

LANZAMIENTO

PRIMER INFORME MENSUAL DE SEGURIDAD SOCIAL

**ANÁLISIS DE APORTES E
INCLUSIÓN PREVISIONAL.
EL RECONOCIMIENTO DE LAS
TAREAS DE CUIDADO**

Síntesis ejecutiva

Situación de aportes de las personas a 5 años de cumplir la edad jubilatoria del Régimen General y que registran al menos 12 meses de aportes en el SIPA.

- Más de la mitad de los varones de entre 60 y 64 años registran menos de 16 años de aportes, sobre un total de 26 años posibles (entre julio de 1994 y marzo de 2021). Sólo el 15,8% registra la totalidad de los años aportados posibles.
- En promedio, estos varones registran 14,6 años de aportes.
- La mitad de las mujeres de entre 55 y 59 años registran menos de 11 años de aportes, sobre un total de 26 años posibles (entre julio de 1994 y marzo de 2021). 2 de cada 3 no llegan a 16 años de aportes y sólo el 8,8% registra la totalidad de los años aportados posibles.
- En promedio, estas mujeres registran 12,0 años de aportes.
- Quedaron por fuera del análisis las personas que registran menos de 12 meses con aportes al SIPA, o bien, tienen mayoría de aportes en otras cajas.
- Para el caso de las mujeres de entre 55 y 59 años, cerca de la mitad registra menos de 12 meses aportados al SIPA o tiene aportes en otras cajas.
- Para los varones, la proporción se reduce a 1 de cada 3.

Indicadores del mercado de trabajo

- Las mujeres presentan peores indicadores laborales y, en promedio, acumulan años con aportes con menor intensidad que los varones. Estos fenómenos tienen un vínculo con la división sexual del trabajo y la asignación de roles de género a las diferentes actividades.

El papel de las moratorias

- De las 5,4 millones de personas titulares de beneficios contributivos del SIPA que se pagan mensualmente, el 62% percibe al menos un beneficio con moratoria.
- Considerando los beneficios, y ya no las personas beneficiarias, de los casi 6,8 millones de beneficios contributivos, más de la mitad (51%) se otorgó mediante moratorias.
- Los beneficios con moratoria, para los varones representan el 41,9% del total, mientras que para las mujeres representan el 57,4%.
- Hacia junio de 2021, el 65% de las jubilaciones abonadas mensualmente son jubilaciones con moratorias.
- Las moratorias van perdiendo vigencia con el correr del tiempo.
- Hacia 2010, 3 de cada 4 altas de jubilaciones eran beneficios otorgados con moratoria. Hacia 2015, casi 9 de cada 10 altas correspondían a moratorias, finalmente, entre 2018 y 2020 menos de la mitad del total de altas (jubilaciones y PUAM) son beneficios con moratoria.
- La PUAM le va ganando espacio a la moratoria, especialmente, entre los varones.
- Durante el 2020, las altas PUAM representaron 6 puntos porcentuales más que en 2019, mientras que las altas de jubilaciones por moratorias redujeron su participación en 9 puntos porcentuales.
- La PUAM tiene muchos perjuicios en comparación a las jubilaciones por moratoria. Es una prestación de carácter asistencialista que forma parte del esquema de prestaciones no contributivas y a la hora de determinar el haber a percibir no se toma en consideración los años aportados.

- El monto es equivalente al 80% del haber mínimo, con lo cual, perpetúa el cobro de una prestación inferior al haber mínimo y no genera derecho a pensión, es decir, que el beneficio se extingue ante el fallecimiento del beneficiario/a.
- Todas estas cuestiones revelan los fines fiscalistas que subyacieron a la creación de la PUAM.
- La extensión de esta prestación provoca la segmentación del sistema previsional consolidando un amplio grupo de “jubilados de segunda”.

