

TÍTULO:	ELEMENTOS DE GÉNERO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
AUTOR/ES:	Capece, Silvana
PUBLICACIÓN:	Temas de Derecho Laboral y de la Seguridad Social
TOMO/BOLETÍN:	-
PÁGINA:	-
MES:	Julio
AÑO:	2024

SILVANA CAPECE⁽¹⁾

ELEMENTOS DE GÉNERO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

I - INTRODUCCIÓN

En el XVI Encuentro Internacional de Abogados Laboralistas y del Movimiento Sindical, llevado a cabo en la Ciudad de La Habana, Cuba, se buscó reflexionar y profundizar sobre los cambios ocurridos en el continente, generar doctrina y fortalecer el derecho al trabajo en las circunstancias actuales. Allí se sostuvo la "inclusión social como paradigma jurídico" y, desde esa perspectiva, presentamos el trabajo "Elementos de género en materia de trabajo y seguridad social", que a continuación desarrollaremos.

Como punto de partida señalamos que todas las personas, como sujetos con derechos, están insertas en un contexto cultural, social y económico. Este puede determinar una serie de desigualdades a la hora de ejercer los derechos reconocidos en la legislación vigente.

Sostener la inclusión social como paradigma jurídico debería contener un adecuado enfoque de género que considere que las relaciones entre los géneros son asimétricas y que esta asimetría afecta de manera desigual la vida de las personas.

Destacamos que la perspectiva de género es una categoría analítica que acoge a todas aquellas metodologías y mecanismos destinados al "estudio de las construcciones culturales y sociales propias para los varones y las mujeres, lo que identifica lo masculino y lo femenino"⁽²⁾, con el trasfondo de la desigualdad entre generaciones en todas las clases sociales en desmedro de las mujeres.

El origen se remonta al documento emanado de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995, en la que se la utilizó por primera vez como elemento estratégico para promover la igualdad entre mujeres y hombres.

II - LA GESTIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Delimitamos el tema en análisis a medidas de acción positiva en materia de seguridad social adoptadas con una perspectiva de género.

Estas acciones suponen el reconocimiento previo de las diferencias sustantivas que existen en el mercado laboral en torno a hombres y mujeres y, en función de ello, la adopción de mecanismos tendientes a paliar esas diferencias, con el objeto de que los derechos de la seguridad social impacten de manera efectiva en grado de igualdad para hombres y mujeres.

III - MERCADO DE TRABAJO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Presentaremos una serie de datos recolectados por el *dossier* estadístico publicado por el Instituto de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina en marzo 2024, en conmemoración del 113° Día Internacional de la Mujer.⁽³⁾

Se considera la población de 14 años y más, económicamente activa y no activa, por sexo registrado al nacer. Total país del año 2022.

IV - PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO

La participación en el mercado laboral posibilita a trabajadoras y trabajadores, además de la generación de ingresos, el acceso a la protección social.

En un sistema contributivo como el de la República Argentina, para acceder a las prestaciones previsionales que cubren las contingencias de vejez, invalidez o muerte en el régimen general, se requiere el cumplimiento de requisitos de edad y años de servicios con aportes al sistema.

El primer dato que presentamos se refiere a la participación en el mercado de trabajo. Se advierte una participación desigual en el mercado laboral, en tanto las mujeres participan en un un 55,5% frente a un 72,4% de los varones.

Las brechas de género en las actividades económicas se mantienen a lo largo de la vida y se profundizan en los períodos centrales.

Se observa que, en todos los rangos etarios, la mujer siempre tiene una incidencia menor en la participación de las actividades económicas.

