

Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia el logro de la equidad de género

Comparative analysis of legislation, public policies and institutions oriented towards the achievement of gender equality

Ornella Maritano

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS), Argentina
ornellamaritano@gmail.com

Paola Bonavitta

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
paola.bonavitta@gmail.com

Recibido: 05/12/2019

Aceptado: 07/09/2020

Formato de citación:

Maritano, O., Bonavitta, P. (2021). “Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia el logro de la equidad de género”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 88, 158-168, <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/bonavitta.pdf>

Resumen

Este artículo ofrece un análisis de las consecuencias en el orden de género que tuvo el Plan de Inclusión Previsional, llevado adelante en Argentina durante la primera década y media del siglo XXI. Para ello se realizará una descripción de las características principales del plan, historizando de manera sucinta la política jubilatoria de nuestro país, recuperando los aspectos específicos de la moratoria previsional y su impacto en la población adulta mayor. A partir de ello, se abordará el impacto de esta política en el orden de género que estructura las relaciones sociales en general y laborales en particular, poniendo especial atención en las disputas de sentido que subyacen en relación al orden de género y de la división sexual del trabajo: las dicotomías público/privado y trabajo productivo/trabajo reproductivo.

Palabras clave

Plan de Inclusión Previsional, jubilación, género, desigualdades de género, políticas públicas.

Abstract

This article offers an analysis of the consequences in the gender order that the Plan of Pension Inclusion had, carried out in Argentina during the first decade and a half of the 21st century. To this end, a description of the main features of the plan will be made, succinctly historicalizing the retirement policy of our country, recovering the specific aspects of the pension moratorium and its impact on the elderly population. From this, the impact of this policy on the gender order that structures social relations in general and labor relations in particular will be addressed, paying special attention to the underlying disputes regarding the gender order and sexual division of the Work: public/private dichotomies and productive work/reproductive work.

Keywords

Pension Inclusion Plan, retirement, gender, gender inequalities, public politics.

1. Introducción

La seguridad social¹ en Argentina, al igual que en el resto de los países de América Latina se estructuró en estrecha relación con el desempeño en el mercado laboral, y por tanto se vio sujeta a las condiciones del mismo. Ello marcó, desde el inicio, una diferenciación clara de las condiciones de acceso a los derechos previsionales entre varones y mujeres. Si bien la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo data de principios del siglo XX, ésta fue siempre minoritaria y estuvo acompañada de mayores condiciones de precariedad, comparativamente a las condiciones laborales de los varones; marcada vertebralmente, además, por la desigualdad salarial.

La adscripción a la división sexual del trabajo arbitrariamente establecida fue una característica no sólo del mercado laboral, sino de la estructuración patriarcal del orden familiar. Y, derivación de los mismos, el sistema jubilatorio y de pensiones se estableció en base a estos, reforzando la estructura de la familia patriarcal y el rol del hombre como proveedor. Esto redundó en la ejecución de diversas políticas públicas que, de uno u otro modo, reprodujeron durante más de medio siglo el orden de dominación patriarcal, a la vez que negaron e invisibilizaron todas las otras formas de relaciones sexoafectivas no heteronormadas.

El Plan de Inclusión Previsional, política pública desarrollada a partir del año 2005 en nuestro país, puede ser entendido como un punto de inflexión en el devenir de las políticas públicas previsionales que se estructuraban, a la vez que reproducían, el orden de género vigente. Este plan, conocido también como Moratoria Previsional, posibilitó el acceso de una gran cantidad de personas en edad de jubilarse, mayoritariamente mujeres, al cobro de un haber previsional. Cabe aclarar que la acepción de política pública que se utilizará a lo largo de este trabajo la define como las interacciones, alianzas y conflictos entre los diferentes actores de carácter público para resolver un problema colectivo (Guzmán, 2018). A través del estudio del Plan de Inclusión Previsional se pretende analizar el rol del Estado en la reproducción o transformación de las desigualdades de género que estructuran esta sociedad.

¹El término seguridad social se utiliza para referir a esquemas formales que cubren las contingencias básicas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo en 1952. Los estándares mínimos de la misma comprenden cuidados de la salud, incapacidad laboral por enfermedad, discapacidad adquirida por el trabajo, desempleo, maternidad, manutención de los hijos, invalidez, edad avanzada y muerte del sostén del hogar. El acceso se da siempre bajo una lógica de financiamiento por vía contributiva con aportes de asalariados formales (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2010).