El Reconocimiento a las Tareas de Cuidado

- Dado que las mujeres presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo formal, enfrentan mayores barreras a la hora de reunir los aportes necesarios para acceder a una jubilación.
- Esto se vincula a una mayor participación en el desarrollo de actividades y trabajos no remunerados que, generalmente, están asociados a una división de tareas asignadas según roles de género históricamente construidos en clave patriarcal.
- En miras de esta problemática, recientemente se anunció el reconocimiento de aportes por tareas de cuidado para las madres argentinas. Este programa constituye un paso importante en la conquista de derechos y en la reparación de desigualdades históricas.
- Este reconocimiento alcanzará a todas las madres, con lo cual, los años de servicio computados son complementarios a los años de servicio con aportes y a los años regularizables a través de las moratorias y es de carácter permanente.
- El impacto que efectivamente tendrá la política de reconocimiento de aportes para las madres argentinas en el mediano plazo depende de la continuidad o ampliación de las moratorias previsionales.
- El debate sobre cómo garantizar una inclusión previsional masiva y sobre la forma y requisitos que deben tomar sus prestaciones conlleva una discusión subyacente acerca de cómo se entiende a la cobertura previsional y cómo se pretende abordar la problemática de la informalidad, si de manera individual o como un problema colectivo.
- Según estimaciones oficiales, 155 mil madres argentinas que no alcanzaban los requisitos para poder jubilarse, gracias al Reconocimiento de años de servicio por Tareas de Cuidado, podrán jubilarse durante el primer año de implementación de la política.
- Durante agosto, el primer mes de ejecución de la política, ya iniciaron su trámite jubilatorio más de 45 madres argentinas, es decir, casi el 30% del total a alcanzar.

Análisis de aportes e Inclusión Previsional. El Reconocimiento a las Tareas de Cuidado

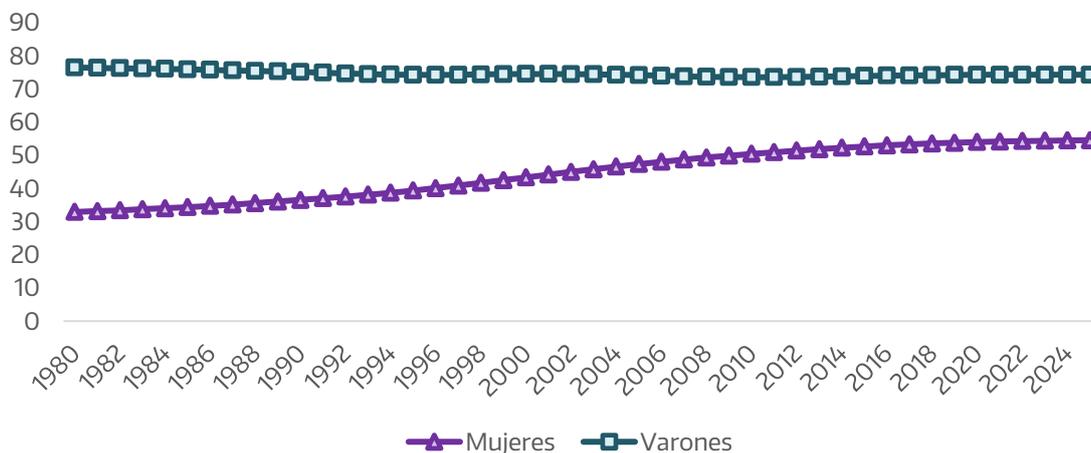
1. Introducción

Uno de los requisitos para poder acceder a una jubilación del Régimen General del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) consiste en reunir 30 años de servicios con aportes al sistema. Este requisito pareciera ser algo restrictivo si se tiene presente la historia económica argentina de finales del siglo XX y principios del XXI.

Las altas tasas de desempleo, la persistencia de la informalidad laboral y las crisis recurrentes con contracciones importantes del mercado de trabajo se tornaron en obstáculos para los ciudadanos y ciudadanas del país dificultando la tarea de juntar los años de aportes requeridos por el sistema previsional para acceder a una jubilación.

Estas problemáticas no afectan a todas las personas por igual. Las mujeres han enfrentado históricamente mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo formal que los varones. Esto está vinculado a que sobre ellas recae el desarrollo de actividades ligadas a la crianza y otros trabajos domésticos que no son remunerados. Durante los últimos años se ha observado un proceso de mayor inserción de las mujeres a trabajos remunerados, lo que se verifica en el incremento de sus tasas de actividad. En el siguiente gráfico se muestran estimaciones y tendencias de la tasa de actividad en Argentina.