Rango etario	Sexo	Población económicamente activa	Población no económicamente activa
Total población	Varones	72,4%	27,6%
	Mujeres	55,5%	44,5%
14-19 años	Varones	26%	74%
	Mujeres	20%	80%
20-29 años	Varones	82,9%	17,1%
	Mujeres	68%	32%
30-44 años	Varones	92,5%	7,5%
	Mujeres	77,4%	22,6%
45-59 años	Varones	92,8%	7,2%
	Mujeres	71%	29%
60-74 años	Varones	59,4%	40,6%
	Mujeres	27,6%	72,4%
75 y más	Varones	11,9%	88,1%
	Mujeres	8%	92%

Por otro lado, al ponderar la participación de varones y mujeres en los distintos sectores de la economía, se advierte una *tendencia de las mujeres* a realizar tareas vinculadas con los *cuidados*: servicio doméstico, enseñanza, salud y servicios sociales.

Destacamos que esos sectores son los que presentan *menores remuneraciones promedio*.

Se advierte entonces que menores remuneraciones representan menores aportes al sistema previsional y, en consecuencia, generarán beneficios previsionales de menor cuantía en relación con los beneficios que obtendrán los varones.

Actividad	Varones	Mujeres
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, actividades de los hogares como productores de bienes o servicios para uso propio	4,6%	95,4%
Enseñanza	23,8%	76,2%
Salud humana y servicios sociales	27,9%	72,1%
Servicios de asociaciones y servicios personales	43,7%	56,3%
Servicios de alojamiento y servicios de comida	44,8%	55,2%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	48,5%	51,5%
Intermediación financiera y servicios de seguros	51,6%	48,4%
Servicios inmobiliarios	51,6%	48,4%
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas	54%	46%
Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento	56,5%	43,5%
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	57,4%	42,6%
Actividades administrativas y servicios de apoyo	58,7%	41,3%
Información y comunicaciones	68,7%	31,3%
Industria manufacturera	73%	27%
Suministro de agua: cloacas, gestión de residuos, recuperación de materiales y saneamiento público	77,1%	22,9%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	81,9%	18,1%

Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	84,5%	15,5%
Explotación de minas y canteras	85,4%	14,6%
Servicio de transporte y almacenamiento	90%	10%
Construcción	95,6%	4,4%

Otro dato destacable, si consideramos el trabajo registrado, al revisar categorías similares de ocupación, se observa que el *59,5% de las mujeres* aporta al sistema previsional frente al *64,2% de los varones*.

Por último, resulta imprescindible señalar que las mujeres son las principales responsables de atender las necesidades de niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad o personas adultas dependientes, además de ser las principales encargadas de las tareas domésticas.

Estas labores representan una carga horaria amplia que resulta difícilmente compatible con una vida laboral plenamente activa.

Las circunstancias descritas provocan una *menor participación y mayor informalidad en el mercado laboral*, tal como se observa en la recolección de datos *supra* señalados. Por tal razón, las mujeres llegan a la edad jubilatoria con menos años de aportes que sus pares varones.

V - MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. 2003/2023

Nos referiremos a algunas medidas de acción positiva tomadas en la República Argentina durante el período 2003/2023, destinadas a garantizar el acceso a beneficios de la seguridad social, en las que se advierte una mirada con perspectiva de género.

- Programas de inclusión previsional a través de moratorias.
- Reconocimiento de aportes por tareas de cuidado.
- Plan de pago de deuda previsional.

Haremos una breve reseña de las medidas

a) Programas de inclusión previsional a través de moratorias

A partir de 2004, comienza un proceso de inclusión previsional que permitió la incorporación de un gran número de personas al sistema previsional.

Esas medidas tuvieron un impacto sustancial en el acceso a la cobertura previsional, fundamentalmente para las mujeres.

Ese proceso se dio mediante la sanción de las leyes [25865](#) y [25994](#), y los decretos [164/2004](#) y [1454/2005](#).

La ley 25865 estableció por el plazo de un año un régimen especial de regularización respecto de ciertas obligaciones no exteriorizadas, vencidas a la fecha de entrada en vigencia de la ley (15/1/2004 - D. 82/2004).

Luego el decreto 164/2004 otorgó carácter permanente al plan de regularización de las deudas previsionales de los trabajadores autónomos, previsto en la [ley 24476](#) para el acceso a las prestaciones previsionales.

