



Mariana **BROCCA\***

\*: Doctoranda en Derecho (UBA-CONICET). Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (University of Notre Dame – Fulbright). Docente de Metodología de la Investigación Científica y de Derechos Humanos y Garantías en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Es miembro del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (Grupo DSPP) de la UBA. e-mail: mariana.brocca@der.unicen.edu.ar

Giuseppe Manuel **MESSINA\***

\*: Investigador CONICET. Doctor en Historia de América Latina contemporánea (Universidad Complutense de Madrid), Licenciado en Ciencias Económicas (Università Bocconi de Milán) y Especialista en Planificación y Gestión de políticas sociales (Universidad de Buenos Aires). Es miembro del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (Grupo DSPP) y docente en la Facultad de Derecho (UBA). e-mail: giuseppemessina@derecho.uba.ar

---

PRESENTADO: 15.03.24

ACEPTADO: 09.07.24

## DESIGUALDADES PERSISTENTES Y AVANCES DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA LUCHA POR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ARGENTINA (2019-2023).

103

### Resumen

El presente trabajo tiene por propósito analizar los avances de la política pública desde un enfoque de género que tuvo lugar en el marco de la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023). Así, se tomará como punto de partida el estudio de las existentes brechas de género en el mercado laboral, la protección social y los ingresos. Luego, se expondrán las principales políticas públicas que fueron implementadas en este contexto destinadas a brindar herramientas para avanzar hacia una igualdad de género. Entre ellas se hará foco en el Programa AcompañAR y el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado como medidas de referencia en la materia. También se abordará el proyecto de ley “Cuidar en Igualdad” al ser un ejemplo claro del plan de acción del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad para generar cambios estructurales en torno a las relaciones sociales de género.

**Palabras Clave:** Género; Protección Social; Desigualdad; Derechos Humanos.

### Summary

*This paper aims to analyze the advances in public policy from a gender perspective that took place during the presidency of Alberto Fernández (2019-2023). Thus, it will be taken as a starting point for the study of the existing gender gaps in the labor market, social protection, and income. Then, the central public policies implemented in this context to provide tools to advance towards gender equality will be presented. Among them, the AcompañAR Program and the Program for the Recognition of Contributions for Care Tasks will be focused on as reference measures. The “Caring in Equality” draft bill will also be addressed as a clear example of the Ministry of Women, Genders, and Diversity action plan to generate structural changes in gender-social relations.*

**Key words:** Gender; Social Protection; Inequality; Human Rights.

### INTRODUCCIÓN

Este artículo pone el foco en los principales avances de política pública con perspectiva de género en la etapa 2019-2023 bajo el gobierno de Alberto Fernández. Se trata de unos años caracterizados por la herencia de la crisis de la deuda de 2018-2019, el impacto de la pandemia (2020-2021) y la salida de la misma (2022-2023), con ulteriores *shocks* externos como la guerra de Ucrania y la larga sequía que afectaron las cuentas externas del país e impulsaron una fuerte aceleración inflacionaria en los meses que condujeron a las elecciones presidenciales del 2023.

Argentina ha sido uno de los países más afectados por el COVID-19. Ante las restricciones sanitarias implementadas para moderar el avance del virus, fueron los hogares de menores ingresos, con mayor presencia de mujeres, niños, niñas y adolescentes, más económicamente vulnerables y vinculados al sector informal de la economía los que más sufrieron los embates de la crisis (Dalle, 2022; Salvia, Poy y Pla, 2022). Esta situación se desarrolló en un país debilitado por las consecuencias de la crisis de 2018-2019, con una reducción acumulada del -4,5% del producto interior bruto (PIB) en ese bienio, provocando una caída posterior del -9,9% en el año 2020. En los dos años sucesivos, el incremento del 10,7% en 2021 y del 5% en 2022 permitieron recuperar los niveles precrisis del PIB (INDEC, 2023a).

También la tasa de empleo, luego de haber caído hasta el 38,3% en 2020 (respecto al 42,6% de 2019), alcanzó un máximo histórico del 45,5% en el 3ºT (trimestre) de 2023, a la vez que la tasa de desocupación cayó a niveles mínimos, es decir el 5,7% (INDEC, 2023b).

Sin embargo, estos años fueron caracterizados por una grave crisis de ingresos, con los salarios que cayeron aproximadamente 25 p.p. (puntos porcentuales) en noviembre de 2023 respecto a diciembre de 2016, a causa de la fuerte aceleración inflacionaria que ha vivido el país en los últimos años. En el caso de los asalariados no registrados la caída fue de casi 50 p.p. (INDEC, 2023 c, d). En consecuencia, la población en situación de pobreza creció 10 p.p. pasando del 25,7% en el 2º S (semestre) 2017 al 35,5% en el 2ºS 2019. La crisis del COVID-19 provocó un incremento de 6,5 p.p. más, registrándose un máximo del 42% en el 2º S de 2020. Luego de haber bajado hasta el 37,3% en el 2º S de 2021, un año después volvió a subir hasta el 39,2% en el 2º S de 2022 y el 40,1% en el 1º S de 2023 (INDEC, 2023e).

