

# ¿Y el género en la seguridad social argentina durante los gobiernos kirchneristas?

Estudio sobre las implicancias de la Asignación Universal por Hijo y el Plan de Inclusión Previsional

**Virginia Noemí Alonso (Argentina)**

Institutos Multidisciplinarios - UNCuyo - CONICET  
*alonsovirginia@yahoo.com.ar*

**Tatiana Marisel Pizarro (Argentina)**

IISE - UNSJ - CONICET  
*tatianamariselpizarro@gmail.com*

*Fecha de recepción: 30-09-2016*

*Fecha de aceptación: 01-02-2017*

## Resumen

El presente artículo busca analizar las implicancias de las transformaciones del Sistema de Seguridad Social Nacional mediante la consideración de los efectos de la Asignación Universal por Hijo y del Plan de Inclusión Previsional en las relaciones de género. Para ello, se adopta un enfoque teórico que permite abordar el estudio de estos cambios durante los gobiernos kirchneristas desde una perspectiva de género. Y se realiza la indagación mediante la utilización de la técnica de análisis documental y de datos estadísticos oficiales. De esta manera, gracias a la inspección de documentos oficiales, a través de esta metodología, y al diálogo con estudios sobre los efectos de ambas medidas en la población beneficiaria, los resultados del trabajo permiten entender los aspectos positivos de estas modificaciones. Asimismo, plantea las limitaciones de la seguridad social para el logro de relaciones de género más simétricas y equitativas.

**Palabras clave:** Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Plan de Inclusión Previsional, Género.

## Abstract

The current article is intended to analyze the implications of the transformations of the National Social Security System by means of the consideration of the effects of the Asignación Universal por Hijo and the Plan de Inclusión Previsional in gender relations. Hence, a theoretical approach is adopted which allows to tackle the study of those changes during the Kirchnerist administrations from a gender perspective. And the inquiry is conducted through the use of the document analysis technique and of official statistical records. In this way, thanks to the inspection of official documents, through this methodology, and to the dialogue with studies on the effects of both measures on the benefited population, the results of the work permit to understand the positive aspects of these modifications. Likewise, it poses the limitations of social security for the attainment of more symmetrical and equitable gender relations.

**Keywords:** Asignación Universal por Hijo, Plan de Inclusión Previsional, Gender.

## Introducción

Tras la consolidación del enfoque neoliberal en la política social argentina y sus consecuencias negativas para el bienestar de la población en general y de las mujeres en particular, durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015) se produjeron transformaciones con vistas al mejoramiento de la protección social. En el caso de la seguridad social, dadas las características innovadoras y/o las pretensiones de superación de la impronta neoliberal, diversas investigaciones se volcaron a analizar los sentidos que suponían estos cambios, la resignificación que aparejaban y los efectos sobre la población beneficiaria. En esta dirección, el presente artículo busca contribuir a ese debate al estudiar estas modificaciones en la seguridad social desde el enfoque de género.

Si bien estos cambios no han incorporado, en forma explícita, una perspectiva de género que atienda a los efectos de la política sobre las desigualdades entre varones y mujeres, dado que se entiende que el accionar estatal influye siempre sobre las relaciones de género -ya sea de una forma deliberada o no-, para este trabajo se han seleccionado aquellas medidas que han entrañado, con su ampliación de la cobertura, una titularidad predominantemente femenina. Éstas han supuesto el incremento significativo de la inserción femenina dentro de la seguridad social, pero que ante la carencia del enfoque mencionado suponen efectos no esperados.

De esta manera, el objetivo general de este artículo es analizar las implicancias de las transformaciones del Sistema de Seguridad Social Nacional mediante la consideración de los

efectos de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Plan de Inclusión Previsional (PIP) en las relaciones de género. Para alcanzar este propósito se persiguen dos objetivos específicos. El primero aspira a identificar los efectos que la AUH puede generar en términos de igualdad/desigualdad de género y en la autonomía económica. Mientras que el segundo es interpretar las implicancias del PIP en las amas de casa beneficiarias como producto de una externalidad positiva de la ley o un reconocimiento en el ámbito de la protección social del valor del trabajo de reproducción que se realiza al interior de los hogares.

Elaborado de estos objetivos se efectúa mediante el uso de la técnica de análisis documental para el tratamiento de ambas medidas. A través de la interpretación de estos documentos desde el enfoque de género junto con la consideración de datos estadísticos oficiales y estudios respecto a los efectos sobre la población beneficiaria, se da tratamiento a los propósitos del estudio y se pretende comprender la dimensión de género implícita en ambas medidas.

A continuación de esta introducción, en la segunda sección se presenta el enfoque teórico metodológico del estudio. La siguiente sección describe brevemente la evolución y las características de la seguridad social para mencionar sus implicancias de género. Luego, en el cuarto apartado se analiza la Asignación Universal por Hijo y en el próximo, el Plan de Inclusión Previsional. Finalmente, se da cierre al trabajo mediante exposición de las principales conclusiones.

## Acerca del enfoque teórico-metodológico del estudio

Tal como se dijo en la introducción, el presente trabajo se realiza desde la perspectiva de los estudios de género. Éstos se centran en el análisis de las relaciones de poder que existen entre mujeres y varones, entendiéndolas como social e históricamente construidas (Gamba, 2009). De acuerdo a este encuadre, la desigualdad de género se presenta como una cristalización de estas relaciones y remite, conforme a lo postulado por Varella Martí (2001), a las posiciones sociales asimétricas que ocupan las mujeres en relación a los varones en las distintas esferas de la vida social. Esta desigualdad llevada al ámbito del mercado de trabajo -una de las esferas centrales en nuestras sociedades- es visible en la asimetría de las tasas relativas a la participación económica de mujeres y varones, en la segregación horizontal u ocupacional, en la segregación vertical, en las diferencias salariales y en las desiguales condiciones laborales (Mayordomo y Domínguez, 2006).

Este enfoque explica la desigualdad mediante la incorporación de factores externos al mercado laboral, pero que lo atraviesan y están presentes en su funcionamiento, haciendo hincapié en la relación existente entre el Estado, la familia y el mercado. Para esto, se vale del concepto de división sexual del trabajo entendido, grosso modo, como la atribución del trabajo productivo a los varones y la atribución del trabajo doméstico no remunerado reproductivo a las mujeres<sup>1</sup>, a pesar que cada vez son más numerosas las que quieren insertarse y permanecer en el mercado laboral (Hirata y Kergoat, 1998).

A su vez, cabe destacar que, según Kergoat y Hirata (Hirata y Kergoat, 1998 y Hirata, 2000), si bien la división sexual del trabajo no es inmutable y se transforma en tiempo y espacio, en todas partes y en todos los tiempos el “valor” distingue al trabajo femenino del trabajo masculino. Dicho “valor” induce una jerarquía social. De este modo, *valor y principio de jerarquía permanecen inmutables bajo múltiples apariencias: el trabajo de un hombre pesa más que el de una mujer* (Hirata y Kergoat, 1998:142).

En cuanto al papel del Estado, éste incide en la modelación de las relaciones de género a través

de las políticas públicas, tanto en el ámbito público como en el privado (Levín, Campostrini, Sosa y Voras, 2007). De este modo, según el efecto de género presente en las distintas acciones del Estado, se refuerza o debilita la estructura genérica tradicional (Levín et al., 2007). Al respecto, se pueden mencionar distintos efectos de las políticas públicas según su relación con la división sexual del trabajo vigente en la esfera privada y pública, en tanto esta división se encuentra en el núcleo de los procesos de estructuración social y explica las desigualdades de género presentes en nuestras sociedades.

