

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL PROBLEMÁTICAS EN ARGENTINA Y EN EL MUNDO

Eduardo Chávez Molina
Sergio Carpenter
[Comps.]

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO

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

ISTeC
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
CULTURALES Y TERRITORIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

h Facultad de
Humanidades
Universidad Nacional de Mar del Plata

CLACSO

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

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

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

Otros descriptores asignados por CLACSO:

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

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

EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL

PROBLEMÁTICAS EN ARGENTINA Y EN EL MUNDO

Eduardo Chávez Molina
Sergio Carpenter
(Comps.)

Grupo de Trabajo de Seguridad Social y Sistemas de Pensiones

ADE

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ISTeC

INICIATIVAS Y TENDENCIAS CULTURALES



Facultad de
Humanidades

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG | **GINO**
GERMANI

CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS
CONICET



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Pablo Vommaro - Director

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

CLACSO - Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Gestión Editorial

Área de investigación

Natalia Gianatelli - Coordinadora de Investigación

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



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

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

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

ISBN 978-987-813-291-4



CC BY-NC-ND 4.0

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

CLACSO

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

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

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



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

ÍNDICE

Eduardo Chávez Molina y Sergio Carpenter

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

Nicolás Dvoskin

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

Eduardo Chávez Molina y José Rodríguez de la Fuente

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

Sol Minoldo

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

Natalia Guinsburg

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

Romina Denisse Cutuli

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

Carlos Martínez

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

Alejandro A. Calabria

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

Graciela La Ruffa

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

Leonardo E. Calcagno

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

Eugenio Actis Di Pasquale, Mariana Fernández Massi y Ana Capuano

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

Antonio Martín-Artiles

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

Berenice P. Ramírez López

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

Henry Colina Hernández y Dayma Echevarría León

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

Sobre los autores y las autoras | 425

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

Sol Minoldo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El trabajo constará de tres partes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. LOS CONSENSOS INTERNACIONALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. LOS DATOS DE LA DESIGUALDAD

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

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

4.1. LAS DESIGUALDADES DE ACCESO A LA PREVISIÓN SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

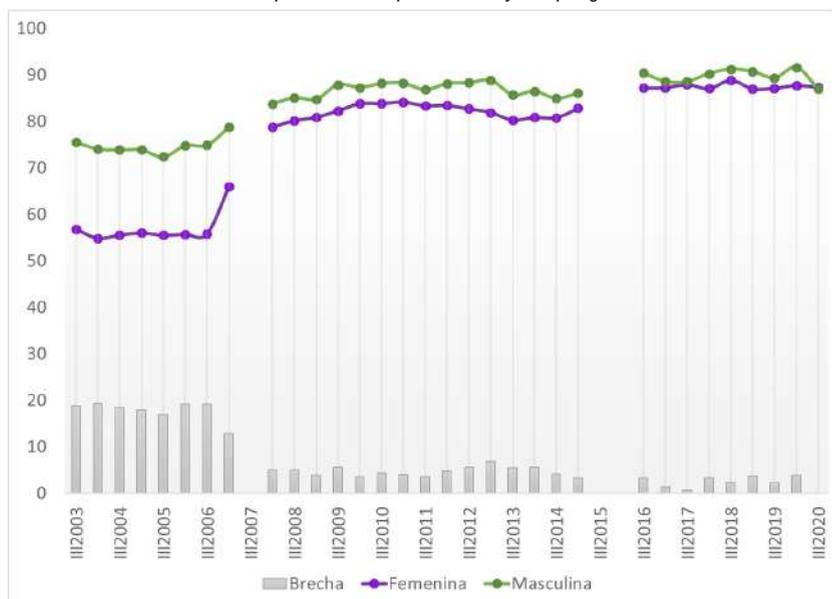
Posteriormente, frente al impacto de masiva inclusión que resultó de la ley, la temática emergió en la sesión parlamentaria que discutía una reforma previsional en 2007 (la de opcionalidad dentro del sistema mixto, privado y público). En aquella ocasión el Senador Sanz cuestionó los mecanismos de tipo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