El siguiente trabajo se propone, entonces, analizar las consecuencias en el orden de género que tuvo el Plan de Inclusión Previsional, llevado adelante en Argentina durante la primera década y media del siglo XXI. Para ello se realizará una descripción de las características principales del plan, historizando de manera sucinta la política jubilatoria de nuestro país, recuperando los aspectos específicos de la moratoria previsional y su impacto en la población adulta mayor. A partir de ello se abordará el impacto de esta política en el orden de género que estructura las relaciones sociales en general y laborales en particular, poniendo especial atención en las disputas de sentido que subyacen en relación al orden de género y de la división sexual del trabajo: las dicotomías público/privado y trabajo productivo/trabajo reproductivo. Finalmente, a través de un enfoque evaluativo, se reparará en la contribución del plan a la autonomía y al empoderamiento de las mujeres.

2. El sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina

En el año 2015, Argentina contaba, según cifra emitidas por la CEPAL, con el mayor índice de cobertura previsional de la región, siendo este del 90,7² (Benavente y Valdés, 2014). La misma medición de la CEPAL indica que, para el año 2003, la cobertura que brindaba nuestro país alcanzaba a apenas en 63,8% de los adultos en edad de jubilarse. Esta importante transformación porcentual –a la vez que social y económica– fue posible debido al Plan de Inclusión Previsional que se llevó adelante en dos etapas, una en el año 2005 y otra en el año 2014. Sin embargo, para una comprensión más acabada del fenómeno es necesario historizar, al menos de manera sucinta, la política pública en torno a las jubilaciones en Argentina.

El sistema de jubilaciones y pensiones del país tienen una larga existencia. Ya desde la década del 50 es posible observar la presencia de una cobertura previsional que alcanzaba a gran parte de los trabajadores formales (Bravo Almonacid, 2013: 240). Asimismo, las políticas previsionales en Argentina, de corte bismarckiano, contaron con un imaginario androcéntrico. Como señala Corsiglia (2018: 3):

“el modelo de familia complementario y funcional al formato patriarcal de organización social del trabajo, configuró un sistema de seguridad social (no solo en lo que respecta a lo previsional) con acceso de titularidad predominantemente masculina y con un ingreso femenino preferencial como derecho derivado a través del rol de esposa y madre, mediante la vía de la figura de 'a cargo'. El supuesto de fondo preveía a un varón considerado como proveedor tanto al momento de la etapa activa, garantizando el derecho a la seguridad social de toda la familia, como una vez fallecido, a través de la institución de la pensión por viudez o supervivencia”

El mismo se mantuvo sin reformas legislativas considerables por más de 30 años (Pautassi *et al.*, 2010), hasta que en la década del 90 y a raíz de las reformas estructurales del Estado, se habilitó la creación de un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Esto implicó el desdoblamiento del sistema, estableciendo, por un lado, un régimen de reparto que, basado en la solidaridad intergeneracional, permitía que los trabajadores activos contribuyeran, con sus aportes, al mantenimiento del sistema, siendo el mismo administrado de manera gratuita por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Por el otro, un régimen de

²La cifra refiere a datos del año 2011, por lo que no contempla la segunda moratoria jubilatoria que se inició en el año 2014. Según datos de las ANSES, para el año 2014, la cobertura previsional era del 94,6% de adultos mayores (Sohr, 2014).

capitalización individual que operaba como una cuenta de ahorro individual; entregando así los trabajadores el manejo e inversión de los aportes a la seguridad social a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), con el fin de obtener rentabilidad a cambio de una comisión. El mismo no redundó, sin embargo, en un beneficio para los trabajadores al momento de su jubilación. Las reformas del Estado implicaron, además, la suba de la edad jubilatoria y de los años de aportes necesarios para acceder al beneficio.

Estas modificaciones, sumadas al deterioro de las condiciones laborales en general y salariales en particular, a la destrucción de fuentes de empleo y al crecimiento alarmante de la desocupación y a la proliferación de empleo precario y no registrado hicieron que el acceso a la jubilación se vea restringido a un grupo cada vez menor de personas en edad de jubilarse. Este sistema generó además un importante déficit para el Estado y la desprotección de gran parte de los adultos mayores. La tasa de cobertura de la población adulta mayor en la Argentina se encontraba entonces ante una tendencia decreciente (Calabria *et al.*, 2012). De esta manera, los adultos mayores que no podían contar con el beneficio se encontraban en situación de pobreza y/o indigencia; mientras que aquellos que tenían acceso al mismo, asistían a su constante desvalorización.