Para ello, se toman las reflexiones de Varella Martí (2001) que identifica tres tipos de efectos: reproductor, compensador y transformador. El primero no realiza cambios a la división sexual del trabajo, reproduce los procesos de estructuración social y, por lo tanto, las desigualdades de género. El segundo, implica la compensación en las desigualdades en la medida que posibilita una cierta emancipación de las mujeres gracias a la autonomía otorgada, pero no realiza modificaciones en la división sexual del trabajo. Y el tercero implica cambios en esta división generando transformaciones en las relaciones de género desde formas asimétricas y desiguales hasta formas simétricas y equitativas.

Respecto al concepto de autonomía económica de las mujeres, en este estudio se plantea una definición acotada al entenderla como *la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres* (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2016). Y otro concepto más amplio de autonomía se lo asocia a la capacidad de acceder a bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades y deseos en manera independiente a través de diversas formas: participación en el mercado de trabajo, propiedad de activos económicos, distribución de recursos al interior del hogar, acceso a recursos mediante intervenciones públicas, entre otras (Esquivel, 2012).

Teniendo en cuenta este enfoque conceptual, el análisis de las dos medidas de seguridad social también se valdrá de conceptos específicos que permitirán precisar con mayor profundidad las implicancias de género de la AUH y el PIP. En el caso del estudio de los efectos de la Asignación Universal por Hijo en las relaciones de género se adopta la propuesta analítica planteada por Rodríguez Enríquez (2011) en su trabajo sobre los Programas de Transferencia Condicionadas

<sup>1</sup> La división sexual del trabajo estructura las relaciones de género en todas las sociedades y establece una división naturalizada de las áreas reproductivas asignada a las mujeres, y de las productivas a los hombres. El trabajo no remunerado realizado para la reproducción social y las tareas del cuidado adquieren la categoría de no trabajo y son marginados como objeto de estudio por la economía. (Carrasco; 2001).

de Ingreso (PTC) en América Latina<sup>2</sup>. La autora ofrece un marco para abordar las implicancias de estos programas en la situación de las mujeres y la igualdad de género. En este trabajo se toman cuatro dimensiones de este marco:

- ◇ base del derecho al beneficio y titularidad;
- ◇ magnitud de beneficio
- ◇ características de las condicionalidades;
- ◇ implicancias de los PTC para la distribución del trabajo productivo y reproductivo.

A su vez, la autora hace hincapié en la necesidad de reflexionar desde un enfoque de género sobre la forma en que se relacionan estos programas con los sistemas de protección social.

Por otro lado, para analizar las implicancias del Plan de Inclusión Previsional bajo un enfoque de género se indaga esta medida a la luz de la relación bidimensional reconocimiento-redistribución planteada por Nancy Fraser<sup>3</sup>. La autora postula que el género tiene dimensiones político económicas debido a que es un principio de la estructuración de la economía política en el

que éste es el que establece la división entre trabajo remunerado “productivo” y trabajo doméstico no remunerado “reproductivo” -generalmente asignado a la mujer- (Fraser, 1997:31). Estos contextos tienen como resultado una

estructura político-económica que genera modos de explotación, marginación y pobreza, específicos de género. [...] Cuando se mira desde este punto de vista, la injusticia de género aparece como una especie de la injusticia distributiva que exige a gritos la redistribución” (Fraser, 1997:32).

De este modo, la autora pregona la visión crítica ante medidas sociales que *deberían promover la plena e igual participación de las mujeres a la par con los hombres, en todas las esferas de la vida social -en el trabajo, la política, la vida asociativa de la sociedad civil-* (Fraser, 1997:68).

En cuanto a la metodología y fuentes de información, este trabajo se realiza mediante la técnica de análisis documental. Al estudio de los documentos oficiales relativos a la creación y aplicación de la AUH mediante el esquema analítico planteado, se suma el análisis documental del PIP consistente en el contraste de los fundamentos explícitos en su normativa y presentación con el estado actual de la situación según datos oficiales. A través de la interpretación de estos documentos desde el enfoque de género junto con la consideración de datos estadísticos oficiales y estudios respecto a los efectos sobre la población beneficiaria, se da tratamiento a los objetivos de este análisis.

Con esto se pretende comprender la dimensión de género implícita en ambas medidas, entendiendo que el Estado tiene un papel fundamental en la reproducción o transformación de la desigualdad que suponen este tipo de relaciones. Para ello, y antes de pasar al análisis pormenorizado de la AUH y PIP, en la próxima sección se hará un breve repaso sobre las características del sistema seguridad social en los últimos años pretendiendo contextualizar las medidas que se estudiarán y brindar elementos para comprender su relevancia dentro de este sistema y su importancia para nuestra indagación.

<sup>2</sup> La creación de esta medida suscitó distintas formas de comprenderla. En este trabajo se adopta la postura de aquellos/as autores/as que la entienden como un programa de transferencia condicionada de ingreso, aún teniendo en cuenta que su incorporación al componente no contributivo del sistema de seguridad es una diferencia que la separa de otros de estas características. Para un desarrollo más profundo véase la cuarta sección.

<sup>3</sup> Para contextualizar la realidad en la que se da esta relación, Nancy Fraser presenta dos nociones de injusticia: la socioeconómica -enraizada en la estructura político-económica de una sociedad- y la cultural o simbólica -enraizada en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación-. La autora plantea que la injusticia socioeconómica incluye la explotación (es decir, la apropiación del usufructo del trabajo propio en beneficio de otros); la marginación económica (esto es, el verse confinado a trabajos mal remunerados o indeseables, o verse negada toda posibilidad de acceder al trabajo remunerado); y la privación de los bienes materiales indispensables para llevar una vida digna (Fraser, 1997:21). Mientras que la injusticia cultural o simbólica incluye la dominación cultural (estar sujeto a patrones de interpretación y comunicación asociados con otra cultura y ser extraños u hostiles a los propios); el no reconocimiento (hacerse invisible a través de prácticas representativas, interpretativas y comunicativas de la propia cultura); y el irrespeto (ser calumniado o menospreciado habitualmente en las representaciones culturales públicas estereotipadas o en las interacciones cotidianas) (Fraser, 1997:22).



## Los derroteros de la seguridad social y las implicancias de género

El concepto de seguridad social remite usualmente al conjunto de programas y políticas, llamados seguros sociales, que busca cubrir a las personas ante determinados riesgos asociados a la probabilidad de ocurrencia de algunos hechos (Centrángolo, 2009). Como indica Centrángolo (2009), entre estos riesgos aparecen la pérdida de ingresos o los shocks de gastos vinculados al retiro en la vejez, la invalidez, accidentes, entre otros.

En el caso de la Argentina, y para precisar los alcances del estudio, se considera al Sistema de Seguridad Social Nacional constituido por el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) creado en 1991 y el Sistema Nacional del Seguro de Salud creado en 1988. Mientras este último incluye al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y a las obras sociales nacionales, el SUSS está conformado por el Subsistema Previsional, el Subsistema de Asignaciones Familiares, el Seguro de Desempleo y el Subsistema de Riesgos de Trabajo.

Respecto a las características de los sistemas de seguridad social, Rodríguez Enríquez (2012) plantea que su principal particularidad ha sido su conformación bajo la lógica de seguros sociales que, de manera predominante, han asociado el acceso a los beneficios a cierta historia contributiva vinculada al mercado laboral. Siguiendo a la autora, se requiere de un empleo y de una contribución en relación al ingreso laboral para ser parte de la seguridad social.

De esta manera, en los esquemas de transferencias monetarias contributivas, tales como la previsión social, el seguro de desempleo y las asignaciones o subsidios familiares, el acceso y las características de los beneficios quedan asociados a la situación de las personas en el mercado de trabajo. Es decir, el rendimiento de la seguridad social se determina por el funcionamiento de este mercado (Rodríguez Enríquez, 2012).

Según la autora, esto ha sido problemático en América Latina producto de:

- ◇ Los altos niveles de trabajo asalariado no registrado y del empleo informal
- ◇ La manera en que los bajos niveles salariales afectan a los recursos sobre los que sustenta financieramente estos seguros
- ◇ La discriminación de género en los mercados de trabajo.