Teniendo en cuenta este contexto social y económico, el artículo se divide en dos secciones. En la primera se discutirán algunos datos que evidencian la persistente desigualdad de género en el ámbito laboral, de ingresos y de la protección social. En la segunda, se presentarán algunos de los avances de política pública más interesantes en la lucha contra las desigualdades de género,

como el Programa AcompañAR, el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado y el proyecto de ley “Cuidar en Igualdad” que busca la creación de un sistema integral nacional de cuidados.

## DESIGUALDADES DE GÉNERO PERSISTENTES EN ÁMBITO LABORAL, DE INGRESOS Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los datos económicos agregados que se han descrito en la introducción no muestran la persistencia de las desigualdades de género como rasgo estructural de la sociedad argentina. También esconden que las crisis que han golpeado al país no fueron neutrales desde un punto de vista de género, afectando en mayor medida a ocupaciones feminizadas, caracterizadas por una muy elevada informalidad, como el trabajo en casas particulares (Brown y Belloni, 2022). A la vez, la pandemia permitió visibilizar la crisis de cuidados, poniendo aún más en tensión la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado en los hogares donde tuvieron que convivir el teletrabajo, la educación a distancia y el cuidado de niños, niñas y adolescentes o personas mayores dependientes. Por otro lado, las trabajadoras domésticas sufrieron un empeoramiento de sus ya precarias condiciones laborales, con pérdida de sus empleo y salarios, retrasos en los pagos de sus salarios y una mayor exposición al virus por falta de seguri-

dad en el viaje de su domicilio al hogar de destino y lugar de trabajo (López Mourelo, 2020; Pautassi, 2020). En términos generales, se produjo una “refamiliarización” del trabajo de cuidados de parte de las mujeres de ingresos medios y altos,<sup>1</sup> a la vez que las mujeres de ingresos bajos, empleadas en los sectores más afectados (como trabajo doméstico, comercio, etc.), y con las peores condiciones laborales, sufrieron el mayor impacto de la crisis (Brown y Belloni, 2022).

Además de estas variaciones negativas coyunturales, hubo cierta estabilidad en las desigualdades estructurales que se observan en el ámbito del mercado laboral (ver Cuadro 1). Los principales indicadores muestran que las mujeres se sitúan en una posición de desventaja respecto a los varones en múltiples dimensiones. En el periodo temporal bajo análisis, lograron una tasa de actividad que es, en promedio, un 27,6% más baja, una tasa de empleo un 29,1% más baja y unos ingresos laborales que fueron un -23,3% menores a los masculinos. Asimismo, sufrieron en promedio una tasa de desocupación que fue un 26,5% más alta y una tasa de no registro en asalariados/as (informalidad) un 9% más alta. Todos estos números son explicados por elementos como la desigual división del trabajo de cuidados no remunerado entre varones y mujeres, la segregación ocupacional horizontal y vertical, la discriminación de género, entre otras cuestiones (Rodríguez Enríquez, 2015; Micha y Pereyra, 2019; OSST, 2021; INDEC, 2022)

**Cuadro 1. Brechas de género en indicadores laborales y de ingresos seleccionados.**

| <b>Año</b> | <b>Tasa actividad</b> | <b>Tasa de empleo</b> | <b>Tasa desocupación</b> | <b>Tasa de informalidad</b> | <b>Ingresos laborales</b> |
|------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 2019       | -29,5%                | -31,0%                | 23,2%                    | 5,6%                        | -25,4%                    |
| 2020       | -27,4%                | -29,6%                | 26,7%                    | 7,1%                        | -20,7%                    |
| 2021       | -27,4%                | -29,1%                | 30,1%                    | 11,1%                       | -25,3%                    |
| 2022       | -28,3%                | -29,5%                | 26,4%                    | 10,2%                       | -22,7%                    |
| 2023       | -25,2%                | -26,2%                | 26,3%                    | 11,1%                       | -22,6%                    |

Fuente: Elaboración propia a partir de un procesamiento de las bases del Total Urbano de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC.

Nota: Las brechas de género se calculan como la diferencia porcentual entre la tasa femenina y masculina en cada uno de los indicadores. Los ingresos laborales se refieren al ingreso de la ocupación principal relevado por INDEC. La tasa de informalidad es la tasa de no registro de los/as asalariados/as.

1. D'Alessandro *et al.* (2020) estiman que el peso del trabajo de cuidados no remunerado sobre el PIB se incrementó del 15,9% al 21,8% en el año de la pandemia.

