema público para poder equilibrarlo frente al privado que, con el tiempo, comenzaría a exhibir ineficiencias difíciles de subsanar.

En 2008 se llevó a cabo la segunda y última reforma de carácter estructural en la historia argentina (en tanto lleva a cabo el pasaje de un sistema a otro): la Ley N° 26.425. A través de ella, se eliminó la capitalización individual y se transformó el régimen en un único sistema denominado “Sistema Integrado Previsional Argentino” (SIPA) que persiste hasta la actualidad.

Tal como afirma Cardozo (2015), la implementación del SIPA fue una reforma sin precedentes a nivel mundial ya que se trató del primer país en llevar a cabo una reforma previsional de manera adversa a cómo plantea la literatura: desde un régimen público o de reparto hacia uno de capitalización individual. Argentina reformó su sistema dejando de lado el sistema de ahorro individual para dar paso a uno donde el Estado es monopólico. En otras palabras, el Estado retomó el lugar central del cual había sido despojado durante la presidencia de Menem, en su proceso de reforma del Estado. Así, a partir del SIPA, el Estado sería quién administraría los fondos y otorgaría los beneficios (ya no las AFJP). A pesar de la estatización del sistema jubilatorio, quienes formaban parte del régimen de capitalización individual recibirían idéntico tratamiento y cobertura.

Particularmente, la desaparición del régimen privado y la prevalencia del público impactó sobre las mujeres en torno a dos medidas relevantes: la indexación automática de las jubilaciones (lo que había generado gran litigiosidad en años anteriores debido a su prohibición) y la eliminación del cálculo sobre la base de la expectativa de vida (ya que esto no aplica en los regímenes públicos, como se mencionó anteriormente). La indexación estaba basada sobre la Ley de Movilidad y ajustada a la evolución de los salarios y recursos tributarios del SIPA, en otras palabras, la recaudación de la seguridad social. En Octubre de 2008 se sancionó la ley 26.417 que modificó la ley 24.241 en materia de movilidad de las

prestaciones previsionales. Esta Ley no representó un aumento en los haberes de los jubilados, sino sólo el establecimiento de un mecanismo de indexación.

## Segundo período: “Contracción” (2009-2014)

A partir del año 2009 comienza, en materia previsional, un período que podría denominarse de “contracción” debido a dos principales acontecimientos. El primero de ellos, fue el debate surgido en torno a la Ley N° 26.649 de 2010, mejor conocida como el “82% móvil”. El objetivo de esta ley era el establecimiento del haber mínimo garantizado en el 82% del Salario Mínimo, Vital y Móvil fijado para los trabajadores activos. Este proyecto de ley contó con importantes niveles de apoyo y legitimidad por diversos sectores de la sociedad. Uno de los argumentos más contundentes de estos sectores fue que la incorporación de programas como la Asignación Universal por Hijo (AUH, por sus siglas) y el Programa Conectar Igualdad eran financiados por la ANSeS. Más adelante, se sumarían otros como el PROCREAR y el PROGRESAR. Sin embargo, el Poder Ejecutivo se opuso firmemente y el proyecto de ley fue vetado el 15 de Octubre de 2010, con una gran reticencia por parte de sindicatos, jubilados y partidos de la oposición. La entonces presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, se refirió al proyecto como “la ley de quiebra del Estado”.

En segundo lugar, otra de las medidas relevantes en este período, fue la restricción del acceso a la “jubilación de amas de casa”. Esto se dio mediante la incorporación de requisitos de probatoria para acreditar los aportes como Servicio Doméstico Monotributista (SDM). Esto se basó en dos circulares de la ANSeS que sumaron condicionamientos tales como la presentación de una Declaración Jurada, una certificación de servicios extendida vía Web (sólo en algunos casos se admite una presentación manual), la registración del empleador y elementos probatorios de la relación de trabajo. Como ejemplos de estos últimos, la Circular GP N° 30/10 menciona: libreta sanitaria o de trabajo, declaraciones testimoniales, certificados de médicos, constancia del domicilio declarado para la obtención del documento de identidad o su renovación, entre otros. Como si la presentación de esta documentación respaldatoria no fuera suficiente, la Circular establecía proceder a la verificación de los servicios en cuestión. Esto, con el objetivo de constatar la efectiva prestación del servicio que se pretende demostrar, corroborando los datos denunciados en relación a la modalidad de prestación del servicio (tipo de labor, días y horarios de trabajo, por ejemplo).