Así, concluye que

los seguros sociales en América Latina se constituyen en una expresión de la desigualdad que impera en la región y que deriva en una parte sustantiva de la dinámica de los mercados laborales. La desigualdad se pone de manifiesto en dos elementos principales: 1) la exclusión de contingentes importantes de la población de la cobertura de estos cuerpos centrales de la protección social; y 2) la estratificación en el nivel de los beneficios, en la medida que los mismos reproducen la discriminación salarial del mercado laboral (Rodríguez Enríquez, 2012:404).

Al tener en cuenta estas precisiones respecto a la conformación de la seguridad social en América Latina, puede decirse que la consideración de las reformas laborales y de la seguridad social realizadas en la Argentina de los años noventa, contribuyeron a reforzar las desigualdades señaladas. Sin embargo, los cambios operados en los subsistemas de previsión social y asignaciones familiares durante el siglo XXI intentaron correr en dirección contraria al extender la cobertura a segmentos hasta entonces excluidos, incorporar prestaciones de carácter no contributivo y mejorar el nivel de las prestaciones. Entre las medidas adoptadas se puede mencionar: la Ley N° 25.994 de Jubilación Anticipada en el año 2005, la Ley N° 24.476 de Moratoria Previsional, la Ley N° 26.417 de 2008 de Movilidad Jubilatoria, la Asignación Universal por Hijo de la Protección Social (AUH) implementada mediante Decreto N° 1.602/09, la Asignación por Embarazo (AUE) por Decreto N° 406/11 y la Ley 26.970 de 2014.

Gracias a estas modificaciones aumentó la cantidad de personas cubiertas por la seguridad social, fundamentalmente debido a la inclusión vía moratoria previsional y a la aplicación de la AUH (Lombardía y Domeniconi, 2015). A su vez, el gasto público ejecutado en la seguridad social casi se duplica entre 2003 y 2011, al pasar de representar el 5,3% del PBI al 10% (Golbert, 2012), y se explica fundamentalmente por el incremento del peso de los gastos en prestaciones previsionales y asignaciones familiares, 2,9% y 1% de aumento respectivamente.

La lectura de estos datos nos permite comprender en mayor medida las dimensiones del PIP y la AUH dentro de la seguridad social argentina en el presente siglo. Así, la ampliación de la cobertura que ha conllevado ambas medidas,

teniendo como principales titulares a las mujeres, nos lleva a preguntarnos sobre sus implicancias en las relaciones de género en un sistema que ha estado estructurado alrededor de la figura del varón asalariado formal. Si bien este tipo de estructuración ha reproducido las desigualdades de género en el mercado de trabajo (vinculadas

a la discriminación laboral y a las características de esta inserción) al excluir a las mujeres de ciertas posiciones dentro de estos sistemas o por el lugar que ocupan dentro de la estratificación de beneficios, el análisis de las medidas objeto de este estudio buscará entender hasta dónde llegan los avances en la cuestión del género.

## La Asignación Universal por Hijo para Protección Social<sup>4</sup>

### Acerca de la medida

A fines de 2009 se implementó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social con el objeto de extender el alcance de las asignaciones familiares a aquellos sectores de la población excluidos de este componente de la seguridad social. Esta medida se formuló como una prestación monetaria no retributiva a pagar mensualmente a un padre, madre, tutor/a, curador/a o familiar (hasta el tercer grado de consanguinidad) por cada menor de dieciocho años e hijo/a con discapacidad (sin límite de edad) que se encontrara a su cargo, siempre que no estuviera empleado/a, emancipado/a o recibiera alguno de los beneficios presentes en la Ley N° 24.714. Y, a diferencia de las asignaciones familiares por hijo, el pago del beneficio se abonaría por cada hijo/a con o sin discapacidad acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al monto equivalente a cinco menores.

La extensión de asignaciones familiares se aplicaría a hijos/as de las personas que se estuvieran desocupadas sin seguro de desempleo o bien se desempeñaran en la economía informal, fueran monotributistas sociales o trabajaran en servicio doméstico con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM). De esta manera, quedarían excluidos grupos de trabajadores/as que tampoco percibían asignaciones familiares. Entre ellos se encontraban el servicio doméstico con ingresos mayores al SMVM y el resto de los/as monotributistas.

La percepción de esta transferencia también suponía que el menor fuera argentino, hijo/a de argentino/a o haber residido en el país por lo menos tres años, que tanto el titular como

el/la menor tuvieran documento nacional de identidad y que los/as menores concurrieran a establecimientos educativos públicos (desde los cinco a los dieciocho años) y cumplieran con los controles sanitarios.

De esta manera, expuesta brevemente la AUH, resulta necesario aclarar que si bien con ella se daba lugar en la Argentina a un subsistema no contributivo dentro del subsistema de asignaciones familiares, esta medida conservaba las características típicas y respondía a las finalidades de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTC). Pues, la AUH ha sido una transferencia monetaria que se ha realizado mediante condicionalidades y su aplicación se ha focalizado a la población enunciada anteriormente y, a su vez, ha respondido al objetivo que ha promovido a este tipo de programas en la región.

Tal como señala Rodríguez Enríquez (2011), los PTC se han implementado en América Latina como modo de atender a las personas en situación de pobreza. Y en este sentido, el análisis del decreto de la AUH permite observar que su campo de acción se remitió a esta problemática en la Argentina. Pues, según la letra de este decreto, con esta extensión de las asignaciones se pretendía brindar un “paliativo” a la situación de pobreza en la que se encontraban aquellos sectores vulnerables que, a pesar de la política llevada a cabo por el Gobierno, estaban desempleados o trabajando dentro de la economía informal.

A su vez, la AUH ha cumplido con las tres características que comparten los PTC: transferencia monetaria de ingresos, establecimiento de condicionalidades y focalización. La forma en que han actuado las condicionalidades implicaba que el cobro total de las prestaciones monetarias no retributivas estaba sometida al cumplimiento de las exigencias de asistencia escolar y la atención sanitaria. Más específicamente, los/as titulares del beneficio (en su gran mayoría mujeres) cobraban mensualmente el 80% del monto previsto y el 20% restante cuando acreditaban el cumplimiento de los requisitos sobre educación y salud. Asimismo, la falta de acreditación implicaba la pérdida del beneficio.

<sup>4</sup> La descripción y el análisis tanto de la Asignación Universal por Hijo como de su relación con el resto de los componentes del subsistema de asignaciones familiares se limita al recorte temporal 2009-2015, ya que es objeto de este estudio analizar cuáles fueron las implicancias de género en la seguridad social dentro de las administraciones kirchneristas. Si bien las transformaciones realizadas durante el gobierno de Mauricio Macri no han cambiado sustancialmente las características de la AUH, no es objeto de este artículo la consideración de las modificaciones por lo que éste se remitirá únicamente al periodo señalado.

La focalización del programa remite a la definición de los/as sujetos/as para los que estaban destinadas estas transferencias: niños, niñas y adolescentes de familias excluidas de las asignaciones familiares, pero cuyos padres, madres o tutores se encontrarán en determinadas posiciones laborales. Como ya se señaló existían grupos de trabajadores que quedaban fuera de la AUH a pesar de no percibir asignaciones familiares. A estos excluidos, Arcidiácono, Barrenechea y Strachnoy (2011) agregaron, con objeto de señalar la ausencia de universalidad en la medida, a *los privados de libertad (incluyendo personas con discapacidad psicosocial), los migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años y puedan demostrarlo, aquellos que no tengan DNI y, sobre todo, quienes declaren tener un salario superior al SMVyM* (Arcidiácono et al., 2011:11). A su vez, el incumplimiento de los requisitos por parte de los/as mayores también limita la universalidad de la AUH. Lo que concuerda con la idea de los PTC para los que existirían personas merecedoras y no merecedoras del beneficio.