Estimaciones y proyecciones de la tasa de actividad por sexo



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2019 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019). World Population Prospects, 2019, edición online.

En este trabajo se estudiará la situación de las personas cercanas a la edad jubilatoria, el papel que han cumplido las moratorias y la paulatina reducción de los períodos regularizables para finalmente concluir con un breve análisis sobre la última política anunciada de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado y la necesidad de reparar desigualdades de género que impactan en el acceso al sistema previsional.

2. Análisis de años de aportes en SIPA

Uno de los primeros interrogantes que surgen cuando se analiza la situación de aportes de la población, es la cantidad de años de servicios regularizados en relación al potencial de años que podrían haber alcanzado. Sin embargo, este análisis carece de sentido si se realiza sobre sectores etarios de menor edad, dado que tienen una menor posibilidad de juntar años de aportes. Por tanto, en lo que sigue se revisa la situación de las personas que están próximas a cumplir la edad jubilatoria y se focaliza en los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social que publica el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (BESS – METySS).

Para analizar el estado de situación de las personas próximas a la edad jubilatoria en relación a los aportes que registran, el estudio se focalizó en la distribución de aportes registrados al SIPA desde julio de 1994 para aquellas personas que tienen hasta 5 años menos que la edad jubilatoria, distinguiendo por sexo.

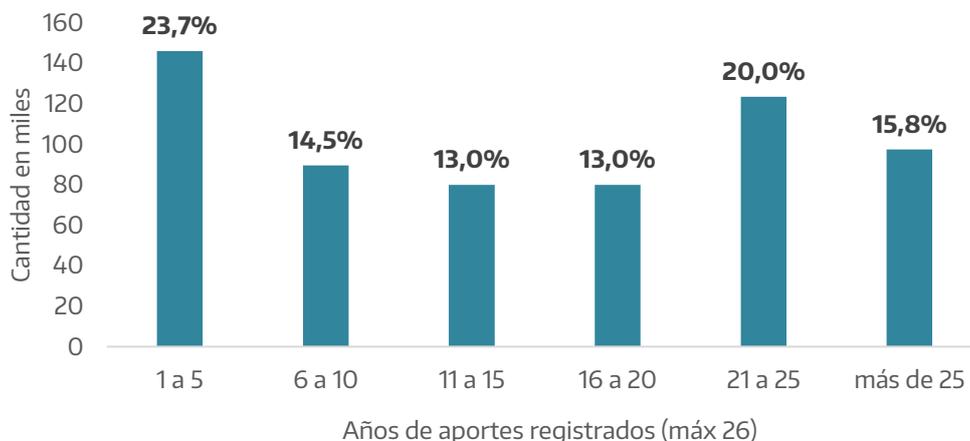
Antes de comenzar con el análisis es importante hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, las estadísticas incluyen a los regímenes diferenciales. Por lo general, estos regímenes tienen requisitos menos restrictivos que el régimen general, esto es, una edad jubilatoria que suele ser más baja y una menor cantidad de años de servicios con aportes requeridos. A los fines de este trabajo, la inclusión de estos datos tiende a reducir el impacto restrictivo del requisito “tiempo de servicios con aportes”. Los resultados reflejarán una mayor proporción de jubilaciones sin moratoria que si sólo se tuviera en consideración al Régimen General. Los diferenciales son casi el 8% de los aportantes y alcanzan la jubilación contributiva sin moratoria en mayor proporción que la que tienen como aportantes.

Una segunda cuestión a señalar es la existencia de 13 Cajas provinciales no transferidas y más de 70 Cajas profesionales, que, hacia mayo de 2020, comprendían a casi 2,8 millones de activos mientras que 8,6 millones aportaban a ANSES (BESSJ – Activos – Mayo 2020).

