

La cuestión de género en el sistema previsional argentino

Resumen

Luciana Petrone

Joaquín Baliña

Los sistemas de previsión social tienen el objetivo de garantizar ingresos frente a la incapacidad de continuar con la actividad laboral en la vejez para todas las personas. Argentina ha avanzado considerablemente en la extensión de su cobertura, no obstante, su sistema presenta desafíos considerables en términos de adecuación y sustentabilidad. Entre ellos, se destaca como una de sus mayores deudas la persistencia de inequidades en las condiciones de acceso al sistema previsional y en los tipos de prestaciones que brinda a la población. Esto se torna particularmente evidente entre las mujeres, quienes presentan niveles de desigualdad mayores con respecto a sus pares varones en cuanto a las formas de acceder al sistema previsional.

Estas heterogeneidades encuentran su origen en dos fuentes: por un lado, las vinculadas con el diseño e implementación de normas y dispositivos previsionales, y, por el otro, las heredadas del mundo del trabajo, relacionadas con las trayectorias laborales de las personas durante su etapa económicamente activa.

Ambas fuentes, además, presentan aspectos intencionales y no intencionales en términos de diseño del sistema. Los primeros responden a definiciones explícitas sustentadas en una definición de género, como han sido las diferencias de acceso al sistema previsional entre varones y mujeres o la extensión de las moratorias para mujeres. En cambio, los no intencionales tienen consecuencias –no necesariamente deseadas– que se producen por las características sociales y económicas de la población. Tal es el caso de normas y reformas orientadas específicamente a sectores o tareas feminizadas, como son la docencia o las tareas de cuidado.

La experiencia latinoamericana –y en particular el caso de Argentina– de las reformas previsionales da cuenta de diversas medidas tomadas en los últimos años para equilibrar las inequidades entre varones y mujeres. Para el caso argentino, muestra de ello fue la introducción de prestaciones básicas y el reconocimiento de las tareas de cuidado al computar la cantidad de años de aportes, entre otras medidas: una iniciativa que se originó con el propósito de intentar compensar las desigualdades propias de las trayectorias laborales por medio del sistema previsional. Sin embargo, no es claro que el sistema previsional sea la mejor herramienta costo-efectiva para solucionar o compensar otras problemáticas.

La incorporación de normativas nuevas debería enmarcarse en un debate más general acerca del rol del sistema previsional como política pública y la necesidad de generar incentivos y oportunidades para aumentar la participación laboral y formalidad de las mujeres. Hoy persisten desigualdades por género en el sistema previsional, pero no son fácilmente eliminables: requieren de acción de política coordinada en el mercado de trabajo y el aspecto normativo.



Este documento se inscribe en el proyecto “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? En búsqueda de equilibrios estables en el sistema previsional argentino” del Programa de Protección Social de CIPPEC y es el octavo de una serie que busca contribuir a una discusión informada sobre el diseño y funcionamiento del sistema previsional argentino.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

El objetivo del sistema previsional es garantizar ingresos frente a la incapacidad de continuar con la actividad laboral en la vejez para todas las personas. Argentina presenta resultados muy exitosos en términos de cobertura, ya que casi el 95% de la población mayor de 65 años de edad recibe una jubilación o pensión, lo que genera que la tasa de pobreza monetaria entre personas adultas mayores sea bastante menor al promedio de la población¹. Estos resultados responden a una flexibilización de las condiciones para ingresar al sistema que, en los últimos años, permitió la inclusión de poblaciones relegadas en el mercado de trabajo, como las mujeres. La contracara de estos logros es el desafío que presenta en términos de equidad, transparencia del sistema y sostenibilidad fiscal: por un lado, el sistema actual se basa en una normativa complicada y heterogénea que genera desigualdades y, por el otro, los recursos destinados a esta política aumentaron más que las contribuciones al sistema (Rofman, 2021).

Entre esos desafíos, **una de las grandes deudas del sistema previsional es la existencia de inequidades en las condiciones de acceso y tipos de prestaciones** (como jubilaciones, pensiones y distintos regímenes). Algunas de estas inequidades surgen de normativas explícitas que, por distintas razones, benefician a ciertos grupos más que a otros y generan una alta fragmentación del sistema, cuyo ejemplo más paradigmático son los [regímenes de excepción](#), tales como los diferenciales y especiales (Rofman, 2021). Por otro lado, existen desigualdades que no son propias del sistema previsional pero que terminan teniendo un impacto concreto sobre él, como aquellas que se dan dentro del mercado de trabajo.

Las diferencias de género en el sistema previsional se relacionan con ambas fuentes de heterogeneidades, normativas y heredadas del mundo laboral.

La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo constituyó una de las transformaciones socioeconómicas más relevantes del último siglo, lo que les permitió un avance notorio en términos de autonomía económica. Sin embargo, aún existen marcadas brechas de género en el mercado de trabajo en cuanto a participación y trayectoria, lo cual se traduce en inequidades de género en el sistema previsional, entre otras.

El objetivo de este documento es analizar las inequidades de género en el sistema previsional y diferenciar sus orígenes a fin de proponer recomendaciones de política que apunten tanto a disminuirlas, como a cumplir con los objetivos de cobertura, adecuación y sostenibilidad. Para eso, en la siguiente sección se presentan las fuentes de las desigualdades de género en la edad de retiro, diferenciando entre las consideradas intencionales y las no intencionales. En la tercera sección, se presentan las principales tendencias internacionales, seguida por una cuarta sección con evidencia para el caso argentino. Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones de política.

¿De dónde surgen las inequidades de género en el sistema previsional?

El sistema replica diferencias de género que son anteriores a su ingreso, principalmente aquellas basadas en las trayectorias laborales y en las contribuciones al sistema previsional. Esto se traduce en beneficios diferenciados, según se den en el marco de regímenes contributivos o no contributivos, para aquellas personas que no cumplan con los requisitos para jubilarse.

Entre estas diferencias se observa que varones y mujeres no sólo tienen distinto tipo de acceso al sistema previsional, sino que también se diferencian en la cuantía de los beneficios percibidos. A continuación, se presentan las distintas fuentes de inequidades de género en el sistema previsional, agrupadas según su grado de intencionalidad.

¹ En el primer semestre de 2021 la tasa de pobreza entre la población mayor a 65 años fue del 13,8%, mientras que en el total de la población este porcentaje se ubicó en el orden del 40,6% ([EPH-INDEC](#)).

Diferencias no intencionales

Las diferencias no intencionales refieren a aquellas características del diseño del sistema que son nominalmente neutras en términos de género, pero que, en la práctica, implican impactos diferenciados entre varones y mujeres. Pueden encontrarse dos grandes grupos: aquellas que derivan de las brechas de género dentro del mercado de trabajo (tales como la tasa de empleo, la informalidad, los salarios y las trayectorias laborales) y las que se desprenden de normas previsionales (como la cantidad de años de aportes y los regímenes particulares).

Mercado de trabajo

En los esquemas contributivos, tanto en sistemas previsionales de capitalización como de reparto, las condiciones de acceso a una jubilación están determinadas por las contribuciones de cada individuo al sistema durante la edad laboralmente activa. **Dado que la mayor parte de los ingresos de las personas provienen de la actividad laboral, los esquemas previsionales contributivos reproducen de manera no intencional las inequidades del mercado de trabajo.** Esto perjudica en gran medida a las mujeres, que enfrentan mayores barreras que sus pares varones para insertarse en el mercado de trabajo, en particular en empleos formales, bien remunerados y con estabilidad que permitan trayectorias ascendentes sin interrupciones (Díaz Langou et al, 2019).

Existen distintas variables por las cuales las inequidades de género en el mercado de trabajo se traducen en el retiro, a saber: las diferencias en la tasa de actividad y de empleo, la informalidad, las trayectorias laborales, la segmentación horizontal y las diferencias salariales².