Para concluir, se puede agregar que la AUH como PTC se focalizó en una población significativa en cuanto a su tamaño. Dada su rápida implementación, en diciembre de 2009 Anses contabilizó más de 3.400.000 niños y niñas beneficiarios/as y más de 1.900.000 titulares. Lo que equivalía, según datos oficiales, al 30% de los menores de 18 años del país.

### **La Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de género**

En este apartado se analizan, siguiendo la propuesta de Rodríguez Enríquez (2011), los posibles efectos de la AUH sobre las relaciones de género y la desigualdad entre varones y mujeres, mediante la consideración de las distintas dimensiones del enfoque analítico<sup>5</sup>.

Respecto al derecho al beneficio y titularidad, y tomando como base la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061), el decreto de la AUH estableció que la percepción del beneficio tenía como sujeto de derecho a los menores y a los hijos e hijas con discapacidad de grupos familiares de los sectores vulnerables de la población. Y se delimitó, como ya se ha visto, a estos grupos vulnerables en situación de pobreza según la inserción laboral de los padres, las madres o mayores a cargo.

En este contexto, eran las mujeres, en su calidad de madres o tutoras, las titulares prioritarias de la prestación en el caso de que los padres compartieran la custodia de los hijos e hijas<sup>6</sup>. Es

<sup>5</sup> Estas dimensiones son: a) base del derecho al beneficio y titularidad; b) magnitud de beneficio; c) características de las condicionalidades; d) implicancias de los PTC para la distribución del trabajo productivo y reproductivo.

<sup>6</sup> En esta dimensión se plantea una diferencia entre el subsistema no contributivo relativo a la AUH y el contri-

decir, la AUH no las convirtió en portadoras de derechos propios, sino que derivó la posibilidad de acceder a estos ingresos de la condición de madre o tutora de los menores.

Dada esta característica de la forma de gestión, la proporción de mujeres titulares se incrementó con el transcurso del tiempo, pasando de 85% en diciembre de 2009 a 97% en diciembre de 2015 (Anses, 2016). De esta manera, la transferencia se realizó casi en su totalidad a las mujeres de los grupos familiares.

En cuanto a la magnitud del beneficio, la AUH se presentó como ventajosa frente a otros programas que no consideraban la cantidad de hijos e hijas al momento de determinar el monto del beneficio. Otro de los aspectos positivos correspondió a la fijación del valor de la prestación en relación al máximo monto de las asignaciones familiares.

Pero, a pesar de estas características, se observan aspectos negativos referidos a la potencialidad de la AUH para la igualdad. Pues las titulares de la prestación, en el rol de administradoras de este beneficio para sus hijos, han señalado las limitaciones del mismo en relación con las necesidades de los/as menores (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2014). También, se advierte la limitación de montos si se tienen en cuenta los costos de adquisición de los servicios de cuidado.

El tratamiento de la dimensión sobre las condicionalidades permite observar que eran las mujeres quienes resultaban responsables de gestionar el cobro de la AUH y del cumplimiento de los requerimientos relativos a la salud y educación de menores e hijos con discapacidad. Es necesario subrayar que mientras el programa responsabilizaba a las madres y tutoras, éste no preveía ningún mecanismo que afirmara las responsabilidades de los padres respecto al trabajo reproductivo, recayendo sobre las mujeres el peso de las condicionalidades que se ejercían de manera punitiva. En este sentido, las mujeres perdían la percepción mensual ante el incumplimiento de algunas de las exigencias planteadas.

La última dimensión es la de las implicancias de la AUH para la autonomía económica de las mujeres y para la distribución del trabajo productivo y reproductivo. En este sentido, se advierte el refuerzo simbólico que hace de los mandatos socialmente construidos para varones y mujeres -vinculados a la división sexual del trabajo- y de las responsabilidades relativas

butivo. En tanto mientras para el primero el Estado otorga la prioridad de la titularidad para las mujeres, para el segundo las familias tienen mayor posibilidad resolver esta titularidad. Al respecto, cabe mencionar que si bien el Decreto 614/2013 del Poder Ejecutivo Nacional introdujo un cambio en el subsistema contributivo al plantear que el pago de las asignaciones familiares se hará a las mujeres independientemente del integrante del grupo familiar que genere el derecho al cobro de la prestación, el cobro efectivo por parte de las mujeres suponía un trámite por parte de éstas para realizar el traspaso, en el caso de que Anses no contara con sus datos.



al trabajo de cuidado. Y, se encuentra que el refuerzo simbólico del rol de cuidadora y el aumento del trabajo reproductivo que conlleva la AUH, en ausencia de mecanismos que permitan la conciliación entre trabajo productivo y reproductivo, podría funcionar como un escollo o desaliento a la inserción laboral de las titulares.

Distintos estudios permiten arrojar luz sobre los efectos en el comportamiento de la población beneficiaria con relación al mercado de trabajo. Al respecto, Maurizio y Vázquez (2014) concluyen que los efectos a corto plazo -un año de su implementación- no mostraron desincentivos importantes ya que no se desalentó la participación de los adultos y las adultas ni supuso una disminución de las horas trabajadas. La comparación entre mujeres receptoras de la AUH y las mujeres de hogares elegibles y no beneficiarios tampoco presentó diferencias en estos aspectos.

También, Garganta y Gasparini (2012) permiten observar el impacto del programa sobre la informalidad laboral. En su estudio -que abarca el periodo 2005-2011-, exponen que la AUH resultó ser un desincentivo para pasar de la desocupación o informalidad a la formalidad, siendo mayor en el caso de las mujeres.

Si bien los hallazgos realizados hasta el momento muestran algunos efectos negativos sobre la inserción laboral de las mujeres, es significativo resaltar la importancia de estudiar las posibles brechas entre mujeres y varones de hogares beneficiarios que se pueden dar con el paso del tiempo. En este sentido, como señala Rodríguez Enríquez (2011), conviene tener presente que se trata de personas con trayectorias laborales débiles y con bajo estímulo a insertarse en el mercado de trabajo debido a las malas condiciones en las que pueden participar. Según la autora, para las mujeres que poseen trayectorias más vinculadas con la "inactividad", los PTC podrían operar como *trampa de la inactividad*. Bajo esta trampa, las mujeres no intentarían insertarse en el mercado porque no pueden hallar buenas oportunidades y puesto que el costo de esa inserción es alto por los problemas de la conciliación entre trabajo y familia.

Para la AUH el accionar de esta trampa se fundamenta en que, aunque no crea incompatibilidad entre la percepción de la prestación y el trabajo productivo remunerado, el refuerzo del rol cuidador y la recarga del trabajo reproductivo aumenta el costo de inserción ante un contexto laboral desfavorable. Y en estos casos entra en cuestión las posibilidades de autonomía económica (bajo la acepción acotada de la misma) que implicaría la titularidad de este beneficio, en tanto obstaculizaría la capacidad de generar ingresos a partir del acceso al trabajo remunerado.

A su vez, la consideración del concepto en su

sentido amplio también resulta problemático en tanto se plantean distintas aristas de análisis. Por un lado, tal como postulan Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, las receptoras *no siempre identifican la titularidad femenina como un problema en sí mismo; por el contrario, del trabajo de campo surge una valoración positiva con relación a su impacto en términos de la autonomía que implica percibir un ingreso propio* (2014:68). De esta manera, las mujeres sienten que la posibilidad de contar con un ingreso propio las empodera frente a sus parejas más allá de que este ingreso esté destinado a sus hijos/as. Pero, por otro lado, como se ha visto anteriormente, crecen las dificultades de las mujeres de mejorar sus ingresos a partir de la participación en el mercado laboral y, como consecuencia, se refuerza la dependencia de ellas a una transferencia del Estado que dejará de percibir al cumplir 18 años su último hijo.