Al inicio del Plan de Inclusión Previsional las condiciones socioeconómicas del país eran de preocupante gravedad, y una porción muy grande de los adultos mayores vivían en condiciones de pobreza, por lo que este constituyó “una solución acotada ante los graves indicadores de vulnerabilidad social que afectaban a las poblaciones de adultos mayores” (Corsiglia Murua, 2017: 2). El mismo estableció un nuevo paradigma en la Seguridad Social³ que ponía el énfasis en el principio de inclusión y solidaridad. El principal propósito del plan fue incorporar a aquellos adultos mayores sin posibilidades de acceso al sistema previsional constituyendo “la primera medida de orientación universal para resolver el problema de exclusión social de los adultos mayores” (Calabria *et al.*, 2012: 287).

A través de este plan, el Estado habilitó la inserción en el sistema jubilatorio de personas que incumplieran los requisitos previstos para el acceso a la prestación: aportes formales incompletos, ausencia de aportes, aportes completos, pero personas menores de 65 años. De esta manera, cualquier individuo que aplicara a esas excepciones podría inscribirse en una moratoria, pagando en cuotas de la deuda reconocida por los años no aportados, que se descontarían de la prestación previsional. La moratoria habilitó la obtención del beneficio a quienes nunca se inscribieron ni aportaron a la seguridad social, expandiéndose además el alcance a través de la implementación del Monotributo Social y del Régimen de Regularización de Deudas de trabajadores autónomos (Alonso y Pizarro, 2017). El plan contó con dos etapas. La primera iniciada en 2004 y una segunda, a partir de 2014, con la Ley 26.970, siendo esta última para aquellas personas que, contando con la edad de jubilarse, no cumplían con los años de aportes para realizarlo.

El Plan de Inclusión Previsional resultó una política de carácter fundamental por su impacto en la reducción de la pobreza en los adultos mayores y una política sustancial para las mujeres mayores; ya que la mayoría de las personas que se beneficiaron con ella fueron mujeres. Ello es así, precisamente, porque son las mujeres las que sufren fuertes dificultades para acceder a los sistemas de previsión social debido a que estos en

³Contempló también la Ley 26.222 de Libre Opción del Régimen Jubilatorio del año 2007 (que permitió el traspaso de afiliados del Régimen de Capitalización al Régimen de Reparto y estableció el Régimen de Reparto como opción automática, cumplido al plazo para la elección); la Ley 26.471 de Movilidad (que estableció un procedimiento automático de actualización de los importes jubilatorios) y la Ley 26.425 sancionada en 2008 (que estableció la creación del SIPA unificando los dos regímenes existentes en un sistema público de reparto basado en el principio de la solidaridad) (Calabria *et al.*, 2012).

general excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo. Las trayectorias laborales femeninas se caracterizan, además, por ser intermitentes debido a las dificultades para acoplar responsabilidades familiares con la vida laboral; estando generalmente insertas en circuitos de economía informal, lo que resulta determinante en su exclusión del sistema jubilatorio (Pautassi *et al.*, 2010). Además de las inequidades que estructuran la trayectoria laboral de las mujeres, los sistemas previsionales presentan inequidades intrínsecas que hacen más dificultoso su acceso.

En nuestro territorio, el mercado laboral muestra una importante heterogeneidad en cuanto la distribución del capital humano, físico y social. Es por ello que las políticas de protección social y los modelos de seguridad social deben atender a esta realidad cambiante, adaptándose para mejorar la inclusión de acuerdo a las particularidades de quienes componen el mercado de trabajo.

Los resultados de la moratoria permiten observar cómo las brechas en el mercado laboral se reproducen en el sistema previsional. El mayor número de beneficiarias fueron mujeres, con una edad promedio de 72 años, muchas de las cuales no gozaban de ningún beneficio jubilatorio (Pautassi *et al.*, 2010). En la primera moratoria accedieron al beneficio 2,7 millones de personas, de las cuales el 73% fueron mujeres, en la segunda etapa este número ascendió a 86%.