Estas desigualdades económicas y sociales tienen un fuerte reflejo en el acceso desigual a las modalidades contributivas (vinculadas al empleo formal asalariado) y las modalidades no contributivas de la protección social (desvinculadas de las relaciones laborales formales). Dicho en pocas palabras, el concepto de protección social hace referencia a los mecanismos institucionales que ordenan las transferencias monetarias del Estado para hacer frente a determinadas contingencias vitales (o riesgos sociales), que presuponen una menor capacidad laboral y un desequilibrio entre ingresos y gastos del hogar (como enfermedades, vejez, desempleo o la presencia de personas dependientes), así como las medidas para garantizar el acceso a un conjunto de bienes y servicios esenciales, como educación y salud, mediante provisión pública. Estas instituciones también constituyen mecanismos clave para la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de la población. El sistema de protección social abarca tanto a la Seguridad Social de tipo contributivo, fundada en los aportes de los trabajadores/as formales como a los programas no contributivos que constituyen un piso mínimo de ingresos y servicios básicos para garantizar un nivel de vida adecuado para todos los residentes de un determinado territorio nacional.

Entre estas dos lógicas existe una tensión permanente en términos de los criterios de elegibilidad que determinan qué personas acceden a una prestación; de los efectos de desmercantilización que una política social produce, es decir el grado en que logra desligar el bienestar de las personas de su inserción laboral y su capacidad económica; y, por último, de la estratificación social que contribuye a consolidar (Esping- Andersen, 1993). Desde un punto de vista de género, el sistema de protección social contributivo tradicional apoyado en la figura del trabajador varón formal está en crisis hace décadas por el fuerte incremento de la participación laboral femenina sin una reformulación de la división sexual del trabajo, una reducción de las desigualdades de género en el mercado laboral, una desfamiliarización de las políticas sociales<sup>2</sup> y un reconocimiento de la función social

del cuidado (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022). Es en este contexto que han tomado protagonismo en la región latinoamericana (Cecchini *et al.*, 2015) y en Argentina, en particular, las prestaciones no contributivas en el sistema previsional, en el sistema de asignaciones familiares y en los programas de empleo.

Se hace aquí referencia a medidas como: 1) La ampliación de la cobertura del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), gracias a la denominada “moratoria previsional”, que permitió la inclusión de personas mayores que no cumplirían con los requerimientos contributivos (Danani y Hintze, 2011); 2) La creación de un subsistema no contributivo en el régimen de asignaciones familiares, para hogares de personas trabajadoras informales o desocupadas con niños, niñas y adolescentes, subordinadas al cumplimiento de condicionalidades educativas y sanitarias, denominadas asignaciones “universales”, como la Asignación Universal por Hijo/Embarazo (AUH/AUE) (Cetrángolo y Curcio, 2017); 3) El desarrollo de un complejo entramado de planes de empleo para las personas en edad laboral, asociando las transferencias de ingreso a contraprestaciones laborales, terminalidad educativa, actividades de formación o capacitación, etc., mientras se mantuvo la baja cobertura del seguro de desempleo contributivo (Arcidiácono y Gamallo, 2023).

En términos generales se observa una preponderancia de las mujeres en todas las prestaciones de tipo no contributivo. En el campo previsional, el 58% de las mujeres con una prestación del SIPA accedió gracias a la moratoria previsional, mientras para los varones la moratoria fue utilizada sólo en el 41% de los casos, según datos del año 2022. Por otra parte, los haberes previsionales con moratoria de las mujeres alcanzan un valor promedio que es menos de la mitad del haber sin moratoria de los varones (tomado aquí como parámetro de comparación). Dentro de las prestaciones sin moratoria, las mujeres reciben aproximadamente un 20% menos que sus pares varones (MTEySS, 2023a). Estas desigualdades son el reflejo de las historias laborales dispares que

2. Este concepto hace referencia al grado en el que el bienestar individual se hace independiente de la provisión de cuidados de parte de algún miembro de un hogar, generalmente femenino, y están a cargo de personas o instituciones externas al hogar (estatales o no estatales) (Esping-Andersen, 2000).

caracterizan, en promedio, a varones y mujeres, con las segundas en situación de desventaja en términos de continuidad y cuantía de los aportes, a causa de salarios más bajos, interrupciones en el empleo debido a las tareas reproductivas y el trabajo de cuidados, mayor precariedad, etc. (Alonso, Marzonetto, Rodríguez Enríquez, 2022).<sup>3</sup>

En el caso de la AUH, esta transferencia está altamente feminizada (95,2% de titulares mujeres en octubre de 2023, ANSES 2023a) por lo que las condicionalidades sanitarias y educativas se traducen en una mayor carga de trabajo de cuidados para las mujeres (Pautassi *et al.*, 2013). No se pudo encontrar información estadística respecto a la titularidad de las asignaciones familiares para trabajadores dependientes formales; sin embargo, los datos de aportantes al SIPA muestran que las mujeres representaron solo el 33,1% del empleo asalariado del sector privado registrado (promedio 2019-2021, MTEySS, 2023b).