Todas las dimensiones analizadas permiten sostener, según la propuesta analítica adoptada, el escaso potencial de la AUH para la igualdad de género. Asimismo, dejan observar el sesgo reproductor de esta medida en tanto refuerza la división sexual del trabajo.

Por último, cabe resaltar que si bien la AUH busca incluir a grupos de la población excluidos de la protección social, es necesario destacar que la segmentación del sistema supone diferencias a favor de aquellos que se insertan en el subsistema contributivo. Entre estas diferencias a favor de este subsistema se encuentran: la ausencia de límites respecto a la cantidad de hijos e hijas por las que se cobra la asignación, la inexistencia de condicionalidades punitivas, la mayor cantidad de componentes de las asignaciones familiares y la ausencia de un límite tan bajo como el del SMVM para dejar de percibir la prestación.

Si a estas diferencias que actúan en detrimento de los ingresos y la protección social de los sectores más vulnerables, se le suma la diferencia de género observada entre los dos subsistemas de las asignaciones (entiéndase: mientras el subsistema no contributivo establece condicionalidades punitivas y privilegia la titularidad femenina, no se establecen condiciones vinculadas al cuidado para las mujeres del subsistema que sí es contributivo), se pueden observar las disimilitudes que el sistema de seguridad social implica para mujeres de distintos estratos socio-económicos. Pues, ambas diferencias aumentan las dificultades para conciliar la vida familiar y la laboral para las receptoras de la AUH. Ya que para estas mujeres, el refuerzo de las responsabilidades ligadas al trabajo reproductivo y la menor posibilidad de externalizar vía mercado este trabajo (dada la menor percepción de ingresos) les dificulta en mayor medida la posibilidad de conciliar el trabajo productivo y reproductivo.



## El Plan de Inclusión Previsional

### Detalles del plan

En Argentina, las consecuencias de las políticas neoliberales de los 80 y 90 fueron devastadoras: factores como la precarización de los mercados laborales, cambios en las estructuras familiares y restricciones fiscales, entre otras, que llevaron a impulsar políticas de contención del gasto previsional, en lugar de políticas que permitieran ampliar la cobertura y los beneficios (Arza, 2013).

Contrarrestando esta realidad, en la última década se vivió un proceso de contrarreforma que abarcó la lógica misma de funcionamiento del sistema (de un sistema mixto a un sistema de reparto), su administración (de mixta a estatal) y se crearon así programas que permitieron ampliar el número de beneficios y la cobertura, como es el caso del Plan de Inclusión Previsional.

A partir del 2004, el Plan de Inclusión Previsional<sup>7</sup> marcó un antes y un después en la universalización de las políticas públicas, sobre todo con un grupo relegado en el ámbito de la previsión social: aquellos que teniendo la edad de retiro *no* pudieron acceder a una jubilación. Esto puede ser porque se desempeñaron en trabajos enmarcados dentro del mercado informal -lo que tuvo como consecuencia directa la inexistencia o insuficiencia de aportes previsionales- o porque tuvieron trayectorias laborales inestables -ya sea por periodos extensos de inactividad o desempleo-, entre otras razones.

Con el Plan de Inclusión Previsional (PIP), el Estado previó la inserción en el sistema jubilatorio de personas que incumplieran los requisitos previstos para el acceso a la prestación de vejez impuestos por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones<sup>8</sup> -aportes formales

<sup>7</sup> Permitted que personas en edad jubilatoria (mujeres a los 60 años y varones a los 65 años), que carecían de años de aportes formales, pudieran acceder a una prestación previsional. A través del Decreto 1454/05 permitió por primera vez a los autónomos con problemas de regularización de deudas de aportes, poder inscribirse en un plan de regularización de deudas anteriores a 1994, que les permitiera acceder al beneficio previsional (Anses, 2010:8).

<sup>8</sup> De acuerdo a lo estipulado por la Ley 24.241, en su artículo 1 (1993), el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones cubrirá las contingencias de vejez, invalidez y muerte y se integrará al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Conformen este sistema: 1) Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financiarán a través de un sistema de reparto, en adelante también Régimen de Reparto, y 2) Un régimen previsional basado en la capitalización individual, en adelante también Régimen de Capitalización.

En 2008, el Poder Ejecutivo Nacional promulga la Ley

incompletos o ausencia de éstos, o bien aportes completos pero personas menores de 65 años-. A partir de esta normativa, cualquier individuo podría inscribirse en una moratoria, lo que implicaba el pago en cuotas de la deuda reconocida por los años no aportados (que se descuentan directamente de la prestación previsional). Pautinamente, el sistema previsional expandió su alcance mediante la implementación del Monotributo Social<sup>9</sup> y del Régimen de Regularización de Deudas de los trabajadores/as autónomos/as<sup>10</sup>, que en su conjunto propusieron saldar la deuda de contribuciones que tenían los aportantes previa a 1994.

El Monotributo Social consideraba como beneficiario al “trabajador/a” que no había realizado aportes formales, por lo que se estipuló como requisito el detalle de un historial de las actividades laborales consideradas productivas durante sus años de actor económicamente activo. Cabe destacar que el Monotributo Social es una categoría tributaria permanente, creada con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos.

El PIP contó con dos etapas. La primera inició en 2004 y la moratoria para saldar deudas previsionales correspondió a la Ley 25.994. Esta permitía que pudieran acceder a su jubilación aquellas personas a la que le faltaran años de aportes para cumplir con los requisitos de la Ley 24.241. Es necesario recalcar que esta moratoria habilitó la obtención del beneficio a quienes nunca se inscribieron ni aportaron a la seguridad social, mediante el pago de una deuda que se determinó según el valor histórico de los aportes.

26.425, que dispone la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA-. A través de dicha ley, se eliminó el Régimen de Capitalización -fue absorbido y sustituido por el Régimen de Reparto-. En consecuencia, los fondos del Sistema de Capitalización (AFJP) pasaron automáticamente a la Administración Nacional de Seguridad Social.

<sup>9</sup> Estipulado en el año 2004 a través de la Ley 25.865 “Ley de Impuesto al Valor Agregado” (...) Establécese un régimen especial de regularización de obligaciones provenientes del aporte previsional de los trabajadores autónomos, regulado por las Leyes Nros. 24.241, 18.038, 19.032 y 21.581 y del impuesto integrado y cotizaciones previsionales fijas con destino al Sistema Único de la Seguridad Social, correspondiente a los responsables adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes instituidos por la Ley 24.977 y sus modificaciones”.

<sup>10</sup> Ley 24.476, sancionada en 1995.

Cabe aclarar que en la práctica no era necesario ser trabajador/a autónomo/a, bastaba con declararse como tal en forma retroactiva -y siempre por períodos previos a septiembre de 1993-, de tal manera de poder pagar los aportes que hicieran falta para completar el requisito de 30 años pedido por ley. Por este mecanismo, entonces, podía adherir a la moratoria una persona sin ningún aporte registrado. El potencial beneficiario, para sumar años de aportes, debía presentar en la AFIP los formularios 460 y 929 -de alta y baja, respectivamente- del sistema de autónomos, aclarando que la inscripción se realiza para ingresar a la moratoria. Al hacerse la inscripción, se debía optar por un código de actividad acorde a lo que se declara. Por ejemplo, para el personal doméstico correspondía el código 898, de *servicios de higiene y limpieza*; y para amas de casa un código posible es el 307, de *costureras*. El listado de códigos es el que está previsto en el decreto 433 del año 1994. El período por el que una persona se inscribía dependía de la cantidad de aportes que le faltasen. Pero, había que tener en cuenta dos características del sistema jubilatorio: es posible contabilizar hasta siete años de aportes aún sin pagos efectivos, por períodos anteriores a 1969; esto significa, por ejemplo, que quien nunca aportó no tendrá que pagar por 30 sino por 23 años. En el caso de las mujeres de 60 años sin ningún aporte, la deuda era de \$14.465, y podía pagarla en 30 cuotas de \$526 o en 60 de \$284,92. Si tuviera 64 años en lugar de 60, su compromiso sumaría \$12.540 y tendría la posibilidad de saldarlo en 30 cuotas de \$456 o en 60 pagos mensuales de \$247 (Stang, 2016).