Es importante considerar que, entre julio de 1994 y marzo de 2021, la cantidad máxima de años completos a registrar son 26 (el 2021 no cuenta como año entero) y que los datos del Boletín Estadístico de Seguridad Social sólo incorporan a las personas que tienen 12 o más meses con aportes registrados al SIPA.

Para los varones de entre 60 y 64 años se obtuvo el siguiente gráfico de distribución correspondiente al mes de marzo de 2021. El universo total está compuesto por 615.840 varones que registran al menos 12 meses aportados al SIPA. En promedio, estos varones reúnen 14,6 años de aportes.

Distribución de varones de entre 60 y 64 años por años de aportes desde 1994

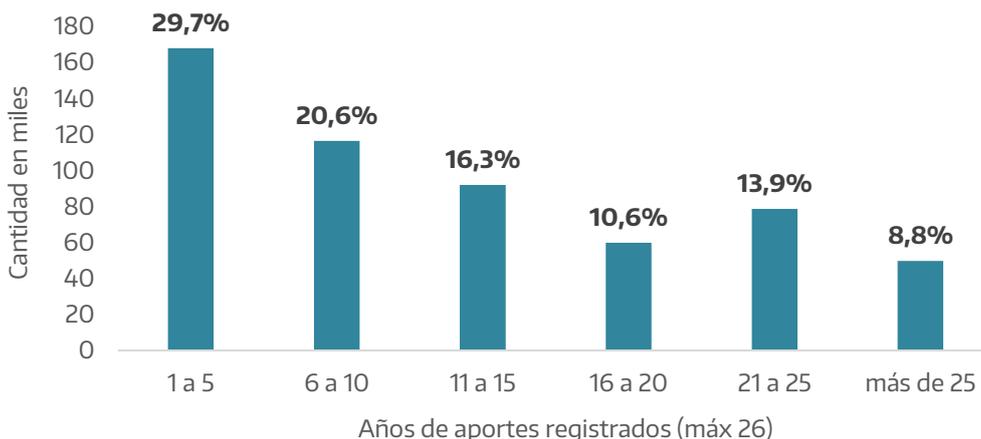


Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS.

Del gráfico se puede desprender que más de la mitad de los varones de ese rango etario registran menos de 16 años de aportes, sobre un total de 26 años posibles (entre julio de 1994 y marzo de 2021). Sólo el 15,8% registra la totalidad de los años aportados posibles.

La situación de las mujeres es más compleja. El universo total está compuesto por 564.285 mujeres de entre 55 y 59 años que registran al menos 12 meses aportados al SIPA a marzo de 2021. En promedio, estas mujeres reúnen 12,0 años de aportes.

Distribución de mujeres de entre 55 y 59 años por años de aportes desde 1994



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS.

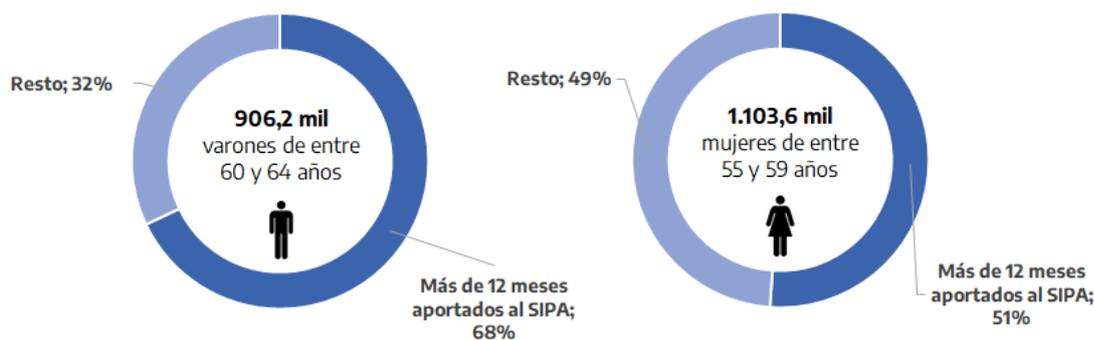
Observando el gráfico se puede advertir que la mitad de las mujeres que les faltan hasta 5 años para cumplir con la edad jubilatoria registran menos de 11 años de aportes, sobre un total de 26 años posibles (entre julio

de 1994 y marzo de 2021). 2 de cada 3 no llegan a 16 años de aportes y sólo el 8,8% registra la totalidad de los años aportados posibles.