En primer lugar, las mujeres tienen una menor tasa de participación en el mercado laboral que los varones. Este dato se corrobora a nivel internacional, pero tiene mayor preponderancia en algunas regiones como América Latina. A su vez, esta realidad se asocia a otro problema de género más estructural: **la evidencia indica que una de las mayores razones detrás de la menor participación laboral de las mujeres es la feminización del cuidado** (Díaz Langou et al, 2019). Las mujeres son las principales responsables de atender las necesidades de niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad o personas adultas dependientes dentro de sus familias y comunidades, además de ser las principales encargadas de las tareas domésticas. Estas labores conllevan una carga horaria amplia que es difícilmente compatible con una vida laboral activa.

Tras este fenómeno subyace una combinación de factores culturales, sociales, económicos y políticos con impactos concretos. Una menor participación laboral implica menos contribuciones al sistema, lo cual en regímenes de reparto puede incluso implicar la imposibilidad de acceder a beneficios previsionales cuando los años de aportes son menores al mínimo requerido.

Además, entre quienes sí participan en el mercado de trabajo, la segmentación horizontal genera que las mujeres también estén en riesgo de tener menores aportes al sistema por estar sobrerrepresentadas entre las personas desempleadas o que trabajan en la informalidad –como el trabajo doméstico–, así como también en sectores y puestos menos dinámicos o de menor jerarquía. Estas diferencias se conocen bajo las metáforas de “techos y paredes de cristal” e inciden sobre el acceso al sistema previsional, ya que condicionan tanto los años de aportes al sistema como los ingresos percibidos.

Incluso entre las trabajadoras formales la situación suele ser peor respecto a sus pares varones, debido a que se concentran en sectores feminizados o en puestos de menor jerarquía que, a su vez, presentan menores remuneraciones promedio, como lo son la salud y la educación. Como resultado, también perciben una jubilación menor una vez que se retiran del mercado de trabajo.

Esta “arquitectura de la desigualdad” afecta las trayectorias laborales de las mujeres en el largo plazo y sus condiciones al momento de jubilarse. En particular, las responsabilidades de cuidado suelen generar trayectorias laborales intermitentes que difieren de la trayectoria laboral ascendente prevista teóricamente. Las mujeres suelen disminuir su participación laboral en edades activas para hacerse cargo de las responsabilidades de cuidado, lo que repercute en una menor cantidad de años de aportes acumulados. Considerando que el acceso

2 Por segmentación horizontal se entiende a la segregación ocupacional de varones y mujeres en distintos sectores de actividad estereotípicamente asignados a cada género como consecuencia de la existencia de normas sociales de género.

al sistema previsional viene dado por los aportes contributivos que se realizan durante la etapa productiva de las personas, las poblaciones que presentan una inserción más precaria dentro del mercado laboral enfrentan mayores inconvenientes al momento de jubilarse.

Cuestiones normativas

Entre las diferencias no intencionales también se incluyen algunas cuestiones normativas que, si bien implican una definición explícita en términos de diseño del sistema, involucran decisiones de política con un impacto diferenciado por género que no es explícitamente intencional. En este grupo se encuentran los requisitos de años de servicio (aportes) y los regímenes que difieren del general, como los especiales para sectores feminizados o esquemas contributivos con impacto diferencial sustantivo sobre las mujeres.

En cuanto al régimen general, la primera de estas diferencias normativas no intencionales surge del requisito de años de servicio o aportes al sistema, que determinan un umbral mínimo de contribuciones necesarias para que una persona acceda a las prestaciones previsionales. En Argentina se establece un umbral mínimo de 30 años de aportes a la seguridad social para ingresar al régimen general. Y si bien en muchos países no hay distinción entre varones y mujeres, como mencionamos anteriormente, las diferencias preexistentes en el mercado de trabajo hacen que ese umbral implique condiciones de acceso diferenciadas entre géneros. En particular, dada la menor participación laboral femenina y sus trayectorias fragmentadas, las barreras de entrada son mayores para las mujeres.

Por otro lado, también existen aspectos normativos que generan impacto diferencial por género en aquellos regímenes al margen del general, como son los regímenes de excepción y los sistemas no contributivos. En cuanto al primero, en muchos países los regímenes de excepción (como las llamadas “jubilaciones de privilegio”) se otorgan por razones de mérito o en sectores de trabajo particulares (Rofman, 2021) que tienen una segmentación de género notoria. Es el caso del sector educativo –típicamente feminizado y con edad de retiro más baja que la media–, o, en el extremo opuesto, el sector de las fuerzas de seguridad –mayoritariamente masculino–, que accede a mejores prestaciones previsionales y a una edad de retiro menor.

En otras palabras, al abordar de forma discriminada actividades que presentan perfiles de género muy marcados (tales como docentes, trabajo doméstico o minería, por mencionar algunos ejemplos), los regímenes de excepción prolongan al momento de la jubilación las diferencias de género de cada rama productiva.

Por último, otra fuente de heterogeneidades de género en la normativa surge de los esquemas previsionales no contributivos, es decir, aquellos programas que otorgan jubilaciones por vejez sin necesidad de contar con una cantidad determinada de años de aporte al sistema. Estos programas tienen como objetivo ampliar la cobertura de los esquemas tradicionales, garantizando ingresos y protección social para todas las personas, aunque usualmente con beneficios jubilatorios más bajos que los del régimen general, o para edades más avanzadas. Dado que las mujeres son mayoría entre quienes no logran acceder al régimen general, muchos de estos programas tienen un impacto diferencial por género no anticipado.

En esta línea, en Argentina existen dos políticas no contributivas en curso con efectos diferenciados por género no intencionales: las moratorias y la PUAM (Pensión Universal para el Adulto Mayor). En el caso de las moratorias (de las cuales se hablará en detalle más adelante), si bien originalmente no tuvieron la intención –al menos explícita– de establecer un corte diferencial de género, terminaron por beneficiar principalmente a las mujeres, quienes enfrentan mayores barreras para ingresar al sistema previsional por medio del régimen general. Tal fue el impacto de género de esta medida que en las últimas moratorias sancionadas se incluyeron explícitamente diferencias de género, pasando a convertirse en una medida intencional.

Por su parte, la PUAM se implementó con la finalidad de brindar una prestación no contributiva y universal para toda la población mayor de 65 años. A diferencia de las moratorias, la PUAM se caracterizó por un elevado grado de masculinización. Esto se explica, por un lado, por la elevada participación de las mujeres en las moratorias y, por el otro, porque la PUAM terminó por brindar cobertura a aquellos varones que no cumplían los requisitos estipulados para ingresar al régimen general ni a las moratorias. Este es un claro ejemplo de cómo algunas políticas no contributivas pueden tener un impacto de género no intencional.

Diferencias intencionales: el diseño del sistema

El sistema previsional se basa en un entramado normativo complejo que determina el acceso a derechos jubilatorios. En su establecimiento se combina un desafío para lograr una mayor cobertura en un contexto de niveles bajos de aportes, reciprocidad de los beneficios y sostenibilidad. Las personas que llegan a la edad de retiro presentan realidades muy heterogéneas, en especial en términos de trayectorias laborales, lo cual repercute en el tipo de acceso a las prestaciones previsionales.

Como consecuencia, **intentar promover un sistema igualitario con grupos que tienen características distintas puede resultar inequitativo por dos vías: por un lado, porque puede prolongar implícitamente las diferencias de origen que se traducen en desigualdades y, por el otro, porque perjudica la adecuación dentro de los esquemas contributivos entre los beneficios de la edad activa y pasiva.** Las diferencias intencionales refieren por tanto a aquellas que implican un resultado diferenciado por género desde su diseño. Entre ellas, se destacan la organización entre capitalización o reparto, las diferencias en la edad de retiro, las pensiones por fallecimiento y algunos esquemas no contributivos.