Por otro lado, la segunda etapa del PIP se dio en 2014, a través de la Ley 26.970. Con esta normativa se implementó un nuevo Plan de Inclusión Previsional destinado a todas aquellas personas que se encontraban en edad jubilatoria y que no pudiesen acceder a una prestación previsional. La nueva moratoria estuvo en vigencia por el plazo de dos años, comprendiendo a los trabajadores/as autónomos/as y monotributistas, para que pudiesen acceder a las prestaciones previsionales que otorga la Ley 24.241. Permitía alcanzar este beneficio jubilatorio quienes tenían la edad requerida pero no la cantidad de aportes que exigía el sistema. El procedimiento consistía en declarar una deuda por aportes impagos y saldarla con un plan de pago en cuotas, que se iban descontando de los haberes mensuales una vez que la Anses otorgaba la prestación.

En el artículo 1° de la Ley 26.970 se postulaba como beneficiarios a

los trabajadores autónomos inscriptos o no en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y los sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS), en adelante monotributistas, que hayan cumplido a la fecha o

cumplan la edad jubilatoria prevista en el artículo 19 de la Ley 24.241 dentro del plazo de dos (2) años desde la vigencia de la presente, podrán regularizar sus deudas previsionales conforme el régimen especial establecido en la presente ley.

Es decir, el plan incluía a quienes tenían aportes insuficientes y a quienes nunca los hicieron o no estuvieron siquiera inscriptos. La Anses realizaba una evaluación socioeconómica del solicitante, mediante un cruce de datos con la AFIP.

## El Plan de Inclusión Previsional desde una perspectiva de género

En Argentina, el PIP resultó ser una política emblemática para las mujeres mayores. Tal es así que ésta se conoce coloquialmente como *Jubilación de ama de casa*. Esta denominación deviene del hecho que la mayoría de las personas beneficiadas por la moratoria<sup>11</sup> -parte del Plan de Inclusión Previsional- ha sido mujeres; en mayo de 2010, del total de beneficios otorgados un 78% corresponden a mujeres, mientras que el 22% restante a varones (Observatorio para la Seguridad Social, 2011:14).

Al respecto, es necesario subrayar que la desigualdad de género es una de las limitaciones más relevantes de los sistemas previsionales basados en el diseño bismarckiano. Camila Arza (2013) plantea que esto se debe a que en estos sistemas la unidad de protección es la familia, definida como un núcleo estable en el cual la mujer que se dedica al trabajo no remunerado del hogar (incluyendo cuidado de niños o ancianos) se encuentra protegida a través de su marido. El derecho a una pensión en caso de muerte es un ejemplo de esta cobertura “derivada” de la condición familiar. Uno de los problemas de este diseño es que responde cada vez menos a la realidad de la organización familiar actual. Por otro lado, a pesar de la tendencia al alza, aún hoy las mujeres siguen presentando tasas de participación en el mercado laboral menores que los hombres, por lo que a la hora de reclamar un beneficio jubilatorio contributivo las mujeres se encuentran en desventaja: acumulan menos aportes y por lo tanto muchas de ellas no logran alcanzar el mínimo requerido para obtener un beneficio; y las que sí lo obtienen, reciben beneficios más bajos, sea por haber contribuido pocos años o porque sus aportes y/o ingresos laborales fueron menores.

<sup>11</sup> Cabe aclarar que esta política corresponde a una pensión no contributiva que no tiene como requisito el haber realizado aportes al sistema previsional, salvaguardando a la población en situación de vulnerabilidad social y de pobreza. Estas prestaciones previsionales de vejez y sobrevivencia están garantizadas de forma vitalicia una vez que son otorgadas, aunque han resultado bastante volátiles por el contexto inflacionario y los mecanismos de indexación establecidos en distintos momentos.

La puesta en marcha de la *Jubilación de amas de casa*, que favorecía a personas -sobre todo mujeres- que no pertenecieron al mercado formal del trabajo, trajo aparejado cierto descontento en quienes fueron plenos actores en el mercado formal, por considerar que tales pensiones no contributivas se estarían financiando con la “licuación” de los beneficios de quienes sí lo hicieron.

Partiendo de un análisis sectorial es posible inferir que la diferencia de clases y la concepción machista de la sociedad es más notoria entre quienes dicen merecer este beneficio y los que argumentan “dar” los fondos necesarios para que esta política pública se lleve a cabo. Estos planteos se dan en un contexto en el que se invisibiliza el hecho que esta ayuda dotaría a un inmenso grupo de ancianas de una independencia económica que el mismo capitalismo -y el modelo patriarcal de la sociedad- perjudicó al excluirlas del mercado laboral formal, privándolas así de un derecho que todo/a trabajador/a en su fase pasiva merecería (Retolaza, 2010, p. 17).

Además, es importante tener en cuenta que las políticas sociales son formuladas de acuerdo a ciertos conceptos de modelos familiares prevalentes. Y los hogares interactúan con éstas para alcanzar determinados estándares de bienestar. Como señala Hintze: *la unidad familiar genera o selecciona satisfactores para alcanzar sus fines reproductivos por medio de la combinación de las posibilidades a su alcance a través de un entramado de actividades que la relacionan con los demás agentes sociales* (2004:4). El problema, tal como lo señalan los estudios de las dimensiones de género de las políticas sociales, es que las instituciones sociales construidas en torno a estos dos organizadores básicos (el mercado laboral y las conformaciones familiares), fallan en reconocer las asimetrías, reproduciendo el papel subordinado de las mujeres<sup>12</sup>.

Por el contrario, la ciudadanía basada en la igualdad de género supone una división sexual del trabajo más igualitaria en el mercado de trabajo y respecto de los cuidados domésticos. Ya el fundamento de una ciudadanía basada en el reconocimiento de la diferencia supone que autonomía y libertad de elección respecto de la reproducción y de las actividades de cuidados constituyen otras bases de derechos específicos de la mujer -derechos reproductivos, derecho a la socialización de los cuidados domésticos- (Draibe y Riesco, 2006). Por esto, el abordaje del papel de las mujeres en el imaginario colectivo, merece una mirada que conjugue las necesidades de reconocimiento con las de redistribución (Fraser, 2000). En el PIP, es claramente visible.

Un ejemplo notorio fue durante la primera etapa del plan, en la que muchas mujeres tuvieron que declarar alguna actividad “productiva” a fin de acceder a este beneficio, y no presentarse

a sí mismas como “amas de casa”. Lo mismo sucedió en la segunda etapa del plan, que si bien fue más accesible, se declararon bajo la figura de trabajadoras autónomas -aunque sin la necesidad de estar inscriptas en el Sistema Integrado Previsional Argentino-.

Esta situación pone de manifiesto la falta de reconocimiento histórica del sistema previsional argentino hacia el trabajo no remunerado que se realiza al interior de los hogares. El abordaje de esta cuestión se vincula con la necesidad de diseñar sistemas de pensiones que, o bien reconozcan el costo de continuidad y calidad de los empleos que soportan quienes sostienen la carga no remunerada del trabajo, o bien prevean que una proporción importante de la pensión futura no dependa del vínculo formal en el mercado laboral (CEPAL, 2009).

Esto implica discutir la concepción prevaleciente del trabajo exclusivamente como la actividad que produce bienes y servicios destinado al intercambio con vistas a satisfacer necesidades humanas. Bathyany (2010) señala que los sesgos de género predominantes en los estudios económicos y sociológicos relacionados al tema del trabajo, han tendido a desconsiderar gran parte de las actividades vinculadas con lo reproductivo del mundo del trabajo, concentrándose tan sólo en aquellas que producen bienes intercambiables en el mercado.