Por último, en lo que respecta a la protección social de las personas en edad laboral frente al riesgo de desempleo, el seguro de desempleo contributivo muestra una subrepresentación femenina, ya que las mujeres representaron menos de un tercio de los/las titulares del seguro en el periodo bajo análisis, pese a que las afectó una tasa de desempleo superior respecto a los varones (MTEySS, 2023a). En cambio, se expandió fuertemente la cobertura de los programas no contributivos, comúnmente llamados “planes de empleo”, que garantizan una transferencia a cambio de algún tipo de contraprestación, tanto de tipo laboral en actividades vinculadas con la economía popular, como de capacitación y formación (Ferrari Mango y Bardauil, 2023). El más significativo de este periodo fue el programa Potenciar Trabajo (creado en 2020) cuyos titulares alcanzaron 1,3 millones en 2022. Los datos muestran que también este programa no contributivo está feminizado, siendo que un 63,3% de los/as titulares fueron mujeres (dato SIEMPRO, 2022).<sup>4</sup>

## AVANCES DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA LUCHA POR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ARGENTINA (2019-2023)

Durante el período 2019-2023, el gobierno implementó un conjunto de políticas públicas destinadas a lograr una igualdad de género. Esto respondió a la inclusión del tema como eje central de la agenda estatal. Un punto clave de este posicionamiento fue la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) que institucionalizó acciones sistematizadas desde un enfoque de género y derechos humanos. Con ello, a continuación se abordarán dos medidas que resultaron tanto novedosas como relevantes para una igualdad de género, sobre todo en términos de desigualdad económica: el Programa AcompañAR y el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. El primero de ellos, como se verá, apunta a la erradicación de la dependencia económica de las mujeres y disidencias en casos de violencia de género y, el segundo, brinda una herramienta para el reconocimiento del valor económico del trabajo de cuidado. En esta línea, también se hará alusión al proyecto de ley “Cuidar en igualdad” como ejemplo claro del contexto dialógico entre la sociedad civil y el Estado en términos de confección de políticas públicas con una perspectiva de género que buscan reconocer el valor a los trabajos invisibilizados que las mujeres llevan adelante como consecuencia de la división sexual del trabajo.

### Protección social y autonomía económica para las víctimas de violencia de género: el Programa AcompañAR

Una de las medidas más relevantes es la del Programa de apoyo y acompañamiento a personas en situación de riesgo por violencia de género (Programa AcompañAR). Esta acción tiene por objetivo promover la autonomía económica de las mujeres y disidencias sexuales que hayan sufrido violencia de género. Fue creada a través del Decreto

3. Debe tener en cuenta que la moratoria vigente durante la pandemia, Ley N° 26.970 de 2014, fue utilizable sólo por las mujeres, mientras que los varones sin aportes accedieron en mayor medida a la Pensión Universal para el Adulto Mayor, creada en 2016.

4. En línea con este dato, el 58% de las personas inscriptas en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) eran mujeres (MDS, 2022).

734/2020 a partir de los estándares internacionales emanados de la CEDAW y la Convención Belém do Pará, y de la Ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485). A su vez, se enmarca dentro del Plan Nacional de Acción 2020-2022 implementado por el MMGyD, el cual fue confeccionado con el fin de dar cumplimiento a la obligación estatal de elaborar, implementar y monitorear acciones para la eliminación de la violencia por motivos de género que surge de la propia Ley 26.485.

Debe destacarse que tanto el Plan Nacional de Acción como el Programa AcompañAR no se limitaron a brindar protección a los casos de violencia por razones de género donde las víctimas son las mujeres cisgénero. Por el contrario, el MMGyD decidió ampliar lxs sujetxs de protección contemplados en los instrumentos ya mencionados para incluir también a las disidencias sexuales. Esta ampliación es posible gracias a la interpretación de los instrumentos desde un enfoque de género y derechos humanos, cuyo marco brinda criterios como el principio *pro persona*. Especial mención merece la Ley de Identidad de Género (Ley 26.743) que protege el derecho de los individuos a que se les reconozca su género autopercebido. Con esta perspectiva, las políticas impulsadas por el MMGyD permitieron la inclusión de casos de violencia de género que, por lo general, quedaban exentos de amparo. Se logró así que el Estado argentino efectúe acciones superadoras a los estándares promovidos por los organismos de derechos humanos internacionales.

Dentro de los fundamentos, el decreto reconoce que los casos de violencia de género suelen estar asociados a la dependencia económica. En esta línea, explica que una de las principales razones por la que esto sucede es consecuencia de la división sexual del trabajo, al ser las mujeres quienes llevan adelante el trabajo de cuidado no remunerado dentro de los hogares, de manera invisibilizada. Ello impide el desarrollo de trayectorias laborales ininterrumpidas y no precarizadas,

lo cual se agrava ante situaciones de violencia por razones de género. El decreto, entonces, reafirma el rol del Estado como actor responsable de promover la autonomía económica para menguar la situación de vulnerabilidad en que se hallan las personas víctimas de violencia de género.