Las normas de un sistema previsional pueden reforzar o atenuar las brechas que se generan durante la vida activa. Los parámetros más relevantes del sistema previsional –como la edad de retiro, la fórmula de movilidad, los requisitos para acceder al sistema y el diseño en capitalización o reparto– inciden fuertemente en cómo varones y mujeres pueden acceder al sistema. A continuación, repasaremos algunos de estos puntos y sus efectos sobre las brechas de género.

Con respecto a la organización de las prestaciones previsionales bajo la forma de reparto o capitalización, no es claro que ninguno de los dos tenga un impacto más positivo en términos de equidad de género. Se puede observar que el régimen de capitalización reproduce más fielmente en el retiro la situación de la edad activa, lo cual puede implicar una mayor reproducción de las desigualdades existentes. Al mismo tiempo, los sistemas de reparto pueden ser más prohibitivos para las mujeres en términos de acceso, ya que las condiciones para ingresar al sistema con base en contribuciones mínimas perjudican a quienes tienen trayectorias laborales fragmentadas. En síntesis, si bien ninguno de los dos sistemas garantiza por sí mismo una reducción de las brechas de género en la edad de retiro, es fundamental conocer su efecto diferenciado por género.

En segundo lugar, en cuanto al diseño mismo del sistema, originalmente la protección social y previsional de las mujeres era dependiente de su relación con otra persona, típicamente su cónyuge, por lo que, al permanecer fuera del mercado de trabajo, la edad de retiro no constituía un punto a debatir (Arza & Martínez-Franzoni, 2018). Esta situación no solo constituía una desventaja para quienes no eran parte de este tipo de conformación familiar, sino que además restringía la autonomía económica de las mujeres a su estado civil.

Un ejemplo clásico de este tipo de esquema son las prestaciones por sobrevivencia, en las que las mujeres casadas tenían acceso a pensiones luego del fallecimiento de su esposo. Estos esquemas se encuentran, desde sus inicios, basados en una lógica familiarista y feminizada del cuidado, focalizándose en riesgos sociales asociados a factores extrafamiliares como el trabajo y la salud (Arza & Martínez-Franzoni, 2018; Filgueira, 2015). Como consecuencia de este rol “complementario” de la mujer a la labor del hombre bajo el esquema de “varón proveedor”, incluso para quienes trabajaban, se estipuló en la mayoría de los países una edad de retiro más baja.

En consecuencia, muchos sistemas previsionales tienen distintas edades mínimas de retiro para varones y mujeres que, habitualmente, son más bajas para el caso de las mujeres. La fuente de estas diferencias se encuentra en argumentos sexistas sobre las capacidades de las mujeres, que se veían además reforzados por el rol histórico de las mujeres como principales cuidadoras fuera del mercado de trabajo remunerado. En las últimas décadas, de la mano de la mayor autonomía económica femenina y una mayor participación en el mercado de trabajo (y, en consecuencia, en el sistema previsional), muchos países revirtieron o igualaron las edades de retiro entre los géneros. Sin embargo,

hay quienes sostienen que –considerando que las tareas domésticas y de cuidado conforman una segunda jornada laboral– el hecho de que las mujeres realicen la amplia mayoría de estas tareas habilita a sostener esta diferencia como una forma de compensar el trabajo realizado (Valeiras, 2020).

Frente a este argumento, cabe preguntarse si ésta es la mejor manera de lograr una equiparación de las tareas realizadas, ya que pareciera no resolver el problema estructural de fondo. Por otro lado, esta diferenciación en la edad de retiro puede traer otras consecuencias negativas para las mujeres: en los sistemas de reparto (en los que, por ejemplo, se usan los salarios de los diez últimos años activos para calcular los montos de las prestaciones), el retiro más temprano de las mujeres podría perjudicar sus ingresos en la vejez, mientras que en el sistema de capitalización implicaría menos años de aportes.

La última de las diferencias intencionales por género se encuentra en el establecimiento de esquemas de pensiones y jubilaciones no contributivos que benefician explícitamente a las mujeres, por lo general en el rol de cuidadoras. A nivel internacional, la forma más habitual de aplicar este principio es otorgar años de aportes a quienes realizaron tareas de cuidado, con la finalidad de compensar los años de contribuciones al sistema que debieron ser dejados de lado para cuidar. Este tipo de políticas es muy útil para reconocer y valorizar el trabajo de cuidado realizado. No obstante, si se aplica sólo para mujeres, podría reforzar los roles de género tradicionales que asignan a las mujeres responsabilidades de cuidado al desincentivar que los varones tomen licencias de paternidad.

En algunos países, como Uruguay, esta política se aplicó en un contexto de equiparación de la edad de retiro, reconociendo la feminización del cuidado a través de años de aportes y no en la edad jubilatoria. En Argentina se implementó un proyecto similar durante el 2021, pero sin equiparar la edad de retiro y con un impacto fragmentado y concentrado en aquellas mujeres de mayores ingresos (Rofman & Petrone, 2021).

Otro ejemplo de esquemas no contributivos con diferencias explícitas por género en nuestro país constituye la pensión para madres de siete hijos/as y las últimas moratorias realizadas explícitamente para mujeres, con el objetivo de resolver el menor acceso femenino a una jubilación en la vejez. Estos esquemas fueron muy útiles en términos de cobertura femenina del sistema previsional, pero no resuelven las cuestiones de fondo en términos de equidad, lo que habilita a cuestionar su sostenibilidad en el largo plazo.

Tendencias internacionales

En esta sección revisaremos algunos de los antecedentes principales en materia de previsión social en Europa y América Latina, dos regiones de relevancia para el caso argentino debido a su influencia y similitudes. Específicamente, evaluamos algunas de las medidas adoptadas para abordar las diferencias y desigualdades de género en términos de cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas previsionales y algunos de sus resultados.

En el caso de Europa Occidental, las últimas reformas previsionales se centraron en la sustentabilidad fiscal y en mejorar la adecuación entre los ingresos de la edad activa y pasiva. Es decir, se resaltó el carácter contributivo sin utilizar las jubilaciones o pensiones como “compensación” por déficits del mercado laboral. Entre las causas detrás de esta distinción se destaca que, primero, la región comenzó el siglo XXI con una mayor proporción de la población dentro de los esquemas contributivos tradicionales. En este sentido, a partir de la década de los noventa, diversos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizaron reformas de sus sistemas previsionales a través de la reorganización hacia esquemas de contribución definida. Como parte de estas reformas, se redefinieron esquemas específicos que tenían impacto en las mujeres. Entre estas experiencias se destacan las llevadas adelante en Suecia y Letonia, que, en 1990 y 1996, respectivamente, eliminaron las pensiones por fallecimiento para cónyuges por considerar que no reconocían la autonomía de las mujeres (OECD, 2018).

En otras palabras, los sistemas previsionales de Europa Occidental ya “funcionaban” en términos de cobertura, por lo que podían enfocarse en el siguiente desafío: la sustentabilidad, lo cual se diferenció ampliamente del caso de América Latina, donde aún quedaban desafíos de cobertura pendientes que fueron recién resueltos hacia la segunda década del siglo. No obstante, este proceso de redefinición de los sistemas previsionales en términos de sustentabilidad se vio reforzado luego de la crisis económica del 2008 que derivó en que se enfocara la atención en la sostenibilidad financiera, en el marco de un auge de políticas de austeridad fiscal.

Arcanjo (2018) argumenta que, si bien estas reformas pueden ser positivas en términos de equidad de género, no son una solución de largo plazo ya que las brechas en el mercado de trabajo siguen existiendo y, además, empeoran la situación de quienes se están jubilando en la actualidad. De acuerdo con Arza (2017), las reformas de los sistemas de pensiones orientadas a la reducción del gasto y austeridad fiscal generaron una reducción de los mecanismos redistributivos de los sistemas anteriores.