### Tercer período: “Nueva expansión focalizada” (2014-2018)

A partir del año 2014 se inicia un período denominado “Nueva expansión focalizada”, en relación al “Nuevo Plan de Inclusión Previsional” que surgió de la Ley N° 26.970. Uno de los objetivos de la presente Ley era poder subsanar las deficiencias del anterior Plan de Inclusión Previsional (previsto por Ley N° 24.476). A grandes rasgos, este nuevo plan consistía en el mismo esquema que su precedente: estaba destinado a aquellas personas que, habiendo cumplido la edad jubilatoria (60 para los hombres y 65 para las mujeres), aún no cuentan con los años de aportes necesarios (o sin aportes en absoluto) para acceder a una jubilación. Los afiliados saldaban sus deudas abonando al contado o en un plan compuesto por 60 cuotas mensuales, las cuales se actualizaban semestralmente. Los períodos a incluir debían estar comprendidos entre el 01 de enero de 1955 y el 31 de diciembre de 2003, desde los 18 años de edad. Esta ley tuvo una vigencia de 2 años, **prorrogada hasta julio de 2019**. La particularidad y principal diferencia con respecto al Plan anterior era su focalización, que se lograba a través de una serie de condicionamientos impuestos a quienes podrían acceder. Así, por ejemplo, quienes quieran sumarse a este régimen, no deberían gozar de otra prestación previsional (sea esta contributiva o no contributiva), a excepción de que se tratara de una prestación contributiva y su importe no supere el del haber previsional mínimo vigente a la fecha de solicitud de la prestación. Sumado a esto, el artículo 3° de esta ley, establecía que la ANSeS debía llevar a cabo evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas a los interesados. Es en este aspecto donde se puede apreciar con mayor claridad la focalización de la prestación. Así, sólo estaría destinada a quienes, por estar en una situación de mayor vulnerabilidad, no puedan acceder a los otros regímenes disponibles en el sistema previsional actual. En la actualidad, esta moratoria continúa vigente para las mujeres que reúnan los requisitos establecidos, pero no así para los hombres que cumplieron la edad jubilatoria a posteriori del 18 de septiembre de 2016.

Asimismo, en este período, tuvo lugar la Ley N° 27.260 de Julio de 2016, que crea el Programa Nacional de Reparación Histórica. Esta ley, por un lado, declaró la emergencia en materia de litigiosidad previsional y, por otro lado, estableció el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados que les permite llevar a cabo acuerdos y así ajustar sus haberes y cancelar deudas previsionales. Los mencionados acuerdos se podrán implementar habiendo o no un juicio iniciado, así como también si, de estar iniciado,

tiene o no sentencia firme. Asimismo, esta ley creó una Comisión especial para analizar aquellos supuestos que no hayan sido tenidos en cuenta en esta ley para proponer su incorporación y el Consejo de Sustentabilidad Provisional que elaborará un proyecto de ley con un nuevo régimen previsional. Otro elemento fundamental de esta ley fue la incorporación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), ya descrita en la anterior sección.

Finalmente, también resulta relevante la Ley N° 27.426. Esta ley modificó el régimen de movilidad basándose en dos pilares: un 70% en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional (IPC) y un 30% por el coeficiente que surge de la variación de las Remuneraciones Imponibles para Trabajadores Estables (RIPTE). Este nuevo régimen se aplica de manera trimestral en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Así, mediante la resolución de la ANSeS N° 242/2018, se dispuso que la movilidad aplicable a partir de diciembre de 2018 es del 7,78%. En marzo de 2019 fue del 11,83% y a partir de junio de 2019 del 10,8% y, sucesivamente, aumentando dos veces al año en función de la movilidad (Grisolia, 2019). Otra medida relevante a tener en cuenta que fue incorporada por esta Ley, fue la eliminación de la posibilidad por parte del empleador de intimar a los trabajadores a su jubilación a partir de los 60 en hombres y 65 en mujeres (de cumplir con los requisitos). A partir de esta modificación, podrán ambos sectores optar por trabajar hasta los 70 años de edad. Esta Ley desencadenó graves tensiones al interior del país. Esto se debía principalmente al argumento de muchos abogados que manifestaban la inconstitucionalidad de la misma, basándose en que, al inicio del cambio de fórmula, hay una merma en los haberes y un retraso de hasta 6 meses en el ajuste de los beneficios. Para subsanar esto, se estableció el otorgamiento de un “bono compensatorio” a ser entregado en Marzo de 2018. A pesar de la polémica, la Ley fue sancionada el 28 de Diciembre de 2017 con 127 votos a favor, 117 en contra y dos abstenciones en la Cámara de Diputados de la Nación (previamente aprobada en el Senado).