Para ingresar al programa se debe acreditar la situación de riesgo por violencia de género. No es necesario que se haya radicado una denuncia para tal fin: el decreto establece que la acreditación se efectúa a través de un informe social confeccionado por un dispositivo de atención oficial de violencias. Estos organismos pueden responder a las distintas dependencias (tanto municipales, provinciales como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).<sup>5</sup>

Se basa en dos ejes principales: por un lado, una prestación económica y, por el otro, el fortalecimiento de redes de acompañamiento. En relación a las redes de acompañamiento, el decreto dispone que las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedan habilitados para firmar convenios con el MMGyD y así conformar unidades de ingreso y acompañamiento. Estos dispositivos, además de revisar las solicitudes, son los encargados de brindar un espacio para el fortalecimiento psicosocial de la persona que ha sufrido violencia de género.

La prestación económica equivale a un salario mínimo, vital y móvil. Puede ser brindado por un plazo máximo de seis meses consecutivos. Su propósito es el de lograr que la persona pueda afrontar los gastos esenciales para llevar adelante un proyecto autónomo, libre de violencias. Es de carácter no reintegrable, personal, no renovable y no contributivo. Es incompatible, entonces, con los ingresos que surgen a partir de un trabajo en relación de dependencia registrado (sea del sector privado o público), monotributo, régimen de autónomos, subsidios o prestaciones monetarias no reintegrables con fines de empleo y de capacitación que hayan sido brindadas por el Estado Nacional, jubilaciones, pensiones, retiros (de carácter contributivo o no contributivo, nacionales,

5. El MMGyD implementó el Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG) que sistematiza los casos, denuncias y consultas por violencia de género: <https://www.argentina.gob.ar/generos/sistema-integrado-de-casos-de-violencia-por-motivos-de-genero-sicvg>

provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), la PUAM y la prestación por desempleo.

El decreto contempla dos excepciones a estas incompatibilidades: el monotributo social y el trabajo registrado dentro del Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares. Esto resulta particularmente interesante, al haber una sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo doméstico, el cual suele caracterizarse por su precarización. Con ello, el decreto viene a brindar una protección especial a estas trabajadoras. Además, el programa es compatible con la Asignación Universal por hija/o (AUH), la Asignación Universal por embarazo para protección social, la Asignación por hija/o con discapacidad, y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

De acuerdo a los datos oficiales, desde el momento de su implementación hasta el 31 de diciembre de 2023, hubo 359.687 personas destinatarias.<sup>6</sup> El 98% de ellas respondieron a casos de violencia doméstica. Los casos restantes (2%) fueron por violencia laboral (1%) y violencia institucional (1%). En relación a los tipos de violencia (contemplados en la Ley 26.485), en el 88% de los casos hubo violencia física. También se registraron casos donde estuvo presente la violencia psicológica (85%), la violencia económica y patrimonial (58%), la violencia simbólica (40%), la violencia ambiental (39%), y la violencia sexual (32%). En general, la persona agresora fue la ex-pareja de la víctima (84,7%). En un 87,1% de los casos, quien agredió era varón cisgénero. Del porcentaje restante, en un 10,6% no hay registros del género de la persona agresora y en otro 2,1% fueron mujeres cisgénero.

De los datos que se desprenden sobre las personas destinatarias, un 87,1% fueron mujeres. En los

casos restantes, nos encontramos con un 9,7% donde no se registran datos sobre el género de la persona, un 2,1% de varones cisgénero, un 0,4% de mujeres trans, un 0,3% de varones trans, un 0,2% de personas no binarias y un 0,1% de personas transgénero que no se enmarcan en las categorías anteriores (de varón o mujer trans). En relación a la orientación sexual, sólo un 0,9% de las personas se identificaban como lesbianas, un 2,1 % como gay y un 1,3% como bisexuales. No se registran otras orientaciones sexuales (v.g., pansexuales, entre otras).

Por lo general, la franja etaria a la que pertenecían fue mayoritariamente de los 18 a 29 años (40%), sucedida por la comprendida entre los 30 a 44 años (38%). Sólo un 12% de las personas destinatarias se encontraban entre los 45 a 59 años y en un 10% hubo errores de carga. Resulta interesante observar que la mayor parte de las víctimas no contaban con niveles educativos altos. Así, sólo un 2,1% poseía un título terciario, universitario o de posgrado completo, y un 6,1% había iniciado sus estudios superiores pero sin finalizarlos. La mayor presencia se encuentra entre quienes poseían estudios secundarios incompletos (27,9%), seguido por estudios secundarios completos (26,1%), estudios primarios completos (15,3%) y estudios primarios incompletos (5,8%).