Como vemos, la Argentina del período analizado ha marcado una serie de medidas y de políticas de carácter universal que marcan la transición desde un modelo de inclusión social cuyo mecanismo esencial era el paradigma del trabajo asalariado, hacia uno que considera a la seguridad social como un vector inclusivo a partir del enfoque de derechos, que ofrece un sistema coherente de principios y pautas para guiar u orientar las políticas públicas estatales (Scarponetti *et al.*, 2011). La universalidad, en esencia, plantea que el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, sin perjuicio de que recuperen, por la vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos (De Sena, 2011).

3. El impacto en el orden de género: jubilación de amas de casa

Formamos parte de una sociedad patriarcal que naturaliza y reproduce de manera permanente relaciones desiguales entre las personas. Heidi Hartman considera que el patriarcado

“es un conjunto de relaciones sociales que tiene una base material y en la cual hay relaciones jerárquicas entre los hombres y solidaridad entre ellos, lo que les permite dominar a las mujeres. La base material del patriarcado es el control de los hombres sobre las mujeres, en la esfera de la producción, negando el acceso a las mujeres a los recursos productivos económicamente necesarios y restringiendo su sexualidad” (2003: 5).

En ese marco, las mujeres han quedado inferiorizadas y supeditadas al trabajo reproductivo, doméstico y de cuidado, situadas además en un espacio privado, y las políticas públicas en general no han reconocido a las diferencias de género como un determinante clave al momento de su diseño y ejecución.

La situación de las mujeres en América latina está marcada por la desigualdad y las violencias permanentes. Así, para contextualizar, tendremos en cuenta algunos datos de relevancia: según CEPAL (2007), en América latina, el 80% de las mujeres son trabajadoras domésticas, un trabajo mal remunerado, poco reconocido, sin visibilidad ni seguridad social. Cargan con una doble y triple jornada laboral y deben coordinar distintos ritmos, horarios y exigencias, pues si bien se acrecienta la participación

femenina en el mercado de trabajo, la respuesta social y masculina ante este cambio de cultura y comportamiento de las mujeres es nula.

En el caso particular de Argentina, las mujeres ganan el 27% menos que los varones; mientras que la pobreza alcanza al 31,2% de la población y se acrecentaron las brechas de feminización de la pobreza (CEPAL, 2007; 2008; 2011), es decir que las mujeres en el mercado de trabajo tienen posiciones más débiles, con menores posibilidades y peores empleos, y con tareas a menudo por debajo de su capacidad individual.

Además, enfrentan mayores niveles de empleo no registrado. Existe, en tanto, un 37% de trabajadoras asalariadas a quienes sus empleadores no inscriben en la seguridad social (Shokida, 2018). Esto da cuenta de las desigualdades de género prevalecientes en el territorio en relación a los mercados laborales y, por ende, la escasez de políticas públicas que regulen un acceso equitativo a derechos laborales y humanos. Estas cifras nos ayudan a dimensionar cuán necesarias son las políticas públicas que apuesten a fomentar la igualdad de género y a reconocer a trabajadoras y trabajadores que no han recibido aportes a lo largo de sus vidas.

Asimismo, como señala Bertranou (2007), tradicionalmente ha existido una brecha por parte de los sistemas de protección social en cuanto a los derechos y obligaciones relativas al trabajo independiente y asalariado. La protección social en general, y la seguridad social basada en esquemas de seguro social en particular, han tenido un sesgo en su organización y financiamiento hacia los trabajadores asalariados.

Por todo esto, no solo interesa saber cuántas mujeres viven bajo la línea de pobreza o cómo influye su participación en el mejoramiento de los ingresos familiares, aspectos ambos de gran importancia, sino que importa ver en qué medida las mujeres están siendo habilitadas para ejercer una ciudadanía que les permita participar, con plenitud, en la construcción de una sociedad democrática donde se reconozcan sus derechos y se les redistribuya la riqueza de manera equitativa (Montaño, 2011). Desde ese punto de vista relacional, interesa entender que la exclusión inhabilita, es decir, produce incapacidad para hacer cosas que uno, razonablemente como persona, puede o quiere hacer. De este modo, la noción de exclusión social no se refiere al hecho de estar simplemente fuera de algo, sino a que estar fuera de algo implica la imposibilidad de poder participar libremente, por ejemplo, en el mercado o en las decisiones políticas, y en la familia (Montaño, 2011).