En este sentido, el aumento de los sistemas de contribución definida y de sistemas privados hace necesaria la implementación de instrumentos adicionales de redistribución y compensación para promover la igualdad de género. Para ello, los sistemas europeos recientemente implementaron instrumentos basados en dos enfoques: el de las pensiones de sobrevivencia y el del mercado de trabajo, que combina diversos instrumentos tendientes a evitar las desigualdades de género en el mercado de trabajo y la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado (tales como prestaciones básicas y créditos por períodos de cuidado).

Por otra parte, en América Latina pueden encontrarse dos tipos de reformas: las de primera y segunda generación. Las primeras tuvieron lugar durante los años noventa y estuvieron basadas en la privatización de los sistemas previsionales y la implementación de regímenes de capitalización individual. En cambio, las reformas de segunda generación estuvieron orientadas a abordar estas disparidades de género a través de reformas específicas (Marco Navarro, 2016; 2017). Las de primera generación se caracterizaron por la búsqueda de equilibrio fiscal y modificaciones en el gerenciamiento de fondos, mientras que las de segunda generación –desarrolladas en las primeras décadas del siglo XXI– se enfocaron en el aumento de la cobertura más allá del conjunto de trabajadores y trabajadoras de la economía formal (Rofman, Apella & Vezza, 2015).

A su vez, estas reformas pueden caracterizarse según dos aspectos: aquellas que expandieron el sistema contributivo tradicional y aquellas que desarrollaron programas de reducción de pobreza destinados a personas adultas mayores.

Como consecuencia, entre 2000 y 2015, en América Latina se redujeron las brechas de género en distintos sistemas previsionales, tanto en términos de acceso como de prestaciones (Amarante, Colacce & Manzi, 2017). En particular se destacan los casos de Argentina y Brasil, donde se aplicaron políticas para aumentar la cobertura con el argumento de disminuir la desigualdad y la pobreza. Así, se incorporaron muchas personas de los deciles de ingresos más bajos, lo que tuvo un impacto de género positivo considerando que las mujeres están sobrerrepresentadas en esos grupos. Sin embargo, estas políticas no tuvieron una perspectiva de género desde su diseño, sino que el impacto diferencial fue posterior y debido a condiciones preexistentes (por lo que podrían asimilarse a las políticas “no intencionales” discutidas anteriormente).

Otro caso relevante para analizar es el de Uruguay, donde la creación de un sistema nacional de cuidados puso de manifiesto las diferencias de género en el cuidado. Es un caso muy ilustrativo para analizar la intersección entre género e ingresos en esta política. Allí, la ley 18.395 del 2009 modificó el acceso a las jubilaciones para las mujeres, computando un año de servicio por hijo/a, con un máximo de cinco años. En 2017 se analizaron los resultados y se observó que esta política mejoró los montos jubilatorios de las mujeres en todos los niveles de ingresos, principalmente en los más bajos, lo que redujo las brechas en los beneficios jubilatorios. Además, el porcentaje de mujeres que pudo acceder a la jubilación por esta política es mayor en los deciles de ingresos más bajos.

De acuerdo con Lavalleya y Tenenbaum (2017), este cambio trajo aparejado un aumento en la cantidad de altas jubilatorias, especialmente durante los años

inmediatamente posteriores a la implementación de la ley. Por esto mismo, Lavalleya y Tenenbaum destacan que, a través del reconocimiento de las tareas de cuidado, esta normativa contribuyó a compensar y corregir desigualdades de género provenientes del mercado laboral.

Los desafíos pendientes en América Latina para continuar en la senda de la paridad de género están vinculados, por un lado, con las lógicas propias de los sistemas previsionales, que pueden redundar en individualismo y exclusión. Por otra parte, existe un reconocimiento inadecuado de las tareas de cuidado, por lo que las estrategias para abordar este fenómeno aún son poco efectivas. Complementariamente, y como ya se mencionó, parte de estos desafíos están vinculados con las características de los empleos ocupados por mujeres en el mercado laboral (usualmente de baja productividad económica e informales), por lo que su abordaje requiere de medidas de corrección no solo hacia el interior de los sistemas previsionales, sino que a su vez se articulen con las trayectorias del mercado de trabajo (ECLAC, 2019).

El caso de Argentina

Para abordar el caso específico del sistema previsional argentino, analizaremos sus características principales e impacto sobre género, continuando con la distinción entre diferencias intencionales y no intencionales, y haciendo mención a las modificaciones en la normativa, siempre que estas hayan impactado en el balance de género en la edad de retiro.

Como se mencionó en la sección anterior, algunas de las definiciones en la normativa del sistema incluyen explícitamente diferenciaciones de género, mientras que otras lo hacen de manera implícita, ya que, sin ser buscados, generan impactos diferenciados. Es por esto que es relevante considerar cómo se ha regulado el sistema previsional, para identificar de qué forma estas transformaciones impactaron en las mujeres en términos de cobertura y acceso. A continuación, se presentan los hitos principales, a nivel histórico en el país, para cada una de las fuentes de diferencias por género, tanto intencionales como no intencionales.

Diferencias no intencionales

Mercado de trabajo

Al analizar las diferencias por género en el acceso a beneficios previsionales, hay que tomar en consideración cómo estas desigualdades se conjugan en distintos momentos de la vida. A modo de ejemplo, en 2020, sólo el 12% de las mujeres de entre 55 y 59 años tenían más de 20 años de aportes al sistema, en comparación con el 29% de los varones de la misma edad (SSS, 2020). Esto revela que casi el 90% de las mujeres llegaría a la edad jubilatoria sin los aportes necesarios para poder recibir una jubilación por medio del régimen general.

Esta brecha se explica por las inequidades de género del mercado de trabajo que, a su vez, están relacionadas a la feminización del cuidado (Díaz Langou et al, 2019; ONU Mujeres, 2016). Al mismo tiempo, el acceso al sistema previsional no depende solo de la “foto” de un momento dado, sino de toda la trayectoria laboral de una persona en el largo plazo. En tal sentido, es posible agrupar las distintas trayectorias en tres grupos arquetípicos (Rofman & Petrone, 2021), cada uno de los cuales se distingue por su capacidad para obtener servicios de cuidado en el mercado o la comunidad y su tipo y calidad de inserción laboral: todas cuestiones relevantes para la generación de derechos previsionales.