La ley 25994 estableció un mecanismo de moratoria previsional para aquellos trabajadores que en el año 2004 cumplían con la edad para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU). La adhesión a la moratoria aprobada por ley 25865 implicaba la posibilidad de acceder a las prestaciones previsionales a las que tuvieran derecho, estando la percepción del beneficio previsional sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.

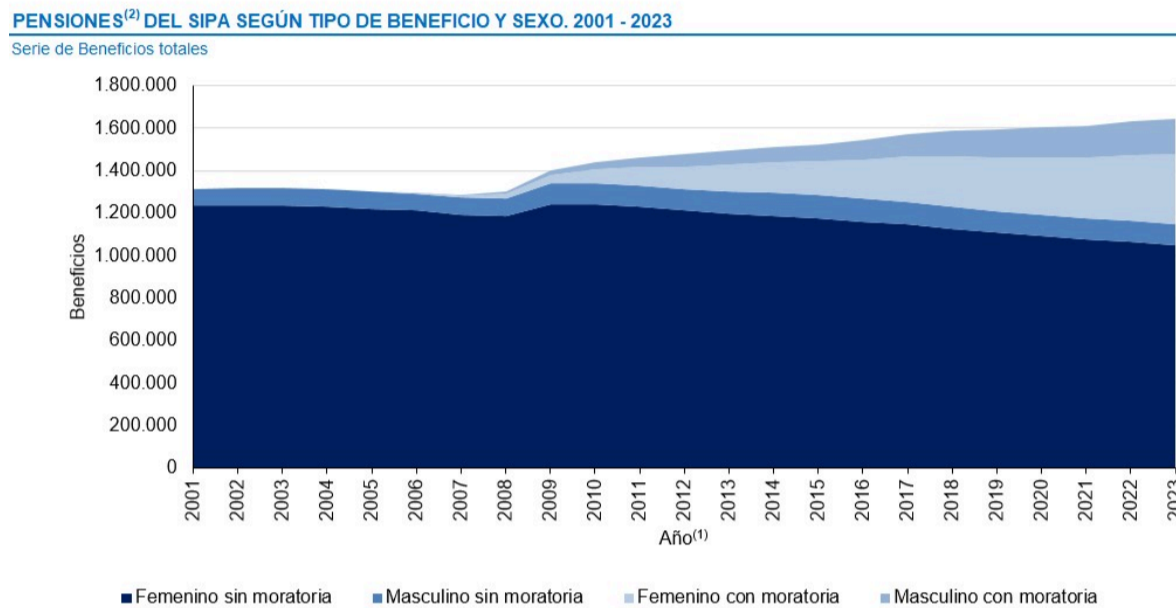
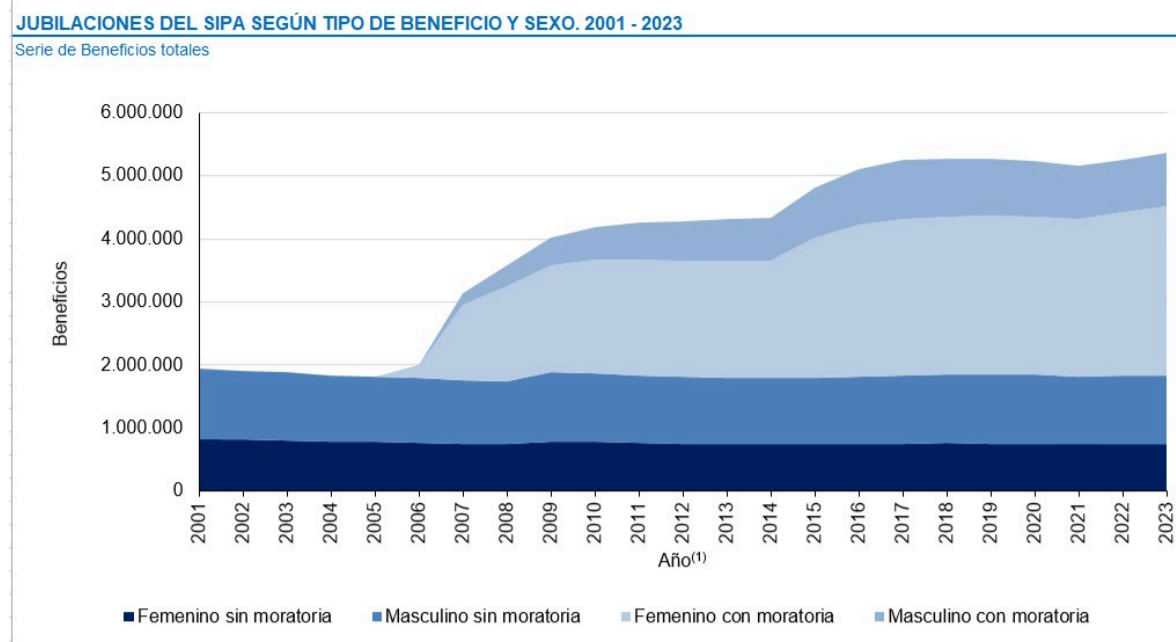
A través del decreto 1454/2005, se permitió que los trabajadores autónomos pudieran inscribirse en el régimen de regularización voluntaria de deuda y, una vez otorgado el beneficio respectivo, podían solicitar el descuento de las cuotas mensuales pendientes.