Por otra parte, y siguiendo a Arza (2013), es preciso indicar que la desigualdad de género constituye una de las limitaciones más importantes en los sistemas previsionales basados en el diseño bismarckiano, ya que en el mismo la unidad de protección es la familia, entendida como un núcleo estable en el cual la mujer se dedica al trabajo no remunerado del hogar y accede a la protección a través de la labor de su marido, quien se desempeña en el mercado de trabajo formal. Este sistema androcéntrico y patriarcal responde cada vez menos a la realidad de la organización familiar actual y a las necesidades de protección que de la misma se desprenden.

“Las políticas sociales vigentes muestran grandes sesgos de género donde sigue prevaleciendo una matriz de división sexual del trabajo que asigna al varón la responsabilidad de ser el proveedor económico y jefe de familia, y a la mujer la responsable del mundo reproductivo y de cuidado (Magario, 2014: 162).

El plan, en sus dos etapas, reconoció el derecho a acceder al beneficio jubilatorio a la totalidad de mujeres en edad de jubilarse, independientemente del trabajo realizado por el marido, en casos de tratarse de mujeres casadas. Para acceder al beneficio los solicitantes debían completar un formulario pre-impreso a efectos de declarar el trabajo

realizado. Dentro de los oficios estipulados, no se contemplaban ama de casa ni trabajo doméstico. Así, la jubilación se otorgó en carácter de trabajadora, y muchas de las mujeres que accedieron al beneficio se inscribieron en el rubro de costureras (Alonso y Pizarro, 2017).

En pos de realizar un análisis de la política que se detenga en su impacto sobre el orden de género, esto último permite arriesgar ciertas interpretaciones. Por un lado, el reconocimiento, negado históricamente por el Estado, del carácter de trabajadoras de las mujeres. Por el otro, al no contemplar el plan –al menos en lo formal– al trabajo doméstico como una ocupación dentro de las posibles ocupaciones, se asistió así a una nueva negación de las tareas domésticas como trabajo, al menos en un primer momento.

La norma habilitó, en los hechos, la jubilación de esas amas de casa logrando a su vez, como efecto, instalar el debate al interior de la sociedad sobre el trabajo doméstico y así comenzar a resquebrajar ciertos aspectos del orden de género. Ello no fue inmediato, mas es identificable a partir de la denominación pública con la que empezó a conocerse el plan, y con la que aún hoy se lo conoce: jubilación de amas de casa. Ello se debe, en parte, a las características del plan, pero también a la manera en que la sociedad lo resignificó.

De hecho, podemos ver en la tabla 1 las estadísticas presentadas por el INDEC y que dan cuenta de que al Plan se han ido inscribiendo más mujeres que varones con el correr de los años teniendo en cuenta estas realidades.

Tabla 1. Mujeres de 60 y más y varones de 65 y más según percepción de jubilación o pensión. Total de aglomerados urbanos

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mujeres	51,1	51,2	51,7	64,9	71,6	72,7	74,0
Varones	64,1	63,3	63,6	66,6	70,6	71,6	71,9

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH-INDEC trimestral.

Más allá de que el aumento en la percepción de jubilación o pensión no solo se explica por el Plan de Inclusión Previsional, se considera que fue una de sus principales causas. Las mujeres han concentrado gran parte estos nuevos beneficios, correspondiéndoles un porcentaje superior al 70% de los mismos (Bravo Almonacid, 2013; ANSES, 2010; Boudou *et al.*, 2007). Por ejemplo, del total de beneficios otorgados en mayo de 2010, un 78% correspondió a mujeres y el 22% restante a varones, según el Observatorio para la Seguridad Social. Para 2019, habían accedido a este derecho 1.8 millones de mujeres.

El orden social de género debe sus raíces a las sociedades modernas (Guzmán, 2018), pero es contingente, lo cual significa que puede variar, que puede ser modificado. El rol del Estado en esto es primordial para poder comprender el rumbo de su devenir. Sin embargo, todas las políticas son generizadas, ya que los objetivos, los contenidos y los métodos de trabajo se encuentran empapados de concepciones sobre los hombres y las mujeres y sobre lo masculino y lo femenino. De esta manera, analizar una política pública desde una mirada que contemple el enfoque de género es un punto de vista privilegiado para comprender los procesos de cambio de las sociedades (Guzmán, 2018).

El Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, al realizar un análisis de este plan, repara en la importancia de distinguir entre políticas que por su diseño benefician en

mayor medida a mujeres y políticas que tienen como objetivo el cambio de los patrones sexistas que sostienen la desigualdad (Pautassi *et al.*, 2010). Este punto de partida les permite afirmar que la moratoria no avanzó en la producción de cambios estructurales, por lo que no se habría tratado de una medida con enfoque de género. No obstante, es pertinente rescatar que la jubilación de amas de casa operó como un mecanismo que posibilitó la apertura de fisuras en este orden al poner en tensión dos dicotomías estructurantes del mismo: por un lado, la dicotomía público/privado y, por el otro, la dicotomía trabajo productivo/trabajo reproductivo.

La norma posibilitó la instalación del debate sobre el carácter del trabajo reproductivo. Éste, estrechamente vinculado al espacio doméstico, siempre fue entendido como el destino –la naturaleza– de las mujeres y, por ello, quedaba excluido del concepto de trabajo. De igual manera, el espacio privado, el hogar, territorio *per se* femenino, en el que se realiza el trabajo reproductivo, fue siempre considerado un espacio social, económica y políticamente improductivo, propio de las mujeres. El plan –o su apropiación posterior– trastocó esas bases de estructuración de la sociedad a través del reconocimiento de una jubilación a las mujeres que realizaron histórica y tradicionalmente ese trabajo. Y la denominación con la que se conoce la medida al día de hoy reafirma ese golpe al modelo patriarcal.

La jubilación de amas de casa permitió, además, que aquellas familias que no estaban estructuradas en base a los patrones heterosexuales proyectaran y concretaran otras maneras de vivir. En una línea similar, favoreció el proceso de des-familiarización, por medio del cual las personas adultas se pueden asegurar un nivel de vida aceptable independiente de sus relaciones familiares.

Guzmán y Montaña (2012: 40) indican que las políticas públicas son resultado de “decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, de diferentes actores, públicos y a veces no públicos (...) que interactúan con el propósito de definir y pensar la solución de un problema considerado público”. El proceso de interacción va configurando representaciones de los problemas, sus causas, sus soluciones y las consecuencias de éstas. Es por ello que son indisociables de la acción de los actores y de las estructuras de sus interacciones, ya que son estos los que construyen los relatos acordes a su visión del mundo y sus intereses. En cierto sector de la sociedad y del gobierno –posteriormente– estas consecuencias de plan no pasaron desapercibidas. Esto habilita entonces a reconocer en la jubilación de amas de casa a una política pública con enfoque en la equidad de géneros.

4. A modo de cierre

Desde la división sexual del trabajo que instauró el pensamiento moderno, a la mujer se le asignó la función de reproducción y se le expresó como mandato que allí residía su razón de ser. El trabajo reproductivo no sólo habla de la procreación, sino que se extiende al cuidado, la transmisión de valores, etcétera, lo cual exige una presencia constante de las mujeres en los espacios privados. El patriarcado instaló con fuerza la idea de que el lugar por excelencia de la mujer es el hogar: desde ahí establecen su subjetividad. La llamada “economía del cuidado” refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo actividades que involucran tareas de cocina y limpieza, mantenimiento general del hogar y el cuidado de los niños, enfermos y personas con discapacidad (Bonavitta, 2012). En regímenes de bienestar de corte “familista”, como los que imperan en América Latina (CEPAL, 2010), las mujeres se han encargado de desarrollar esas tareas en forma no remunerada mientras el sistema patriarcal sostenía que era lo que se debía hacer por amor y por su género.

En el caso de las mujeres, las condiciones económicas y sociales en las que viven, sumado a la ausencia de políticas adecuadas que les permitan conciliar el trabajo y el cuidado, son obstáculos para alcanzar la igualdad de género, el acceso a un empleo e ingreso dignos sin precarización (Genolet *et al.*, 2016: 444). Y es por ello que el Estado debe intervenir para poder regular accesos y posibilidades para todas las personas.