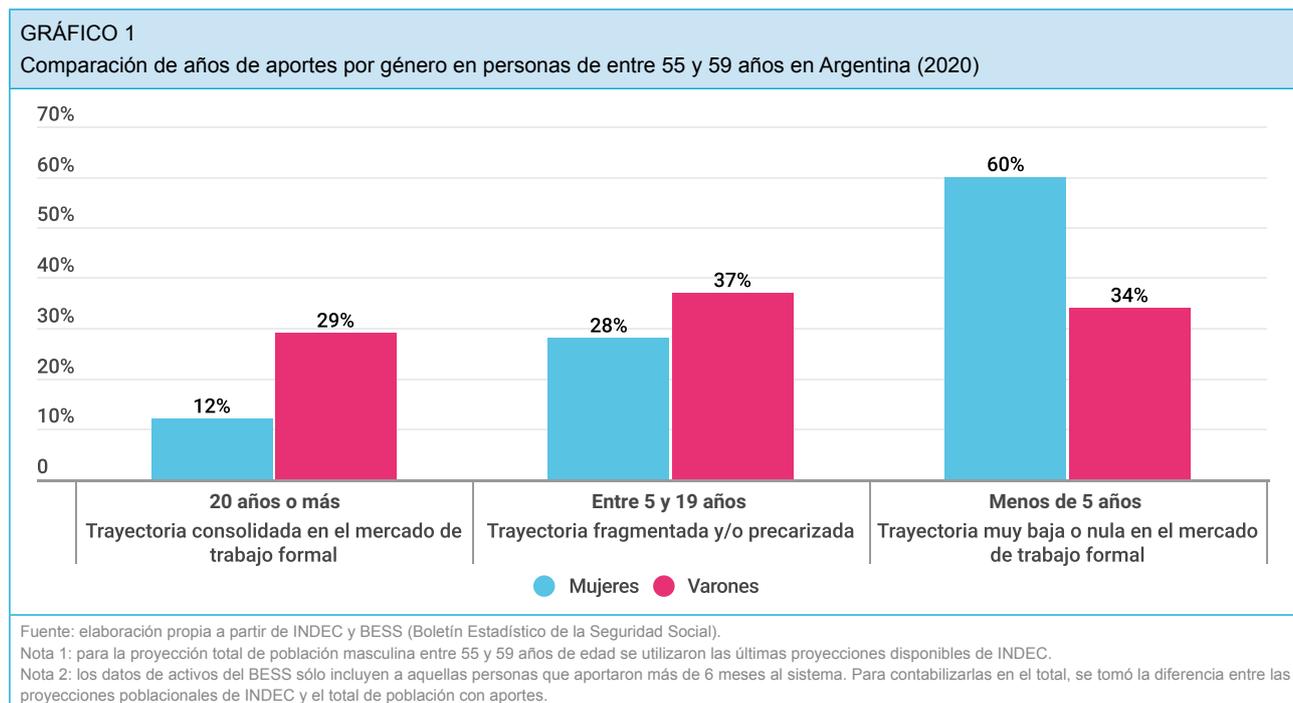
En un primer grupo se puede incluir a las mujeres que lograron una trayectoria consolidada en el mercado de trabajo formal, en parte porque cuentan con una mayor capacidad de tercerizar el cuidado, sea mediante el acceso a servicios por los mayores ingresos que provee la estabilidad familiar, como por redes familiares de cuidado. Este grupo suele estar compuesto por mujeres con mejores condiciones socioeconómicas, quienes enfrentan menores barreras en el mercado de trabajo y por lo tanto acceden a una mayor cantidad de años de aportes.

En el segundo grupo se encuentran mujeres con carreras laborales fragmentadas y/o inserciones laborales precarias. Como consecuencia de esa menor participación laboral y menores ingresos, en este grupo suele ser más reducida la posibilidad de tercerizar el cuidado, lo que resulta en un círculo vicioso que desincentiva la participación laboral femenina. En Argentina hay un 28% de mujeres de entre 55 y 59 años que tuvo este tipo de trayectorias laborales y que alcanzan entre 5 y 15 años de aportes, cifra insuficiente para llegar a los 30 requeridos por el régimen general antes de los 60 años. Para los varones de este grupo etario, esta situación representa al 37% de la población.

Finalmente, el tercer grupo está constituido por mujeres con participación nula o muy baja en el empleo formal, que tuvieron inserciones laborales informales y muy fragmentadas, posiblemente porque dedicaron gran parte de su vida a brindar cuidados en su familia o comunidad. En lo que concierne al sistema previsional, esto implica pocos o ningún año de aportes, situación que afecta al 60% de las mujeres de esta franja etaria en Argentina: casi el doble del porcentaje de varones (34%). Para las mujeres que integran este último grupo, el ingreso al sistema previsional a través del régimen general está prácticamente imposibilitado, aun postergando el acceso a la jubilación³. Estas diferencias entre los tres grupos pueden apreciarse en el **Gráfico 1**, que da cuenta de la comparación de aportes al sistema previsional para cada grupo entre varones y mujeres para el año 2020.

Como se observa en el **Gráfico 2**, del total de aportantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) –considerando tanto el régimen general como los especiales–, una mayor proporción son varones, quienes a su vez ostentan salarios promedio mayores. Al analizar esta situación por rama laboral, se evidencia que en el sector público la proporción de varones aportantes es de poco más de la mitad y que las diferencias en la remuneración son menores. En cambio, en el sector privado se observa una disparidad marcada, tanto en términos de salario como de masa de aportantes.

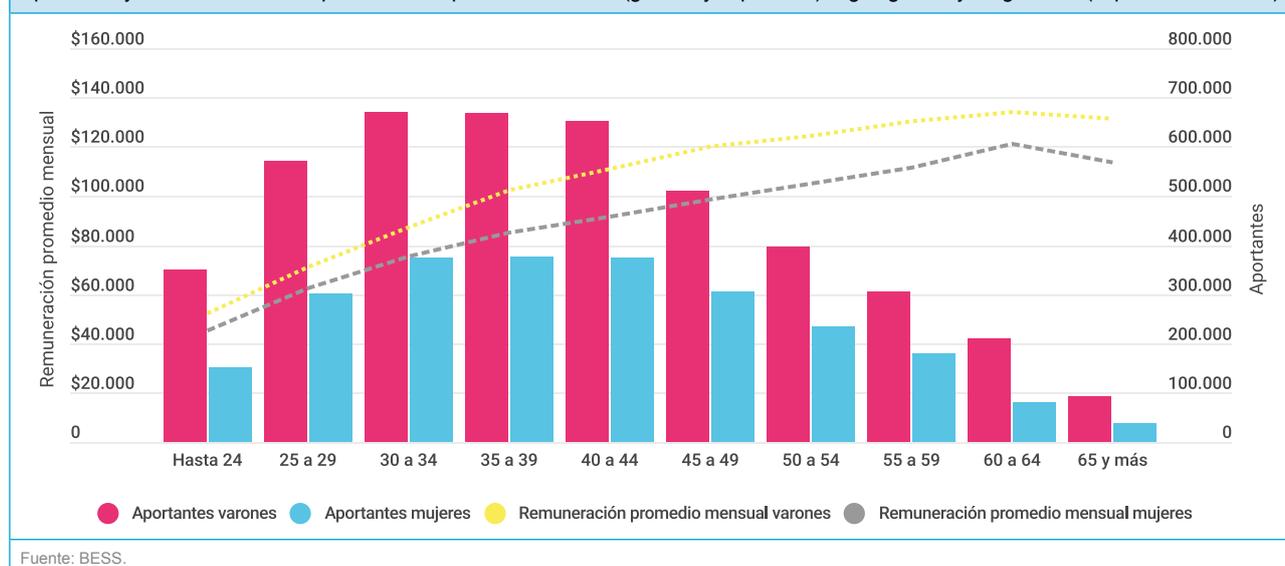
En conclusión, encontramos que el régimen general del sistema previsional excluye a la gran mayoría de las mujeres, quienes sólo logran acceder a las prestaciones jubilatorias mediante moratorias, programas no contributivos u otras reglas de excepción. Si bien estas estrategias son útiles para garantizar ingresos en la vejez, también dan cuenta de un trasfondo de desigualdad respecto a los varones y reproducen las brechas de género que existen en la edad activa al momento de retirarse.



3 Para la comparación se tomó como referencia un período de 20 años de aportes y no 30, debido a que se trata de un grupo de mujeres de entre 55 y 59 años, a las que aún les faltan 5 años para llegar a la edad mínima de jubilación (60). Si se tomaran a las mujeres de más de 30 años de aportes, se consideraría dentro del grupo 1 a quienes exceden la cantidad mínima de aportes necesarios.

GRÁFICO 2.

Aportantes y remuneración bruta promedio de aportantes del SIPA (general y especiales) según género y rango etario (septiembre de 2021)



Cuestiones normativas

En Argentina, hay tres grandes cuestiones vinculadas a la normativa que generan de forma no intencional diferencias de género en el sistema previsional: el requisito de los años de aportes, los esquemas no contributivos y los regímenes de excepción.