En un 65% de los casos, las personas destinatarias poseían hijas/os.<sup>7</sup> Entre ellas, un 20% tenía un/a hijo/a, un 20% dos, un 13% tres, un 7% cuatro, y un 5% cinco o más. Del 35% restante, un 12% respondió a personas sin hijas/os y el otro 24% a casos sin datos. A su vez, surge que sólo un 11% no tenía ninguna persona a cargo (fuesen hijas/os, personas mayores, personas con discapacidad, etcétera).

6. Si bien este trabajo aborda las políticas públicas que se enmarcan dentro del período 2019-2023, debe señalarse que, junto con la desjerarquización del MMGyD a Subsecretaría de Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Género, el Programa AcompañAR sufrió una notable reducción presupuestaria. Para más información, ver el informe confeccionado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): <https://acij.org.ar/un-ajuste-que-agrande-la-brecha/>

7. Sobre esta cuestión, resulta relevante la Ley Brisa que incorpora una reparación económica para las infancias y personas menores de 21 años cuyxs progenitorxs o progenitorx afín haya fallecido como consecuencia de violencia de género y/o violencia familiar. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27452-312717>

### **Sistema previsional y trabajo de cuidado no remunerado: el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado**

El Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado fue creado en el año 2021 a través del Decreto 475/2021, con el objetivo de reconocer el cuidado no remunerado llevado adelante por las mujeres en sus hogares (Pautassi, 2007). Permite contabilizar como años de aportes los utilizados para el cuidado no remunerado, cuando no se logre alcanzar el requisito de 30 años dispuesto en el derecho previsional. Para el cómputo, se prevé un año adicional de aportes por cada hija/o y dos en los casos de adopción. Asimismo, se agrega un año cuando esas/os hijas/os posean alguna discapacidad y dos años por hija/o cuando la persona haya percibido la AUH por un período no inferior a los doce meses. Se reconocen también los plazos de licencias por maternidad y excedencia (estipulados en la Ley de Contrato de Trabajo) cuando hubieren hecho uso de las mismas. Es, además, compatible con las moratorias previsionales y el plan de pagos de deuda previsional.

De acuerdo con los datos oficiales de la ANSES (2023b), hasta octubre de 2023 se habían otorgado más de 440 mil jubilaciones a mujeres gracias al uso de este programa. Este programa generó un impacto importante como acción simbólica (CIPPEC, 2022), en tanto reconoce al cuidado no remunerado como un trabajo (Fraser, 1997; Torns, 2005). Sin embargo, en términos de redistribución, sus resultados no son tan claros. Al analizar la cantidad de hijas/os en relación a los años de aportes que restan para cumplir con los requisitos jubilatorios, CIPPEC (2022) concluye que la política tiene un “impacto moderado y concentrado en sectores más privilegiados” (p. 14) al no “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” (p. 14).

Otro punto a considerar es que este programa esté limitado sólo a las mujeres y cómo puede ello afectar si se mantiene incólume a largo plazo (CIPPEC, 2022). Al respecto, resultan relevantes los aportes de Nancy Fraser (2015) cuando analiza los distintos modelos de cuidados que pueden

implementarse a partir de la caída del modelo de salario único familiar (Fraser, 2015; Lewis, 1992; Ellingsæter, 1998; Wainerman, 2005). Esta política podría enmarcarse en lo que ella denomina “la paridad del cuidador” (Fraser, 2015). Este modelo busca disminuir la diferencia económica entre el trabajo reproductivo y el trabajo productivo. Sin embargo, al no generar una distribución y redistribución del trabajo de cuidado entre varones y mujeres no logra suprimir las bases androcéntricas que permiten la división sexual del trabajo. Debido a ello, Fraser (2015) afirma la importancia de que las políticas se orienten hacia el modelo del “cuidador universal” para alcanzar una justicia de género, asignándole no sólo un valor económico al cuidado, sino también fomentando la erradicación de las relaciones sociales de género.

### **Cuidar en igualdad: el proyecto de ley para la creación de un sistema integral nacional de cuidados**

El 2 de mayo de 2022 fue presentado ante el Congreso de la Nación el proyecto de ley “Cuidar en igualdad”. Surgió como una iniciativa del MMGyD en el marco de su agenda sobre cuidados, particularmente gracias al trabajo de la Dirección Nacional de Políticas de Cuidado. Este espacio venía desarrollando su trabajo sobre cuatro ejes: recursos, tiempo, infraestructura y cambios culturales (MMGyD, 2022). Así, al momento de la creación del proyecto, la dirección ya había implementado la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, el Mapa Federal de los Cuidados y la Campaña nacional “Cuidar en Igualdad. Necesidad, derecho, trabajo” (MMGyD, 2022).