En lo que respecta a las políticas públicas, podemos decir que el género es un principio que estructura y ha estructurado la acción pública del Estado a lo largo de su existencia (Guzmán, 2018). La incorporación del análisis de género en las políticas públicas no solo explicitó este postulado, sino que, además, posibilitó la circulación de nuevos discursos al interior de las instituciones del Estado que dieron por resultado agendas institucionales en temas considerados de la esfera privada, que visibilizaron las desigualdades en la esfera pública y que incluyeron problemas que tienen su origen en los espacios de articulación de la esfera privada y pública (Guzmán y Montaña, 2012). Este proceso se ha fortalecido en los últimos años, generando políticas superadoras de aquellas dirigidas a enfrentar las consecuencias más visibles de las desigualdades en la vida de las mujeres, dando lugar a políticas públicas que tengan impacto en la igualdad entre hombres y mujeres y que puedan generar el “debilitamiento del injusto orden de género” (Guzmán y Montaña, 2012: 27).

Una forma de identificar estos cambios en las políticas públicas implica comenzar a prestar atención a dos categorías que tienen incidencia directa en el cierre de la brecha de igualdad entre los géneros: la autonomía y el empoderamiento. Toda política que tenga como horizonte la igualdad de géneros deberá “hacer posible que las mujeres detenten mayor autonomía y poder, que se supere el desequilibrio de género existente y que se enfrenten las nuevas formas de desigualdad” (Benavente y Valdés, 2014: 6). Autonomía refiere a la capacidad que tienen las personas para la toma de decisiones de manera libre e informada sobre su vida; ser y hacer en función de sus propios deseos. Es un “requisito indispensable para el ejercicio pleno de los derechos humanos” (Guzmán, 2018).

Desde un enfoque de género, la autonomía alude al “grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros” (Benavente y Valdés, 2014: 19). Siguiendo estas autoras, para el logro de una mayor autonomía se requiere liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva de las tareas reproductivas y de cuidado, poner fin a la violencia de género y adoptar medidas necesarias para que ellas participen en la toma de decisiones en verdadera igualdad de condiciones. El empoderamiento refiere a “la toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar e impugnar las relaciones de poder entre los géneros” (Benavente y Valdés, 2014: 18). Este reconoce “el vínculo entre el nivel individual y la acción colectiva como condición indispensable para modificar los procesos y las estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres” (Benavente y Valdés, 2014: 19).

Desde una perspectiva de género, si bien esta política permitió a las mujeres acceder de forma masiva a una jubilación propia, la mayoría lo hizo con un haber mínimo, persistiendo la inequidad entre varones y mujeres en cuanto al monto del haber previsional. No obstante, brindó a las mujeres cierta autonomía y reconocimiento, afrontando una de las principales formas de injusticia en la que se materializa la dominación sobre las mujeres: la injusticia redistributiva. Esto podemos verlo en el incremento del número de mujeres que han ido accediendo al sistema como una manera no solamente de ser parte activa, sino también de obtener una protección económica que proviniese de ellas y no del marido, como se sostenía tradicionalmente.

De igual manera, este plan contribuyó a paliar la injusticia en el ámbito del reconocimiento, al operar en la visibilización del trabajo no remunerado que realizan las

mujeres al interior del hogar y el trabajo en condiciones precarias que realizan en el ámbito público. Al otorgarle el lugar de trabajo –al trabajo doméstico– se legitima la actividad que las mujeres han hecho a lo largo de sus vidas invisibilizadamente. Se reconoce, además, que el cuidado, la nutrición y las tareas de limpieza son trabajo y no amor. Esto supone cierto empoderamiento en las mujeres, pues les posibilita ubicarse como trabajadoras, como jubiladas, es decir, ser parte de un sistema que coloca en el centro a las categorías trabajo/trabajador. Además, les permitió sentirse reconocidas y dignificadas por un Estado que comenzaba a visibilizarlas y a otorgarles derechos.

Retomando lo planteado por Alonso (2017), queda aún mucho por hacer en materia de políticas públicas que apunten hacia una mayor autonomía económica de las mujeres, que apunten a revertir los menores niveles de participación en el mercado laboral de las mujeres, las diferencias salariales, que repercuten directamente en los aportes y en el cumplimiento de los requisitos para obtener un beneficio previsional. Para revertir el orden de género que subyuga y domina a las mujeres, es todavía primordial un papel activo del Estado. No podemos pensar en una sociedad verdaderamente democrática cuando quedan afuera de la misma parte importante de la población.

En definitiva, para la construcción de sociedades más igualitarias, las políticas públicas con enfoque de género constituyen una herramienta fundamental.