## Conclusión

Analizar los cambios más importantes llevados a cabo en Argentina en materia previsional permite dar cuenta del recorrido zigzagueante desempeñado desde el año 2006. A lo largo de estos años, tuvo lugar una serie de reformas que pueden ser consideradas “parciales” y sólo una de carácter estructural, que modificó el régimen mixto a uno enteramente de carácter público. La cuestión previsional formó parte de la agenda durante varios años, siendo un tema de vital importancia y fruto de intensos debates, aunque otros períodos parecían dejarla de lado en pos de atender a otros acontecimientos, situación que parece repetirse casi de manera cíclica. Frente a la brecha de género existente en materia de jubilaciones y pensiones, tras el inicio del régimen de solidaridad intergeneracional, las mujeres fueron cada vez más beneficiadas, especialmente durante el período de Néstor y Cristina Kirchner, un régimen de corte más progresista y de políticas tendientes a la inclusión social.

Cuadro X: Etapas de la política previsional

Período	Años	Principales medidas	Características del período
<b>Expansión de la cobertura</b>			
<b>Contracción</b>			
<b>Expansión focalizada</b>			

Fuente: Elaboración propia

Frente a esta situación, es necesario abordar qué está sucediendo en la actualidad y si existe la posibilidad de nombrar el inicio de una nueva etapa. En este sentido, se debe tener en cuenta el vencimiento de la moratoria conocida como “de amas de casa” que tendrá lugar este 23 de Julio de 2019. Ante esto, el gobierno de Mauricio Macri podría optar por llevar a cabo una prórroga de su vigencia. De hecho, fueron presentados múltiples proyectos de ley solicitando la extensión hasta el 2020. Sin embargo, desde el Poder Ejecutivo existe una gran reticencia en la extensión del plazo y todo parece estar

encaminado a que, finalmente, la moratoria que benefició a una gran cantidad de mujeres en estos últimos años, habrá llegado a su fin dejando en una situación de desamparo a quienes no hayan podido alcanzar los años de aportes necesarios por la normativa. Esto genera, de algún modo, una recesión de aquel aumento y mejora de la cobertura previsional que tuvo lugar desde el año 2006 con el llamado “Programa de Inclusión Jubilatoria”, que permitió el acceso a la jubilación a millones de beneficiarios y la mayoría de ellos, mujeres.

Por lo tanto, resulta imperativo que las preocupaciones por parte de la sociedad en torno a las desigualdades de género se vuelvan un tema central en la agenda y legislar dando un marco regulatorio definitivo. Si esto no puede implementarse de manera satisfactoria, existe una gran posibilidad de abrir un cuarto período, iniciado en 2019, denominado de “Retracción y ampliación de la brecha de género” .

# Bibliografía

Amarante, V.; Colacce, M.; Manzi, P. (2016). *La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Santiago: Naciones Unidas.

ANSES (2011). Análisis de cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>

Bertranou, F. (2001). *Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options?* Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. (2003). *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Bosch, M. (2015). ¿Deben las mujeres jubilarse antes que los hombres? Nota de opinión publicada el 13/08/2015 extraída de <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/deben-las-mujeres-tener-edad-de-jubilacion-menor-que-los-hombres/>

Busquets, J.; Pose, N. (2015). *Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay (2003-2010)*. Montevideo: XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR.

Cardozo, N. (2015). *Políticas previsionales en la Argentina 2004-2014. Un análisis del proceso de formulación de políticas públicas en los gobiernos kirchneristas*. Ponencia presentada en el VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 26 al 28 de julio, Lima.

Grisolia, J. (2019). *Manual de derecho laboral: edición 2019: revisada y actualizada*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). *Tablas abreviadas de mortalidad por sexo y edad 2008-2010: total del país y provincias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). *Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Mesa Lago, C. (1999). *Política y reforma de la seguridad social en América Latina*. Nueva Sociedad.