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

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

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

Gráfico 1
 Cobertura previsual de personas mayores por género¹⁰



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

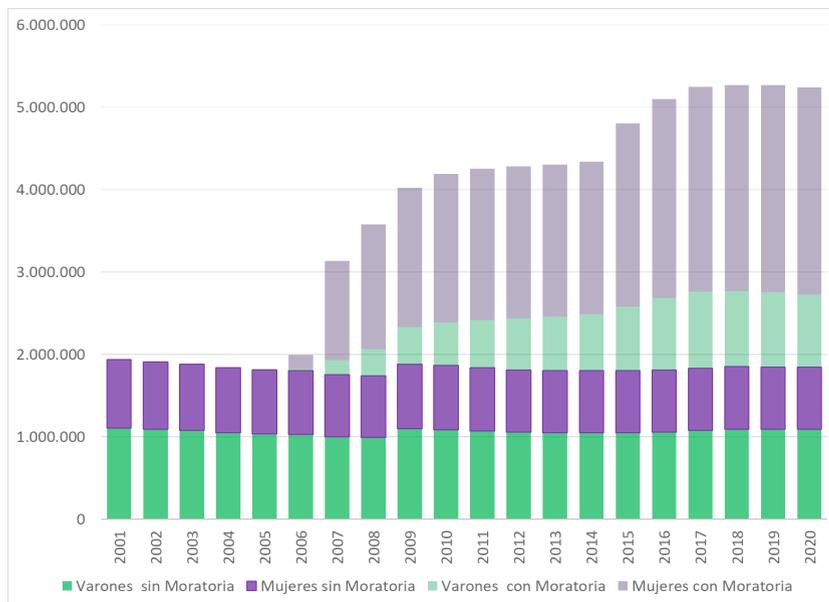
Nota: se utiliza la edad jubilatoria como sinónimo de "personas mayores", esto es, 60 o más años para mujeres y 65 o más para varones.

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

¹⁰ El presente documento utilizará el término "género" (por identidad de género) para referirse a la característica presentada como "sexo" en los datos estadísticos. Si bien la información estadística es generalmente desagregada por "sexo", aludiendo a una característica individual de los sujetos encuestados, y el término "género" se emplea para aludir a la dimensión relacional en la que las diferencias sexuales asumen determinadas significaciones, este documento considera que el uso del término "sexo" tiene connotaciones que alimentan la perspectiva reduccionista que identifica las identidades sexuales y de género con determinaciones biológicas. Para ampliar, ver aclaraciones en Minoldo *et al.* (2015).

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

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



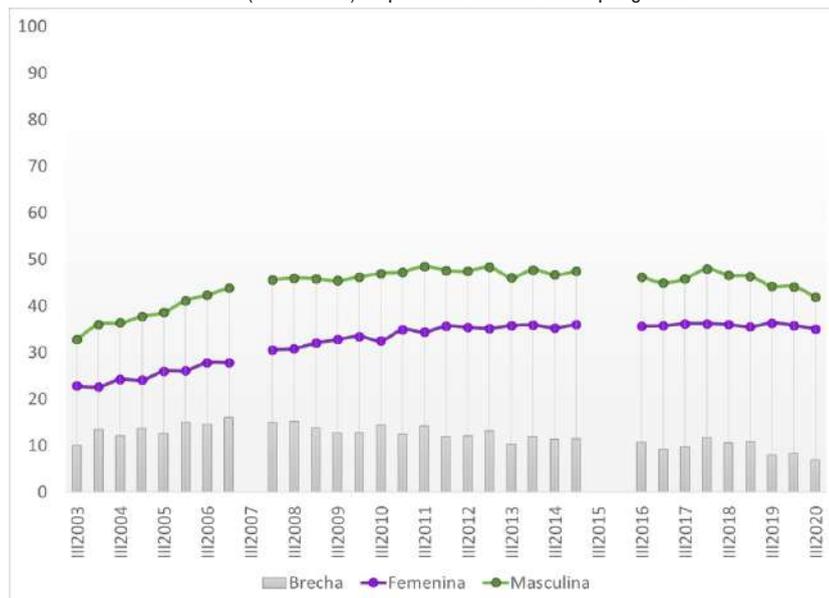
Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES (2021c).