5. Bibliografía

- Alonso, V. y Pizarro, T. (2017). “¿Y el género en la seguridad social argentina durante los gobiernos kirchneristas? Estudios sobre las implicancias de la Asignación Universal por Hijo y el Plan de Inclusión Previsional”. *RevIISE*, 9(9), 47-61.
- ANSES (2010). “Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad”. Observatorio de la Seguridad Social. Disponible en: http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Cobertura%20SIPA_Cuadernillo.pdf
- Arza, C. (2013). “La política previsional y la prevención de la pobreza: elementos salientes de la trayectoria latinoamericana reciente”. *Voces en el Fénix*, 23, 102-109.
- Benavente Riquelme, M. C. y Valdés Barrientos, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Bertranou, F. (2007). *Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago, Chile.
- Bravo Almonacid, F. (2013). “Distintas miradas sobre el plan de inclusión previsional. Un análisis de caso”. *Trabajo y Sociedad*, 20, 239-247.
- Bonavitta, P. (2012). *Mujeres en situación de pobreza y acciones colectivas. Estudio de caso en cooperativas de vivienda en Argentina*, EAE Publishing.
- Boudou, A. et al. (2007). “El plan de inclusión previsional. Resultados preliminares”. *Estudios especiales de la seguridad social*. Buenos Aires, ANSES.
- Calabria, A.; Calero, A.; D’elia, V.; Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2012). “Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad”. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, 74, 285-311.
- Corsiglia Murua, L. (2017). “¿La jubilación como derecho? Los debates que los Planes de Inclusión Previsional dejaron pendiente”. *Cuestiones de sociología*, 17, 1-24.
- CEPAL (2010). *Panorama social de América latina*. CEPAL. Chile.
- CEPAL (2009). *Panorama social de América latina*. CEPAL. Chile.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2006*, LC/G.2326-P, Chile.
- CEPAL (2004). *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. Serie Mujer y Desarrollo, 52, CEPAL-UNIFEM.

- Corsiglia, L. (2018). “Las mujeres, el derecho a la jubilación y las disputas en torno a los sentidos de los legítimo”. *Revista Escenarios.*, 28, 1-14, <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/9241/>
- De Sena, A. (2014). “Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada”, *Pensamento Plural*, (8), 37-63.
- Genolet, A., Carmody, C., Lauphan, W., Guerriera, L. (2016). “Avances y desafíos de la AUH. Una mirada desde el género y la perspectiva de derechos”, *CdyT-Suplemento*, 6(6), <http://www.pcient.uner.edu.ar/Scdyt/article/view/286>
- Guzmán, V. y Montaña, S. (2012). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Guzmán, V. (2018). “Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia el logro de la igualdad de géneros”. Recuperado del *Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP)*. <http://prigepp.org>
- Hartmann, H. (1985). “El infeliz matrimonio entre marxismo y feminismo: hacia una unión más progresista”. *Teoría y Política*, (12-13), 5-29.
- Ley 26970 (2014). “Sistema integrado previsional argentino”. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires: 27 de agosto de 2014.
- Magario, M. del V. (2014). “Los programas sociales de Argentina en la última década: una mirada a la ceguera de género”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(7), 155-184, <https://doi.org/10.18294/rppp.2014.668>
- Montaña, Sonia (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Chile: CEPAL.
- Pautassi, L.; Giacometti, C. y Gherardi, N. (2011). *Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectiva futuras*. Buenos Aires: ELA.
- Scarponetti, P., Mabres S., Garay Reyna, Z. (2011). *Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo. Análisis de casos en las provincias de Córdoba y San Juan*. UNVM, Informe de investigación al Ministerio de Educación.
- Shokida, N. (2018). “La desigualdad de género se puede medir. Economía Femini(s)ta”. *Economía Femini(s)ta*, <https://economiafeminita.com/la-desigualdad-de-genero-se-puede-medir-3/>
- Sohr, O. (2014). “Bossio: 'La Argentina tienen la cobertura previsional más alta de la región'”. *Chequeado*, 21 de enero, <https://chequeado.com/ultimas-noticias/bossio-la-argentina-tiene-la-cobertura-previsional-mas-alta-de-la-region/>

* * *

Ornella Maritano es Licenciada y profesora de historia, candidata a Doctora en Estudios de Género. Becaria doctoral de CONICET.

Paola Bonavitta es Doctora en Estudios Sociales de América Latina. Mg. en Sociología. Lic. en Comunicación Social. Investigadora de CONICET.