De acuerdo a lo informado por el Boletín Estadístico de la Seguridad Social⁽⁴⁾, entre el año 2001 y el 2023, mediante los programas de inclusión previsional, se incorporaron al sistema previsional, entre jubilaciones y pensiones, *4.020.000 personas*.

Dentro de ese universo, 1.016.232 fueron varones y 3.007.768 fueron mujeres, es decir, el *75% mujeres y 25% varones*.

Es decir que las moratorias permitieron la incorporación mayormente de mujeres al sistema previsional.

Así se observa en los cuadros que publica el Boletín en cuanto a titulares de jubilaciones y pensiones con y sin moratoria y según se trate de mujeres o varones:

**Notas:**

(1) Promedio mensual de beneficios.

(2) Según sexo del titular del beneficio.

b) Reconocimiento de aportes por tareas de cuidado⁽⁵⁾

Tal como se señaló, las tareas de cuidado se encuentran mayormente feminizadas, provocando una situación de desventaja para las mujeres que las asumen, en detrimento de sus propios proyectos personales y laborales y, eventualmente, condicionando su acceso a los beneficios de la seguridad social.

El reconocimiento de aportes por tareas de cuidado tiene principalmente un *impacto simbólico* puesto que reconoce al cuidado como trabajo, visibiliza una desigualdad histórica y estructural en la distribución de las tareas de cuidado y valora económicamente el tiempo que las mujeres destinaron y destinan a la crianza de sus hijas y/o hijos.

Por medio de esta medida se reconoció 1 año de servicio por cada hijo y/o hija que haya nacido con vida. En caso de adopción de personas menores de edad, se computará 2 años de servicios por cada hijo y/o hija adoptado y/o adoptada.

Se reconoce además 1 año de servicio adicional por cada hijo y/o hija con discapacidad, y 2 años adicionales para aquellas personas que hayan accedido a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social por el período de, al menos, 12 meses continuos o discontinuos.

Es destacable esta medida no solo por el reconocimiento histórico explícito a tareas no remuneradas de las mujeres, sino porque asume la desigualdad existente y la transforma de manera directa en una acción que facilita el acceso a la prestación previsional. Se trata de una medida de claro contenido antipatriarcal y con un profundo impacto cultural.

c) Plan de pago de deuda previsional⁽⁶⁾

Mediante este programa se posibilitó el ingreso de aportes para el acceso a las prestaciones previsionales.