Esta reproducción y reconstrucción de fuerza de trabajo repercute en la generación de bienes y servicios, pero al desarrollarse en el ámbito privado del hogar y fuera de los circuitos de intercambio mercantil, se torna invisible. El trabajo de las mujeres constituye un todo inseparable y el proceso de reproducción social está interrelacionado con otros procesos socioeconómicos por lo que si se analiza el trabajo reproductivo aislado del trabajo productivo y del proceso de reproducción social, se contribuye a ocultar la importancia, la complejidad y dimensión del trabajo doméstico. Al relacionar el trabajo reproductivo con su papel social, el trabajo femenino es entonces un tema para todo el sistema, no se trata ya de un problema específico de las mujeres (Lagarde, 1990).

En la primera moratoria previsional en 2004, de los 2,7 millones de personas que pudieron acceder al beneficio (con un promedio de ocho o diez años de aportes), el 73% fueron mujeres (Peker, 2016). Diez años después, durante la segunda ola de la moratoria previsional, del total de beneficiarios/as un 86% fueron mujeres y el 14% varones. La diferencia es notoria: ocho de cada diez beneficiarias de esta medida son mujeres. Sin tenerlo como su objetivo primordial, esta política ha tenido como externalidad positiva la ayuda a las mujeres que efectuaron labores informales o cuya invisibilización laboral las convirtió en trabajadoras vulnerables. Al analizar los resultados de la moratoria, Boudou, D’Elía y Lo Valvo (2007) manifiestan que

<sup>12</sup> Ver al respecto Lewis (1993), Hallet (1996), Pascall (1997).



el incremento de la tasa de cobertura: revierte la tendencia decreciente de la última década. Gracias al Plan de Inclusión Previsional pudieron incorporarse al sistema gran parte de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad social... No es casual que la mayoría de los beneficiarios sean mujeres ya que al tener menor participación en el mercado laboral que los varones son las que se encontraban más desprotegidas y sólo hubieran podido acceder al sistema previsional a través del cobro de una pensión por viudez (p. 14).

Asimismo, Anses (2010) sostiene que

es un hecho estilizado que la mayoría de los regímenes de pensiones contributivos no brindan cobertura frente riesgos específicos asociados a la maternidad y a las responsabilidades familiares históricamente asignadas a la mujer, tales como el cuidado de los niños, ancianos y enfermos. Asimismo, las trayectorias interrumpidas de empleo y los salarios más bajos en general llevan también a que cada vez menos mujeres participen en un régimen de pensiones contributivo durante su trayectoria laboral y reciban beneficios durante la edad de retiro (AISS, 2002)... En este sentido, el Plan de Inclusión Previsional ha tenido un papel activo en favor de la igualdad de género en los regímenes de pensiones (p. 26).

Con el nuevo gobierno de corte neoliberal del presidente electo Mauricio Macri se anunció el fin de esta medida universal. De este modo, se concluyó con una solución transitoria a las consecuencias de políticas del mismo modelo tomadas en los 90 -precarización de los mercados laborales, cambios en el sistema jubilatorio, restricciones fiscales, entre otros-. Este escenario político, como se mencionó antes, condujo a que miles de ancianos y ancianas no tuvieran los años de aportes previsionales requeridos para acceder a una prestación, lo que los llevó a una clara situación de vulnerabilidad social. Ante esta realidad, cabe aclarar que las mujeres siempre han sufrido informalidad laboral, que las obliga a aceptar trabajos con evasión de aportes patronales, dejándolas sin jubilación ni obra social, entre otros beneficios.

La solución a estas situaciones -la implementación del Plan de Inclusión Previsional- no fue

establecida de forma permanente, ya que los gobiernos kirchneristas no le dieron forma de ley, por lo que con un decreto quedaba sin efecto. Cabe destacar que esta moratoria fue una medida efectiva e inmediata al cumplir con una cobertura previsional casi total de la franja etaria de los 60 a 64 años, reconociendo el derecho universal de la ancianidad a acceder a protecciones previsionales. Contraponiendo esta realidad, deviene la decisión del gobierno macrista de no renovar las moratorias previsionales, ya que propone una reformulación del sistema jubilatorio que recuerda al vigente en los 90 -consistente en la transformación del actual modelo de reparto por una pensión universal de la vejez que para acceder prolonga la edad jubilatoria y corresponde a un 80% del monto total de una jubilación considerada mínima-.

El escenario es similar, la vigente recesión económica al igual que la reciente ola de despidos -que asciende a 143.423 según el informe de CEPAL de abril de 2016-, son determinantes en la reducción de la generación de empleo, lo que recae en un desfinanciamiento de las cajas de seguridad social y en la interrupción del sistema de solidaridad intergeneracional propio del sistema de reparto (Letcher, y Strada, 2016).

El Plan de Inclusión Previsional no sólo fue una medida para universalizar las prestaciones previsionales a ancianos y ancianas con vulnerabilidad social, sino que fue el reconocimiento implícito que las amas de casa ancianas alcanzaron, el logro de una autonomía económica desconocida y una concepción de trabajadoras visibilizadas.

Si bien el beneficio que tuvieron miles de amas de casa ancianas sólo fue una externalidad positiva de esta medida, pone en manifiesto lo que Nancy Fraser propone al plantear que las políticas de redistribución y las de reconocimiento no deben ser excluyentes entre sí, sino que por el contrario, deben armonizarse para alcanzar esa justicia social e inclusión. Es decir, es necesario *una política que pretenda combatir la exclusión social debe combinar una política de redistribución con una política de reconocimiento* (Fraser, 2003:56).

Estas conclusiones respecto del PIP permiten entender los efectos compensadores de las desigualdades en tanto brindó una cierta autonomía económica para las mujeres que se incorporaron al sistema de seguridad social, pero no realizó modificaciones en la división sexual del trabajo en tanto la normativa no implicó un reconocimiento explícito del trabajo reproductivo.

## Conclusiones

Con este trabajo se pretendió analizar las transformaciones en la seguridad social desde una perspectiva de género. Y dadas las características que estructuraron la conformación de la seguridad social, centrada en la figura del trabajador-varón formal, y dada la carencia de un enfoque de género a la hora de formular estos cambios, se seleccionaron aquellas medidas que supusieron un incremento significativo de la inserción de mujeres dentro del Sistema de Seguridad Social Nacional gracias al predominio femenino de la titularidad.

En el caso de la Asignación Universal por Hijo, se concluye que ésta planteó una débil potencialidad para la igualdad de género. Pues, las mujeres no aparecieron como portadoras de derechos propios al recaer el derecho al acceso al beneficio sobre otros miembros del hogar. La titularidad estuvo restringida a la condición de madre o tutora de niños/as y, gracias a las condicionalidades, se reforzó el rol de la mujer como responsable del cuidado de otros. Asimismo, la magnitud del beneficio resultó insuficiente con relación a los costos de servicios de cuidado.

Como consecuencia de todos estos aspectos, el programa habría implicado una recarga sobre el tiempo de las mujeres y habría generado, ante un contexto de deficiencia de los servicios públicos de cuidado, problemas de conciliación entre trabajo productivo remunerado y trabajo doméstico no remunerado. De esta manera, se habrían intensificado las dificultades de acceso al mercado laboral para estas mujeres poniendo en tensión la supuesta autonomía económica que la AUH les habría brindado.