En términos de cobertura y edad de retiro, las reformas realizadas durante la década del sesenta han sido de suma importancia. En lo que concierne a la cobertura, la ley 18.037, sancionada en 1968, reguló con alcance nacional a trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia, tanto dentro del sector público como del privado. Sin embargo, dado el carácter predominantemente masculino de la mano de obra formal, en la mayoría de los casos las mujeres accedían a las prestaciones previsionales en función de su estado civil, lo que implicaba una restricción severa a su autonomía. Con respecto a la edad de retiro, para las jubilaciones ordinarias se estableció como criterio de retiro los 60 años para varones y 55 años para las mujeres. En cambio, la jubilación por edad avanzada se estableció para todas las personas que tuvieran 65 años o más y que pudieran probar diez años de servicios computables en al menos un régimen jubilatorio, con una prestación de servicios de al menos cinco años durante los ocho años anteriores a la jubilación.

En función de lo antes mencionado, resulta evidente que el diseño de la normativa previsional de la época mantenía una relación directa con las trayectorias laborales, facilitando el acceso a las jubilaciones ordinarias a aquellas personas que cumplieran con los requisitos de aportes. Por ejemplo, de acuerdo con la normativa, quien no pudiera acreditar la cantidad mínima de servicios computables debía esperar a cumplir los 65 años para acceder a la jubilación por edad avanzada.

Luego, durante las décadas de los setenta y ochenta se realizaron diversas modificaciones adicionales al sistema previsional, que, en simultáneo, atravesó períodos de grandes dificultades financieras. Sin embargo, este sistema siguió basándose en un componente familiarista notorio, por lo que para la mayoría de las mujeres la puerta de acceso al sistema previsional continuaba siendo a través de su pareja y estaba condicionada a su estado civil (Arza, 2015; 2017).

Actualmente, el sistema previsional argentino estipula que las mujeres tienen acceso a una jubilación por el régimen general si cumplen con dos condiciones: tener 60 años y un mínimo de 30 años de aportes al sistema. El monto recibido depende de los ingresos percibidos en los últimos años de actividad, con el objetivo de reconocer con jubilaciones más altas a quienes más aportaron.

El requisito de años de aportes del esquema contributivo general implica que sólo pueden acceder a una jubilación quienes trabajaron la mayor parte de su vida laboral activa en empleos formales, ya sea en relación de dependencia o en forma autónoma. Naturalmente, esta disposición excluye a quienes se desempeñan en la informalidad o únicamente dentro del hogar realizando tareas no remuneradas, ambos casos sobrerrepresentados en la población femenina. A modo de comparación, en el tercer trimestre de 2021 sólo el 46% de las mujeres argentinas estaban insertas en el mercado de trabajo, cuando entre los varones esa cifra alcanzaba el 64%.

En las mujeres, la menor actividad y sobrerrepresentación en la informalidad también se conjugan con una mayor tasa de desempleo, lo que dificulta aún más alcanzar los años de aportes necesarios. Los últimos datos disponibles de la Encuesta Permanente de Hogares (2021) indican que el 9% de las mujeres que salen al mercado de trabajo no encuentra un empleo, en comparación con el 7% de los varones. La situación es aún más difícil para la juventud: el 18% de las mujeres menores de 30 años no logra encontrar un empleo, es decir, más del doble del promedio general. Este dato es importante para pensar el sistema previsional porque indica que la baja participación laboral femenina es un problema que persiste, lo cual no sólo implica una menor cantidad de aportes al sistema actual, sino también mayores dificultades de acceso en el futuro.

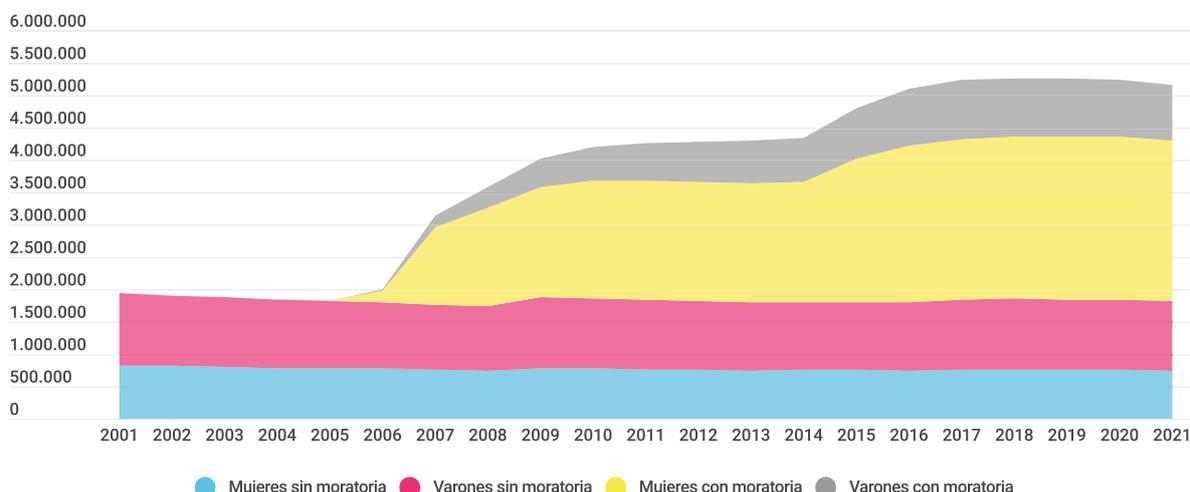
Dentro del espectro de las diferencias no intencionales, un caso paradigmático fue el de las moratorias previsionales, sancionadas en 2005 a través del Decreto 1454/2005 (que, a su vez, modificó la ley 24.476), debido al amplio alcance que esta medida tuvo fundamentalmente entre las mujeres. A través de ellas se incorporó al sistema previsional una parte considerable de la población, especialmente mujeres que, al no lograr cumplir con los años de aporte mínimos para las jubilaciones contributivas, quedaban fuera de la cobertura. Posteriormente, a través de la ley 26.970, se amplió la moratoria, permitiendo así incluir aportes correspondientes hasta el 2003.

Actualmente, las mujeres representan la mayoría de las personas que reciben alguna jubilación o pensión del SIPA, con un 65% de la cobertura, aunque este dato debe matizarse por el hecho de que la población es mayoritariamente femenina. Sin embargo, en la mayoría de los casos las mujeres acceden mediante una moratoria. Tal como se observa en el **Gráfico 3**, en 2001, la cantidad total de jubilaciones otorgadas sin moratoria –es decir, a través del régimen general– presentaba una leve tendencia descendente.

Análogamente, otro esquema no contributivo con diferencias por género es la PUAM, creada a través de la ley 27.260, en 2016. La PUAM se instituyó como una pensión vitalicia no contributiva –sujeta a una evaluación previa de carácter socioeconómico–

GRÁFICO 3.

Cantidad de jubilaciones otorgadas vía SIPA según condición de acceso y género (2001-2021), en base a promedio mensual de beneficios



Fuente: BESS.

para toda persona de 65 años o más, de ciudadanía o residencia en Argentina y que no tuviera acceso a otras prestaciones del sistema de previsión social o desempleo. Su valor se estipuló como el equivalente al 80% de haber mínimo garantizado y constituye una prestación no contributiva de relevancia para todas aquellas personas que no cuentan con la cantidad de aportes mínimos para obtener una jubilación ordinaria, inclusive a una edad menor a la considerada por las pensiones por vejez (de 70 años). Las mujeres perciben esta pensión cinco años más tarde respecto a si accedieran a una jubilación a través del régimen general y sus beneficios son menores.

Por último, dentro de los regímenes de excepción existen leyes que determinan regímenes para grupos de trabajadoras específicos, como el personal de casas particulares. En 1956 se aprobó el Decreto 326, a través del cual se establecieron beneficios, obligaciones y derechos para las trabajadoras domésticas, entre ellos las prestaciones jubilatorias. Más recientemente, esta normativa fue actualizada por medio de la ley 25.239, sancionada en 1999, a través de la cual se creó un régimen especial de seguridad social para empleados/as del servicio doméstico, la cual luego fue también actualizada por la ley 26.844, de 2013, de creación de régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, que regula actualmente la actividad.