Con estos antecedentes, el MMGyD formó una comisión redactora, constituida por un grupo de personas expertas para la confección de un anteproyecto de ley a través de la Resolución No. 3094. Uno de los elementos transversales para su confección fue que se generara a partir de un proceso participativo y colectivo. Con ello, el proyecto presentado ante el Poder Legislativo propone la creación de un sistema integral de cuidados, denominado SINCA. Su principal objetivo es el de garantizar la provisión de cuidados de calidad (tanto para las infancias, personas mayores, personas con discapacidad) independientemente de la situación laboral de las/os familiares que se



encontraban a cargo ellas/os. El cuidado se introduce así siguiendo los estándares que surgen de los acuerdos internacionales, donde se reconoce como el derecho a cuidar, a recibir cuidados y a brindar cuidados (Pautassi, 2007; Pautassi, 2023). Entre los puntos centrales de este proyecto de ley, además de la creación del SINCA, están la ampliación de las licencias para las personas gestantes y no gestantes (contemplándose que ambas estén cubiertas por la seguridad social), la introducción de las licencias por adopción y de extensiones para hijas/os con discapacidad, nacimientos o adopciones múltiples, entre otros. Además, incorpora la obligación del Ministerio de Obras Públicas a destinar un 8,5% de su presupuesto anual a la extensión de la infraestructura de cuidados. También dispone una serie de acciones para compatibilizar el cuidado en los espacios laborales y contempla una asignación (que debe ser equivalente, al menos, a un salario mínimo, vital y móvil) para trabajadores monotributistas, monotributistas sociales y autónomas/os, sean gestantes, no gestantes o adoptantes. En el caso de las personas trabajadoras de casas particulares, se estipula también una asignación para garantizar su derecho al cuidado en los mismos casos. Además, promueve que se reconozca el valor económico del trabajo de cuidado realizado en espacios comunitarios.

Si bien el proyecto no ha sido aprobado, es una muestra clara de la articulación entre los movimientos sociales, la academia y el Estado. Debe resaltarse, además, que el reconocimiento del cuidado como un derecho humano es un logro de la región latinoamericana, lo cual ha quedado plasmado en los distintos acuerdos celebrados por los Estados de Latinoamérica y el Caribe desde el Consenso de Quito de 2007 (Pautassi, 2023). Con ello, el proyecto de ley se enmarca en una serie de iniciativas regionales y locales que buscan universalizar la provisión del cuidado, independientemente del género, raza, nacionalidad, estado migratorio, entre otros factores.<sup>8</sup>

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo del texto se mostró como los efectos de las crisis sucesivas que afectaron a la Argentina en el periodo entre 2016-2023; entre ellas, la crisis de la deuda de 2018-2019 y la pandemia de 2020, afectaron en mayor medida a las personas en empleos informales y en hogares de bajos ingresos, donde es relativamente mayor la presencia de mujeres en edades activas. Por otra parte, más allá de estos efectos orgánicos, se presentaron datos que muestran la persistencia de desigualdades estructurales en el mercado laboral que sitúan a las mujeres en una situación de desventaja, con menores tasas de actividad y empleo, menores ingresos laborales y una mayor incidencia de la informalidad y el desempleo. A raíz de la estructura híbrida contributiva/no contributiva del sistema de protección social argentino, estas desigualdades se han reflejado en un acceso desigual de mujeres y varones, al estar las primeras sistemáticamente sobrerrepresentadas en las modalidades no contributivas. Se presentaron datos que muestran este fenómeno tanto en el sistema previsional, donde las mujeres accedieron en su mayoría gracias a la moratoria previsional; el sistema de asignaciones familiares, donde la AUH es una transferencia feminizada en su casi totalidad; y en los programas de empleo no contributivos, donde también predominan las mujeres.

Ante este panorama, el Estado de Argentina, durante el periodo 2019-2023, introdujo una serie de políticas que buscaron colaborar en la reducción de la brecha de género. Surgen entre las más relevantes el Programa AcompañAR que se orienta a alcanzar una autonomía económica de las mujeres y diversidades sexuales ante casos de violencia de género, y el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado que reconoce como años de aportes al trabajo de cuidado provisto de manera no remunerada dentro de los hogares. Estas acciones poseen ciertamente un carácter novedoso en torno a las políticas de

8. Al respecto, Argentina dio aprobación al Índice de Crianza que se constituye como una herramienta pionera a nivel mundial, toda vez que permite brindar un cálculo actualizado sobre el costo del cuidado de las infancias (incluyendo la alimentación, vestimenta, traslado, entre otros elementos). Este índice resulta útil para los procesos de separación de cónyuges y ha tenido ya un impacto notorio en la jurisprudencia nacional. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/fallos-disponibles-en-los-que-se-utilizo-la-canasta-de-crianza>

igualdad implementadas en períodos anteriores. En este marco, el proyecto de ley “Cuidar en igualdad”, si bien no fue aprobado por el Poder Legislativo, también caracterizó el período analizado al incorporar en la agenda parlamentaria como debate central el de los cuidados no remunerados y precarizados que, generalmente, llevan adelante las mujeres. Lejos de leer estas medidas de manera aislada, deben entenderse en un contexto sociopolítico donde las políticas fueron confeccio-