Este sistema previó dos universos para completar aportes necesarios para acceder al beneficio previsional, uno destinado a aquellas personas que tuvieran la edad jubilatoria (Unidad de Pago de Deuda Previsional - Cap. II) y otro para quienes aún no la tuvieran pero que se encontraran dentro de los diez años para alcanzarla (Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en Actividad - Cap. III).

Se determinó un mecanismo de pago de esos aportes, vinculado a un porcentaje de la base mínima imponible: 29%, representativo del aporte personal (11%) y la contribución patronal (18%).

La Unidad de Pago de Deuda Previsional del Capítulo II fue establecida por un plazo de dos años, pudiendo ser prorrogada por otros dos años más por el Poder Ejecutivo Nacional.

Recientemente (12/6/2024), se aprobó en el Senado de la Nación el proyecto de ley denominado "Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos" que había sido aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación.

El proyecto de ley disponía, entre otros tantos temas, la derogación de la ley 27705, incluso antes del plazo de vencimiento (23/5/2025).

En la Cámara Alta se realizaron modificaciones al proyecto remitido por la Cámara Baja, entre ellas se eliminó la derogación de la [ley 27705](#).

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 81 de la Constitución Nacional, se deberá remitir a la Cámara de origen del proyecto, la cual "...podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes...".

Señalamos que, de mantenerse el proyecto original, y se derogue de manera anticipada la ley 27705, esa derogación podría acarrear su objeción constitucional por tratarse de una medida regresiva, reprochable al Estado, en tanto incumplimiento con su obligación de procurar a través de sus políticas públicas la progresividad de los derechos humanos [art. 75, inc. 22), CN].

VI - DATOS RELEVANTES EN MATERIA DE GÉNERO Y TRABAJO

Resulta interesante destacar un comunicado de prensa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del 30/3/2024, que da cuenta de la situación de las mujeres en el mercado laboral en América Latina.⁽⁷⁾

En cuanto a la participación en el mercado laboral, se informa que, en el año 2023, las mujeres lograron recuperar los niveles de participación previos a la pandemia. Sin embargo, la brecha de género se mantuvo: 51,8% para las mujeres en comparación con el 74,4% para los hombres.

A nivel regional, la tasa de ocupación de los hombres con nivel universitario supera en 11% a la de las mujeres con igual nivel educativo. En los niveles bajos de educación, la brecha por género alcanza el 32%.

Las mujeres dedican de 22 a 43 horas semanales a las tareas de cuidado no remuneradas, mientras que los varones dedican entre 10 a 20 horas semanales. Recordamos que esta circunstancia reduce significativamente el potencial productivo femenino en la región.

Respecto del trabajo de cuidado remunerado, en América Latina, el trabajo doméstico representa el 11,3% del empleo total femenino, y 7 de cada 10 trabajadoras y trabajadores domésticos pertenecen al empleo informal.

Por último, vinculado a la brecha salarial de género, según el último informe del INDEC sobre la evolución de la distribución del ingreso de la Encuesta Permanente de Hogares del cuarto trimestre de 2023⁽⁸⁾, los varones tuvieron un ingreso promedio de \$ 280.501, mientras que el de las mujeres fue de \$ 209.244, es decir una brecha salarial de 25,4%.

Cuadro 5.2 Brecha de género del promedio del ingreso de la ocupación principal. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre 2019-cuarto trimestre 2023

	2019				2020				2021				2022				2023			
	4° trim.	1° trim.	2° trim.	3° trim.	4° trim.	1° trim.	2° trim.	3° trim.	4° trim.	1° trim.	2° trim.	3° trim.	4° trim.	1° trim.	2° trim.	3° trim.	4° trim.			
Promedio mujeres (\$)	22.024	24.178	27.559	27.028	28.681	32.895	36.236	40.805	45.359	50.766	54.830	67.731	82.050	97.603	117.645	157.643	209.244			
Promedio varones (\$)	29.908	31.884	35.182	34.073	36.727	44.310	51.171	54.639	63.297	70.349	75.801	87.616	106.455	128.758	160.244	203.580	280.501			
Brecha de género (%)	26,4	24,2	21,7	20,7	21,9	25,8	29,2	25,3	28,3	27,8	27,7	22,7	22,9	24,2	26,6	22,6	25,4			