Diferencias intencionales

Complementariamente a la normativa general, se diseñaron e implementaron otros instrumentos específicos orientados a abordar la cuestión de género en el sistema previsional. El más antiguo son las pensiones por fallecimiento, instauradas a través de la ley 4349, de 1904, destinadas a mujeres que, por depender económicamente de la actividad laboral de su cónyuge, recibían una prestación ante la muerte de este. Si bien el régimen de pensiones fue evolucionando en el tiempo, incluyendo a los varones, recién alcanzó un criterio de equidad completo en 1993.

También existen otros esquemas destinados específicamente a las mujeres. Uno de ellos es la pensión no contributiva exclusiva para madres de siete hijos/as que no perciben ninguna jubilación, pensión ni asignación familiar. Otro de ellos es la reciente implementación del “Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado”, creado a través del Decreto 475/2021. Este programa busca reconocer el trabajo de cuidado que realizan primordialmente las mujeres, con foco en aquellas que no alcanzan a cumplir los 30 años de aporte.

Específicamente, prevé el otorgamiento a cada mujer de un año extra de aportes por cada hijo/a y dos años en caso de adopción. A su vez, se contempla un año adicional por el cuidado de hijos/as con discapacidad y dos años por cada hijo/a para quienes perciban la Asignación Universal por Hijo (AUH). Al mismo tiempo, la medida garantiza que el tiempo de licencia de maternidad durante la edad activa sea considerado para determinar la elegibilidad a beneficios de jubilación por invalidez o pensiones por fallecimiento. En este sentido, la implementación de políticas que reconozcan las tareas de cuidado es fundamental para promover la equidad de género, considerando especialmente las diferencias en las trayectorias entre varones y mujeres. Sin embargo, esta medida puede ser insuficiente ya que en la mayoría de los casos los años de aportes faltantes para acceder al régimen general son mayores a la cantidad de hijos/as promedio por mujer (Rofman & Petrone, 2021).

En resumen, el sistema previsional argentino aumentó progresivamente la cobertura de las mujeres, aunque esto no se traduce en una solución a las desigualdades vinculadas con las trayectorias laborales dispares. A través de medidas generales –tales como las pensiones por vejez, las moratorias o la PUAM– y específicas –tales como la regulación de la actividad de casas particulares– se posibilitó extender la cobertura a quienes no contaran con la cantidad mínima de aportes o realizaran tareas de cuidado, entre quienes las mujeres tienen una mayor incidencia por las razones ya mencionadas.

Líneas de acción a futuro

El sistema previsional argentino presenta serias inequidades que deben ser abordadas. Entre ellas, se destacan brechas de género que son producto de las inequidades en el mercado de trabajo así como también de normativas con impacto diferenciado entre varones y mujeres. Avanzar en su reducción es imprescindible para garantizar la autonomía económica de las mujeres y la equidad económica de género en todo el ciclo de vida, lo que también colaboraría en el cumplimiento de algunos objetivos del sistema previsional como la adecuación de los beneficios, la sostenibilidad y la eficiencia, y, como consecuencia, repercutiría en el desarrollo económico del país (Brosio et al, 2018). Una mayor participación de las mujeres en la edad activa podría contribuir a una mayor sostenibilidad financiera del sistema, a la vez que contribuiría a aprovechar la ventana de oportunidad demográfica que atraviesa el país y está próxima a su fin (Gagnolati et al, 2015).

Para eso, es necesario estudiar qué herramientas hay disponibles, cuáles serían sus efectos de corto y mediano plazo sobre la edad activa y pasiva, y cómo se engloba cada una de estas opciones de política en el sistema previsional. Entre las principales alternativas de política para resolver esta problemática se encuentra el reconocimiento de años de aportes por cuidado y la compensación con esquemas no contributivos. A continuación, se detallan argumentos a favor y en contra de cada una de ellas.

Reconocer las tareas de cuidado con aportes

En las últimas décadas, los sistemas de protección social comenzaron un proceso de marcada transformación a partir del reconocimiento del cuidado como una necesidad básica, cuya ausencia puede poner en riesgo la calidad de vida de las personas (De León & Florito, 2016). Esto fue positivo porque significó dar cuenta del rol central que tienen las tareas de cuidado en la reproducción de las sociedades. Adicionalmente, conllevó a una toma de conciencia sobre la situación de desventaja que atraviesan las mujeres, que son quienes asumen estas tareas, en detrimento de sus propios proyectos personales y laborales. En este sentido, la escasez de políticas que promuevan formas de cuidado equitativas hizo del cuidado una dimensión central a la hora de pensar posibles mejoras para el sistema previsional.

Una de las políticas más generalizadas para incorporar la dimensión del cuidado en la edad pasiva fue otorgarles a las mujeres años de aportes por el cuidado de hijos/as. La feminización del cuidado es una de las principales razones detrás de la inestabilidad e intermitencia en las trayectorias laborales femeninas, y la lógica detrás de estas políticas es que más mujeres lleguen a la edad de retiro con los aportes necesarios para obtener una jubilación (Arza, 2015; 2017; ONU Mujeres, 2016). El principal impacto positivo de esta política es simbólico: reconoce al cuidado como trabajo dentro del hogar que compite con el remunerado, lo que representa un avance significativo. Sin embargo, en lo que respecta al sistema previsional argentino, se puede inferir que su impacto sería moderado.

En primer lugar, la magnitud del impacto es relativa a la diferencia entre la cantidad de años de aporte que acumulan las mujeres y el requisito de cada sistema. Si la cantidad de hijos/as es menor a la cantidad de años de aportes faltantes para la mayoría de las mujeres en edad de jubilarse, una política de este estilo puede tener un impacto moderado y concentrado en sectores más privilegiados. Este es el caso argentino, donde la aplicación de esta política tendría un impacto relativamente pequeño, sin alcanzar a afectar en forma efectiva a la amplia mayoría de mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, por lo que su efecto es seguramente regresivo en términos distributivos.

Por otra parte, si este tipo de políticas se mantiene en el largo plazo únicamente para las mujeres, existe el riesgo de que refuercen estereotipos de género y generen desincentivos al reparto equitativo de cuidados entre los géneros en la edad activa. Para reforzar aún más su impacto simbólico positivo sería interesante considerar una ampliación que incorpore a los varones en el largo plazo, o incentivos asociados a la utilización de licencias de paternidad y maternidad equitativas. Y en tercer lugar, es esencial considerar cómo una

política de este estilo interactúa con otras ya existentes, como la diferencia en la edad de retiro entre varones y mujeres, las licencias de maternidad y paternidad y los regímenes no contributivos para potenciar sinergias entre ellos y evitar duplicaciones o ineficiencias.

Esquemas no contributivos

Intentar corregir inequidades de acceso al sistema previsional a partir de esquemas de excepción que suavizan las restricciones de entrada es positivo, ya que permite una mayor cobertura previsional en los grupos que tienen mayores dificultades para insertarse, como las mujeres. Sin embargo, es una solución de corto plazo que no permite resolver los problemas de fondo, a riesgo de también perjudicar la sostenibilidad financiera del sistema.

Aunque permiten un mayor acceso a jubilaciones o pensiones, en muchos casos se perciben ingresos menores que en el régimen general, lo que implica otro tipo de desigualdades de género. El caso más paradigmático en este sentido son las moratorias, política clave para la mayor inclusión de las mujeres para acceder a las prestaciones previsionales, pero en situación de desventaja con respecto a sus pares varones. Lo mismo sucede con la pensión para madres de siete hijos/as o la PUAM, que otorgan beneficios más bajos e incluso a edades más tardías. Estas medidas podrían funcionar como paliativas siempre que estén acompañadas de otras más estructurales que busquen resolver los problemas de fondo. En términos de sostenibilidad, no es claro qué sucederá cuando termine el plazo estipulado para aplicar a las moratorias previsionales, ni qué pasará con las mujeres que alcancen la edad jubilatoria en ese momento.