nadas con el objetivo de alcanzar una igualdad de género y erradicar las desigualdades persistentes tanto en términos económicos, laborales como sociales dentro del período analizado. Será relevante, entonces, abordar en futuras investigaciones las acciones que sean adoptadas por el Estado a la luz del principio de progresividad y no regresión, al ser éste una obligación central para la garantizar los DESC, conforme surge de los tratados de derechos humanos ratificados por la Argentina.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2023a) *Boletín de la AUH. Octubre 2023*. Buenos Aires: ANSES.
- (2023b). *Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. Octubre 2023*. Buenos Aires: ANSES.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2023). “Transferencias de ingresos para personas “en edad de trabajar”: dos décadas de programas sociales en Argentina.” *Revista Direitos Sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE)*, vol. 11, no. 1, pp. 393-425.
- Brown, B. y Belloni, P. (2022). “Género y trabajo asalariado - Un análisis sectorial de los efectos de la pandemia por COVID-19 en la Argentina”. *Estudios del Trabajo*, no. 63, pp. 87-117.
- Cecchini, S.; Filgueira, F.; Martínez, R. y Rossel, C. (eds.) (2015). “Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización”. En *Libros de la CEPAL, no.136*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF/ ANSES.
- CIPPEC (2022). *La cuestión de género en el sistema previsional argentino*. Documento de políticas públicas del Programa de Protección Social, no. 241. Buenos Aires: CIPPEC.
- D’Alessandro, M.; O’Donnell, V.; Prieto, S.; Tundis, F. y Zanino, C. (2020) *Los cuidados, un sector económico estratégico - Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados o Remunerado al Producto Interno Bruto*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- Dalle, P. (comp.) (2022). *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia, vol. 1: Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Ellingsæter, A. (1998). “Dual Breadwinner Societies. Provider Modelos in the Scandinavian Welfare States”. *Acta Sociológica*, vol. 41, no. 1, pp. 59-73.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Ferrari Mango, C. y Bardauil, A. (2023). *El “Potenciar Trabajo” Miradas relacionales entre concepciones y números para comprender su constitución. Informe no. 42 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*. FLACSO: Buenos Aires.
- Fraser, N. (2015). “Tras la desaparición del salario familiar: un experimento mental posindustrial” En Fraser, Nancy, *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 139-166.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2023a). *Series trimestrales de oferta y demanda globales*. Buenos Aires: INDEC.
- (2023b). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Buenos Aires.
- (2023c). *Índice de salarios*. Buenos Aires:
- (2023d). *Índice de precios al consumidor*. Buenos Aires.
- (2023c). *Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia*. Buenos Aires.
- (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021 Resultados definitivos*. Buenos Aires.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social) (2022). *Principales características de la economía popular registrada. Informe noviembre 2022*. Buenos Aires.
- MMGyD (2022). *Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022*. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/generos/plan\\_nacional\\_de\\_accion\\_contra\\_las\\_violencias\\_por\\_motivos\\_de\\_genero](https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero)
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2023a). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social – septiembre 2023*. Buenos Aires.
- (2023b). *Boletín de Estadísticas Laborales según Sexo – diciembre 2023*. Buenos Aires.

- Lewis, J. (1992). "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, vol. 2, no. 3, pp. 159-173.
- López Mourelo, E. (2020). *La COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- Pautassi, L y Rodríguez Enríquez, C. (2022). "La invisibilización social y política del cuidado en la política social." En Gamallo, Gustavo (comp), *De Alfonsín a Macri - Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 459-496.
- Pautassi, L. (2023). *De la polisemia a la norma. El derecho humano al cuidado*. Buenos Aires: Fundación Medifé.
- (2020). La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo. *Revista IUS ET VERITAS*, no. 61, pp. 78-93
- (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie mujer y desarrollo, no. 87*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, L.; Arcidiácono, P.; Straschnoy, M. (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". *Serie Políticas Sociales*, no. 184. Santiago de Chile: CEPAL.
- Observatorio de Salud y Seguridad en el Trabajo (2021) *Desigualdades entre mujeres y varones en el mercado laboral argentino. ECETSS 2018*. Buenos Aires: Superintendencia de Riesgos del Trabajo.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). "Economía feminista y economía del cuidado - Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad." *Nueva Sociedad*, no. 256, pp. 30-40.
- Salvia, A., Poy, S. y Pla, J. (comps.) (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) (2022). *Reporte de Monitoreo del Programa Nacional "Potenciar Trabajo" 2º Trimestre 2022*. Buenos Aires.
- Torns, T. (2005). "De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos". *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 23, no.1, pp. 15-33.
- Wainerman, C. (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias. ¿Una revolución estancada?* Buenos Aires: Editorial Lumiere.