VII - REFLEXIONES FINALES

Si pensamos en la "inclusión como paradigma jurídico" no podemos dejar de considerar la situación de las mujeres en el mercado laboral puesto que eso se traduce en el eventual impedimento para acceder a los beneficios de la seguridad social, cuando nos referimos a sistemas contributivos.

Para acceder al beneficio previsional del régimen general, en la República Argentina se exige la misma cantidad de años de servicios con aportes al sistema tanto para varones como para mujeres.

Las diferencias preexistentes en el mercado de trabajo hacen que el requisito de años de servicios con aportes implique condiciones de acceso diferenciadas entre géneros en detrimento de las mujeres.

Ello así, dada la menor participación laboral femenina y sus trayectorias fragmentadas, lo que implica que las limitaciones para el acceso son mayores para las mujeres.

En igual sentido, al momento de acceder al beneficio previsional, tal como se señaló precedentemente, persiste una importante brecha en el monto de los haberes, producto de la brecha salarial a lo largo de la historia laboral.

Es imprescindible entonces, con la situación fáctica reseñada, el sostenimiento de medidas como las existentes, como así también la adopción de nuevas que tiendan a disminuir las diferencias habidas.

En particular, respecto de las mujeres, aquellas que tengan que ver con el requisito de años de servicios con aportes, como así también la consideración de las remuneraciones para el cálculo del haber inicial, en función de la sostenida brecha salarial.

Finalmente, señalamos que el Poder Ejecutivo Nacional dictó un decreto de necesidad y urgencia, actualmente vigente ([DNU 70/2023](#))⁽⁹⁾, que, entre otras cosas, morigera sustancialmente las sanciones a los empleadores que tuvieran trabajadores y trabajadoras no registrados o registrados deficientemente.

Asimismo, se encuentra en trámite parlamentario el proyecto de ley llamado "Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos".

Allí se sostienen las eliminaciones de las sanciones por el trabajo no registrado o registrado deficientemente, como así también la derogación del plan de pago de deuda previsional.

Esto significa, en primer lugar, un desconocimiento a los derechos fundamentales de trabajadoras y trabajadores al trabajo digno y el reconocimiento a los beneficios de la seguridad social. Pero también representa el desinterés del Estado nacional frente a las desigualdades existentes entre varones y mujeres en el mercado laboral.

Todo ello en franca contradicción con la [Constitución Nacional](#) (art. 14 bis), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ([L. 23179](#))⁽¹⁰⁾ y demás pactos de derechos humanos a los que nuestro país adhiere.

En aras de una sociedad más democrática y justa es que se propicia la reconsideración de estas medidas. Asimismo, se llama a financiar acciones y políticas públicas que, partiendo de las diferencias existentes en el mercado laboral entre varones y mujeres, favorezcan su eliminación.

Notas:

(1) Abogada, especialista en Seguridad Social. Presidenta de la Comisión de Seguridad Social de la Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires, período 2021-2023. Miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Americana de Juristas Rama Argentina

(2) Chávez Carapia, Julia del Carmen (Ed.): "Introducción", en "Perspectiva de género", Plaza y Valdés, 2004, pág. 179

(3) <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-44-171>

(4) <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadesocial/bess>

(5) DNU 475/2021 (BO: 19/7/2021)

(6) 4 L. 27705 (BO: 14/3/2023)

(7) <https://www.ilo.org/es/resource/news/promover-la-igualdad-de-genero-contribuye-impulsar-la-productividad-y-el>

(8) <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-60>

(9) DNU 70/2023 (BO: 21/12/2023)

(10) L. 23179 (BO: 3/6/1985)