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

6. LAS DESIGUALDADES DE CALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL

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

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

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

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

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

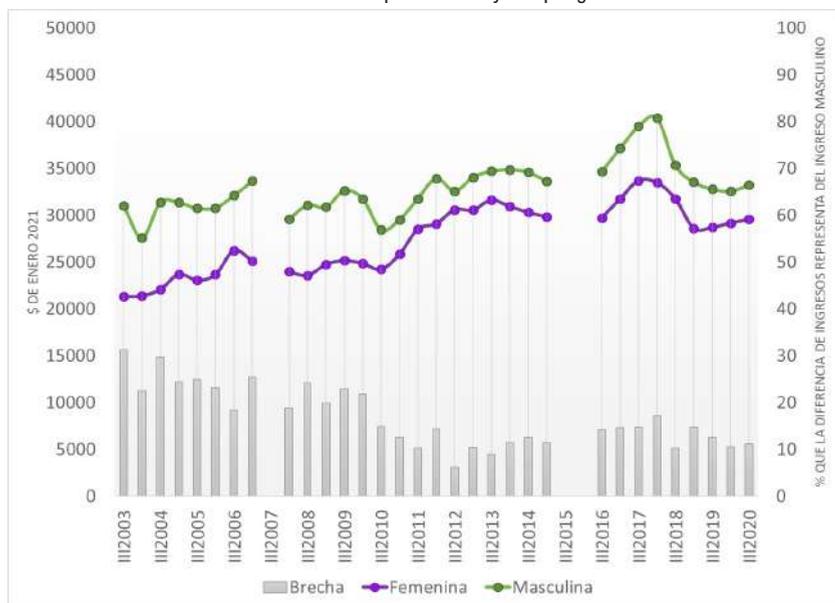
Finalmente, se observa en la serie una contracción de la brecha a partir de 2018 que tampoco parecería vincularse a un incidente sobre los ingresos previsionales. En este caso, la reducción de la brecha se produce por una tendencia descendente que se ve en los ingresos tan-

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

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

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

Gráfico 4
Haberes medios de personas mayores por género

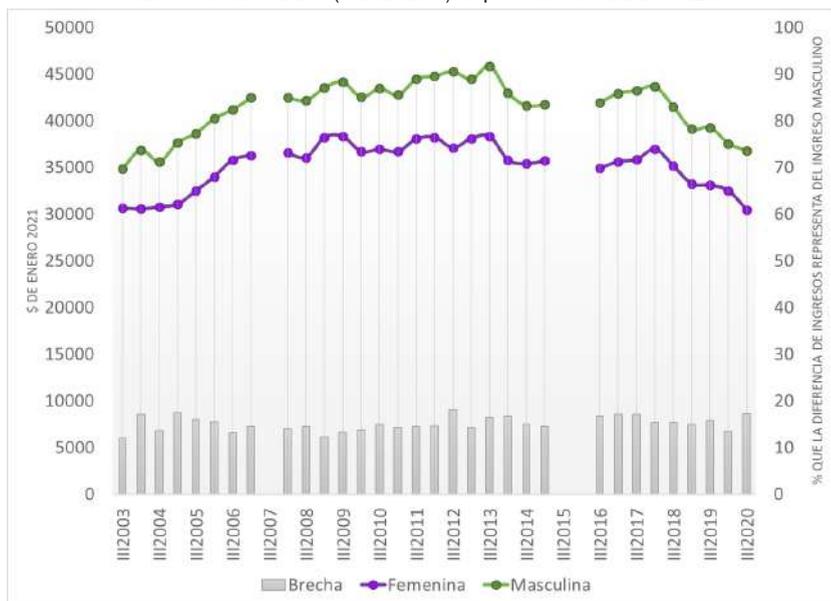


Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la EPH 2004 a 2015, Argentina (INDEC, 2021).

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

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

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



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

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

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

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

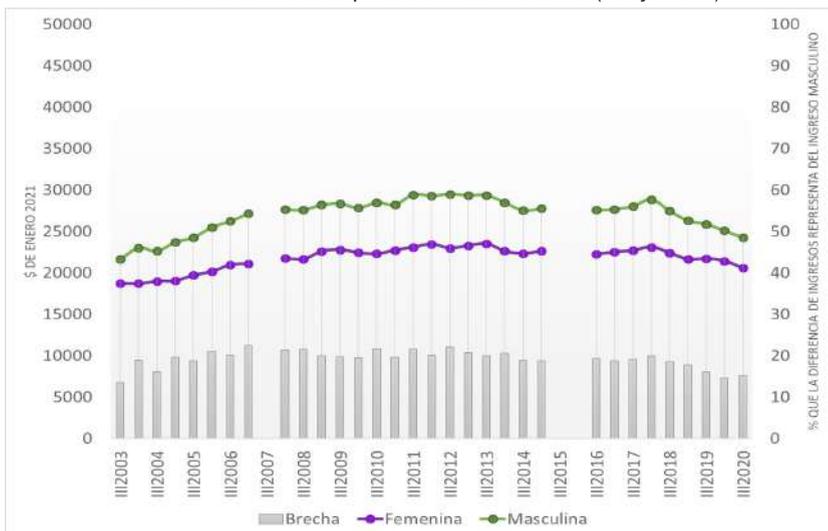
Al incorporar los ingresos por PUAM para las personas sin cobertura (ver el gráfico 6) se advierte que la brecha de género de los ingresos previsionales es mayor en casi todos los trimestres de la serie, a excepción del III-2020, y también es mayor el promedio de la brecha en toda la serie (que asciende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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

7. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

- Senado Nacional (2021a). “Versiones Taquigráficas del congreso”, 37° reunión, 30° Sesión ordinaria, 16 de diciembre de 2004.
- Senado Nacional (2021b). “Versiones Taquigráficas del congreso”, 33° reunión, 1° Sesión extraordinaria, 13 de febrero de 2007.
- Senado Nacional (2021c). “Versiones Taquigráficas del congreso”, 17° reunión, 15° Sesión ordinaria, 1 de octubre de 2008.
- UGyE (2021). “Introducción a la perspectiva de género en el mundo laboral. Brechas de género en la PBA”, Informe n° 1.
- United Nations (1976). “Plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer”, *Report of the World Conference of the international women’s year*. Ciudad de México.
- United Nations (1980). “Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: calidad, desarrollo y paz”. New York.

ANEXO METODOLÓGICO

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

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

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

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

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

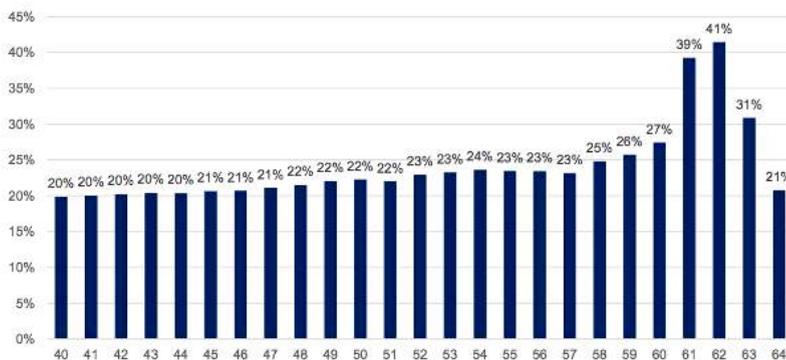
- Debido a irregularidades en el funcionamiento de INDEC, el instituto que releva la EPH, no se cuenta con relevamientos en el III trimestre de 2007, del III y IV de 2015 ni del I de 2016. Si bien existen advertencias sobre posibles problemas en los datos entre 2007 y 2015 se decidió emplearlos, en base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

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

A. SUPUESTOS QUE TIENDEN A SUBESTIMAR BRECHAS DE GÉNERO

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

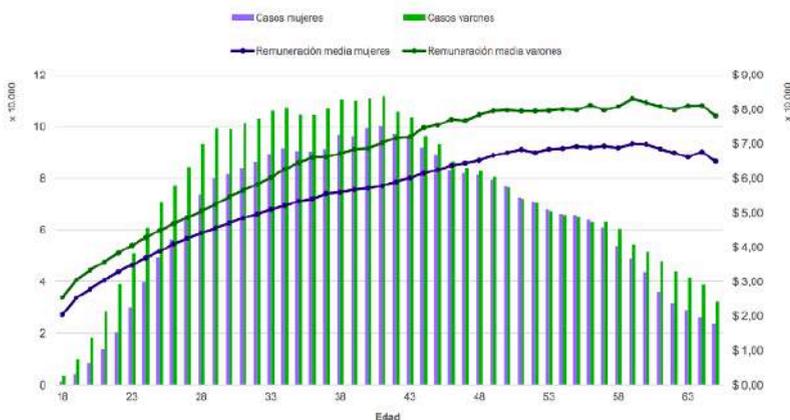
Gráfico 7
Brecha de género en la densidad de las contribuciones en personas de 40 a 64 años,
por edad simple



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

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

Gráfico 8
Empleo asalariado formal y remuneración media por edad



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

B. SUPUESTOS QUE TIENDEN A SOBREESTIMAR BRECHAS DE GÉNERO

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

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

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

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

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