Conclusiones

En conclusión, las políticas anteriormente mencionadas tienen en común la idea de utilizar al sistema previsional como mecanismo de compensación de desigualdades originadas en el pasado. Sin embargo, no es claro que el sistema previsional sea la mejor herramienta costo-efectiva para solucionar o compensar otras problemáticas, como las propias del mercado laboral. Decidir qué políticas aplicar implica también una decisión sobre el rol general del sistema previsional, que no siempre se hace de manera explícita. Los objetivos del sistema requieren una definición clara a partir de la cual establecer políticas públicas.

En cuanto a las diferencias no intencionales originadas en el mercado de trabajo, si bien estas repercuten enormemente en el retiro, su origen no deja de encontrarse en la edad activa y, por lo tanto, es allí es donde deberían priorizarse los esfuerzos para reducirlas. Entre las políticas que pueden ayudar a mejorar la participación laboral femenina y generar trayectorias más estables (Díaz Langou et al, 2019), se destacan las licencias familiares compartidas, el reconocimiento del trabajo de cuidado dentro del hogar al momento en que se está realizando y los programas de transferencias monetarias.

Sumado a esto, una política que puede contribuir considerablemente en este aspecto es la implementación de un sistema de cuidados: la distribución desigual del trabajo reproductivo y no reproductivo deriva en una sobrecarga de tareas de cuidado que recae en las mujeres. Como se mencionó previamente, esto condiciona su participación en el mercado de trabajo, lo que a su vez termina por impactar negativamente en su capacidad de contribuir al sistema previsional y acceder a jubilaciones con remuneraciones por encima de la mínima. Al día de hoy, las medidas implementadas en el sistema previsional tienen la finalidad de compensar estas desigualdades en la vejez, pero no las resuelve. En cambio, un sistema de cuidados que equipare la distribución de género de las tareas de cuidado podría eliminar de origen estas diferencias y promover la inclusión laboral de las mujeres a través de trayectorias laborales sostenidas en el tiempo.

En simultáneo, estas políticas podrían ser complementadas por otras más amplias que incidan indirectamente como la reducción de normas, sesgos y estereotipos de género, además de la promoción de representación femenina en espacios y jerarquías diversas, típicamente masculinizadas. En el caso de aquellas surgidas de la normativa, es fundamental contar con una transversalización de la perspectiva de género que permita identificar el impacto diferencial de cada política antes de su implementación.

Respecto a las diferencias intencionales, es cierto que un sistema ciego a las desigualdades de origen mantiene el problema en la edad de retiro y desperdicia una oportunidad para al menos corregir la imperfección. En esta línea, tiene sentido reconocer el tiempo dedicado a cuidados como años de aportes al sistema previsional. Por otro lado, la incorporación de normativas nuevas debería enmarcarse en un debate más general acerca del rol del sistema previsional como política pública y la necesidad de generar incentivos y oportunidades para aumentar la participación laboral y formalidad de las mujeres.

Hoy existen desigualdades de género en el sistema previsional, pero no son fácilmente eliminables: requieren de acciones coordinadas entre el mercado de trabajo y el sistema previsional, que den respuesta en el corto plazo a las necesidades de las mujeres que ya ingresaron o están prontas a ingresar al sistema previsional. Y que, al mismo tiempo, en el largo plazo pongan el foco en mujeres que se encuentran en su etapa laboral productiva y se verían beneficiadas con políticas que reduzcan la carga de las tareas de cuidado y promuevan su inserción laboral.

Bibliografía

- Amarante, V., Colacce, M. & Manzi, P. (2017). *The gender gap in pensions in Latin America*. International Social Security Review Vol. 70. Montevideo: ECLAC.
- Arcanjo, M. (2018). *Retirement Pension Reforms in Six European Social Insurance Schemes between 2000 and 2017: More Financial Sustainability and More Gender Inequality?* Social Policy & Society 18:4. Cambridge University Press.
- Arza, C. (2015). The gender dimensions of pension systems: policies and constraints for the protection of older women. *Progress of the World's Women 2015-2016 Discussion Paper*. UN Women.
- Arza, C. (2017). *El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?* Serie Asuntos de Género N° 142. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arza, C. (2017). *Non-Contributory Benefits, Pension Re-Reforms and the Social Protection of Older Women in Latin America*. Social Policy & Society (2017). Cambridge University Press.
- Arza, C. & Franzoni, J. M. (2018). *A long decade of gendering social policy in Latin America: transformative steps and inequality traps*. In Handbook on Gender and Social Policy. Edward Elgar Publishing.
- Brosio, M., Díaz Langou, G. & Rapetti, M. (2018). *Razones económicas para reducir las brechas de género en el mercado laboral*. Policy in Focus. Volumen 15, Edición No. 1. Abril 2018. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- De León, G. & Florito, J. (2016). *Todo queda en familia. Juventudes y sistemas de protección social: El cuidado como riesgo*. Cuadernos del Ciesal. Año 13, número 15, enero-diciembre 2016, pp. 217-241.
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi Rodríguez, A. & Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo: Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC, OIT, ONU Mujeres, PNUD.
- ECLAC. (2019). *From beneficiaries to citizens. Access by and treatment of women in Latin American pension systems*. Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean, Studies No. 2.
- Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I. & Troiano, S. (2015). *Los años no vienen solos: oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina: Economic Opportunities and Challenges of the Demographic Transition*. Directions in Development--Human Development. Washington, DC: World Bank.
- Lavalleja, M. & Tenenbaum, V. (2017). *Seguridad social en el Uruguay. Un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones*. Serie Estudios y Perspectivas No. 30. Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Marco Navarro, F. (2016). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. Serie Asuntos de Género N° 139. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marco Navarro, F. (2017). *Hacia una seguridad social con las mujeres como ciudadanas*. Perspectivas N°. Friedrich Ebert Stiftung Chile.
- OECD. (2018). *OECD Pensions Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris.
- ONU Mujeres. (2016). *Proteger la seguridad de los ingresos de las mujeres en el vejez. Hacia sistemas de pensiones con perspectiva de género*. Documento de Políticas No.3.
- Valeiras, M.A. (2020). *¿Por qué las mujeres se jubilan antes?* Campos Valeiras Abogados.

Rofman, R., Apella, I. & Veza, E. (Eds) (2015). *Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America*. Washington DC: World Bank Group.

Rofman, R. & Petrone, L. (2021). *Género en el sistema previsional argentino: análisis de una reforma valiosa y desafíos pendientes*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rofman, R. (2021). *Los regímenes previsionales de excepción en Argentina*. Documento de Políticas Públicas No. 230. Buenos Aires: CIPPEC.

Acerca de la autora y el autor



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Luciana Petrone

— Coordinadora de Proyectos del Programa de Protección Social de CIPPEC

Maestranda en Economía Aplicada (UTDT) y licenciada en Economía (UBA). Asistente de docencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Joaquín Baliña

— Coordinador de Proyectos del Programa de Protección Social de CIPPEC

Doctorando en Estudios Globales (USAL/HUzB). Candidato a Magíster en sociología política internacional (UNTREF). Especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO) y Licenciado en Sociología (UNSAM).

Proceso de calidad

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Alejandra Beccaria, Graciela La Ruffa y Vanesa D' Alessandre, cuya revisión y aportes nutrieron la versión final de este documento.

Agradecimientos

Corresponde el agradecimiento a Rafael Rofman por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Para citar este documento:

Petrone, L. & Baliña, J. (mayo de 2022). *La cuestión de género en el sistema previsional argentino*. Documento de Política Pública N°241. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