A su vez, las diferencias observadas entre el subsistema contributivo de las asignaciones familiares y el subsistema no contributivo han permitido entender cómo este componente de la seguridad social ha reforzado las responsabilidades reproductivas para las perceptoras de la AUH. De esta forma, la seguridad social ha tenido efectos diferenciales para mujeres de distintos estratos socioeconómicos, en donde las pertenecientes a los sectores más vulnerables han encontrado mayor presión por parte del Estado respecto a su rol de cuidadoras con las consecuentes implicancias respecto a la repro-

ducción de la división sexual del trabajo, las dificultades de conciliación entre vida familiar y laboral y los obstáculos para la inserción y permanencia en el mercado laboral.

Por otro lado, el Plan de Inclusión Previsional habría sido un camino de reconocimiento tácito hacia la tarea realizada por las amas de casa dentro del hogar, un modelo ejemplificador de la importancia de articular políticas sociales, económicas y culturales con una perspectiva de género. Podríamos decir que con esta moratoria previsional se le dio visibilidad al trabajo de cuidado, lo que generó justicia social e inclusión. Su implementación tuvo implicancias de género como una externalidad positiva de su objetivo original -extender la cobertura previsional a personas sin registros contributivos suficientes-. Sin pretenderlo, esta política desafió a la desigualdad de género, los imaginarios y la naturaleza de la actividad como persona trabajadora activa, reconociendo el valor que tiene la labor del ama de casa al suministrarles beneficios monetarios básicos. En consecuencia, el PIP resultó ser para las amas de casa un vehículo para alcanzar un cierto nivel de autonomía económica y una concepción de sujetas merecedoras de este derecho.

Como resultado el plan tuvo efectos compensadores de las desigualdades en tanto brindó una cierta autonomía para las mujeres que se incorporaron al sistema de seguridad social, pero no implicó modificaciones en la división sexual del trabajo en tanto la normativa no formuló un reconocimiento explícito del trabajo reproductivo.

De esta manera, la reflexión en torno a ambas medidas plantea que a pesar de los aspectos positivos que supusieron para la situación de un cuantioso grupo de mujeres, estas transformaciones en la seguridad social no lograron romper la lógica reproductora de la división sexual del trabajo que aún predomina en la política social. Pues, éstos no consiguieron superar los efectos reproductores y pasar de los efectos compensadores a los transformadores. Así la seguridad social, acabado un periodo político de pretendida contrarreforma de las consecuencias negativas de la aplicación del enfoque neoliberal, todavía queda en deuda con las reivindicaciones de género.

## Bibliografía

- ANSES (2010). *Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad*. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>
- (2016). *Boletín Trimestral. Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. Recuperado de [http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202016%20G\\_v99.pdf](http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202016%20G_v99.pdf)
- Arcidiácono, P., Barrenechea, V., y Strachnoy, M. (2011). La asignación universal por hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? *Margen*, 61, 1-16.
- Arza, C. (2013). La política previsional y la prevención de la pobreza: elementos salientes de la trayectoria latinoamericana reciente. *Voces en el Fénix*, 23, 102-109.
- Boudou, A., D'Elía, V. y Lo Valvo (2007). *El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares. Estudios Especiales de la Seguridad Social*. Buenos Aires: ANSES.
- Carrasco, C. (2001). *La sostenibilidad de la vida humana ¿un asunto de mujeres?* Barcelona: Icaria.
- CEPAL (2009). Género, trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad y Políticas Públicas y crisis de cuidado en América Latina: alternativas e iniciativas. En CEPAL, *Panorama Social en América Latina 2009* (pp. 173-197), Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Batthyány, K. (2010). *Pobreza, globalización y género: avances teóricos, de investigación y estrategias*. Recuperado en <http://issuu.com/catunescomujer.org/docs/sinergias/27>
- Draibe, S. y Riesco, M. (2006). *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Serie Estudios y perspectivas 55. México: CEPAL.
- Esquivel, V. (2012). *La Economía Feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates recientes en la región*. Santo Domingo, República Dominicana: ONU Mujeres.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fraser-iustitia-interrupta-reflexiones-criticas-desde-la-posicion-postsocialista.pdf>
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era post-socialista. *Revista New Left Review* 4, 126-155.
- Fraser, N. (2003). *Redistribución, reconocimiento y exclusión social. En: Inclusión social y nuevas ciudadanía*s. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo de Bienestar Social. DABS & Pontificia Universidad Javeriana.
- (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4 (6), 83-99.
- Gamba, S. (2009). Estudios de género/ perspectiva de género. Recuperado el día 22 de febrero de 2010, de <http://agendadelasmujeres.com.ar/index2.php?id=3&nota=5703>
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012). *El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral. El caso de la AUH en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Cedlas. DT 133.
- Hallet, C. (1996). *Women and Social Policy: An Introduction*. Londres: Prentice Hall.
- Hintze, S. (2004). *Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el capital social de los pobres*. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/capital-social-y-estrategias-de-supervivencia-reflexiones-sobre-el-capital-social-de-los>
- Hirata, H. y Kergoat, D. (1998). Una nueva mirada a la división sexual del trabajo. En M. Maruani, C. Rogerat y T. Torns (Dir.), *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*. Barcelona, Icaria.
- Lagarde, M. (1990). *Cautiverio de las mujeres: madres, esposas, monjas, putas, presas y locas*. México: UNAM.
- Levín, S., Campostrini, A., Sosa, R. y Voras, C. (2007). La política de género de las políticas públicas en la Argentina. En Carbonero Gamundí, M. y Levín, S. (Comp.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina* (pp. 203-239). Santa Fe: Homo Sapiens.
- Letcher, H. y Strada, J. (24 de abril de 2016) *Se jubiló la moratoria*. Suplemento Cash. Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/40-9283-2016-04-28.html>
- Lewis, J. (1993), *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Aldershot, Inglaterra: Edward Elgar.
- Ley 24.241, *Sistema integrado de jubilaciones y pensiones*. Boletín Oficial de la República Argentina, 23 de septiembre de 1993.



- Ley 25.865, *Ley de Impuesto al Valor Agregado*. Boletín Oficial de la República Argentina, 17 de diciembre de 2004.
- Ley 24.476, *Sistema integrado de jubilaciones y pensiones*. Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de marzo de 1995.
- Lombardía y Domeniconi (2015). *Incluir para crecer. La inversión nacional entre 2004 y 2014*. Buenos Aires: Secretaría de Política económica y planificación del Desarrollo.
- Maurizio, R. y Vázquez, G. (2014). Argentina: Efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. *Revista Cepal*, 113, 121-144.
- Mayordomo, M. y Domínguez, M. (2006). El lado oculto del empleo. La desigualdad de género y el modelo de trabajo. En J. Vara (Coord.), *Estudios sobre género y economía*. Madrid, Akal.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y Caribe (2016). Recuperado de <http://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>
- Observatorio para la Seguridad Social (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>
- Pascall, G. (1997) *Social Policy: A New Feminist Analysis*. Londres: Routledge.
- Pautassi, L. (2010) Cuidado y derechos: la nueva cuestión social. En: Montañó Virreira, S. y Calderón Magaña, C. (coord.) *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, 69-92. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2014). Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 18 (50), 61-75.
- Peker, L. (18 de marzo de 2016). *Sin Resguardo*. Suplemento Las 12. Página/12. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10464-2016-03-18.html>
- Retolaza Euguren, I. (2010). *Teoría de cambio. Un enfoque de pensamiento para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Guatemala: PNUD/Hivos.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género. ¿Por dónde anda América Latina? *Serie Mujer y Desarrollo* 109. Santiago, Chile: Cepal.
- Stang, Silvia. (3 de abril de 2006). Podrán jubilarse aún quienes nunca hayan hecho aportes. Sección Economía. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/794215-podran-jubilarse-aun-quienes-nunca-hayan-hecho-aportes>
- Varela Martí, R. (2001). Las políticas de igualdad en el ámbito del trabajo: una propuesta de construcción teórica desde el género. En J. Monreal, C. Díaz y J. García Escribano. (Ed.), *Viejas sociedades, nueva Sociología* (pp. 105-125). Madrid, España: CIS.