Comparando el universo que registra 12 meses o más con aportes al SIPA con el total de personas de cada rango etario según las proyecciones poblacionales del INDEC, se obtiene que 1 de cada 3 varones de entre 60 y 64 años registra menos de 12 meses aportados al SIPA, o bien, registra mayoría de aportes en otras cajas.

Para el caso de las mujeres de entre 55 y 59 años, cerca de la mitad registra menos de 12 meses aportados al SIPA o tiene aportes en otras cajas.

Proporción de personas con 12 meses o más de aportes al SIPA y resto



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS e INDEC.

En resumen, sólo el 51% de las mujeres del rango etario analizado registran 12 meses o más de aportes al SIPA, de ellas, cerca del 30% registra menos de 5 años de aportes y 2 de cada 3 no llegan a reunir 16 años.

3. Principales indicadores del mercado de trabajo.

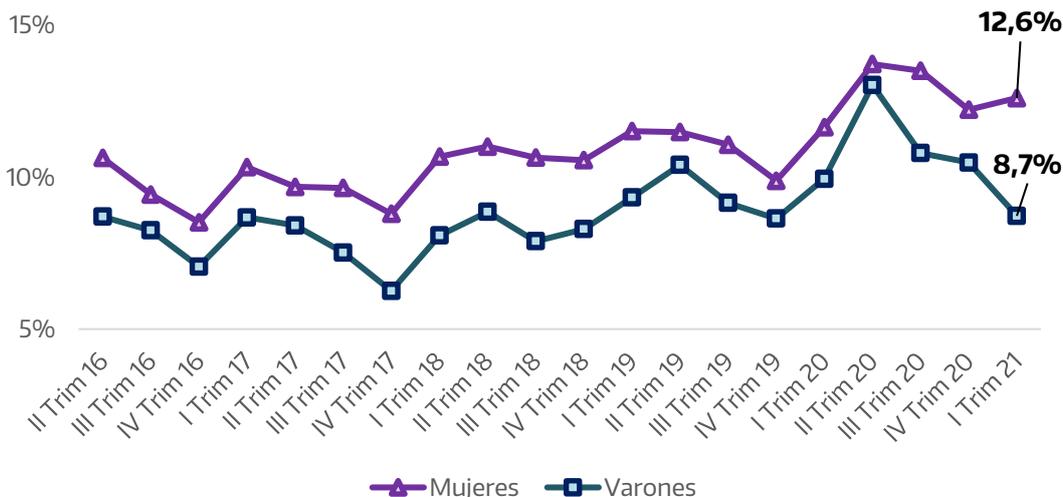
El resultado del estudio de la situación de aportes de varones y mujeres es un reflejo de los principales indicadores y tasas del mercado de trabajo.

En primer lugar, las mujeres presentan tasas de actividad sensiblemente más bajas que los varones. Según datos del INDEC, al primer trimestre de 2021, más de la mitad de las mujeres de 14 años o más se encuentran “inactivas”, es decir, por fuera del mercado de trabajo. En contraposición, sólo 3 de cada 10 varones mayores de 14 años se encuentran en esa situación.

Estos datos revelan que una gran proporción de mujeres no están dentro de la población económicamente activa (PEA), con lo cual, no son consideradas en el ratio a la hora de calcular las tasas de desocupación (desocupados/as / PEA). La conclusión de este análisis es que a pesar de que el dato de desocupación no considera las personas que no trabajan remuneradamente y no buscan trabajo, las cuales, en su mayoría, son mujeres, aun así, la tasa de desocupación de las mujeres es más elevada que la de los varones.

Además de ser desplazadas del mercado de trabajo, entre aquellas que sí buscan insertarse a pesar de sus desventajas, se enfrentan a mayores barreras para acceder a un empleo.

Tasa de Desocupación

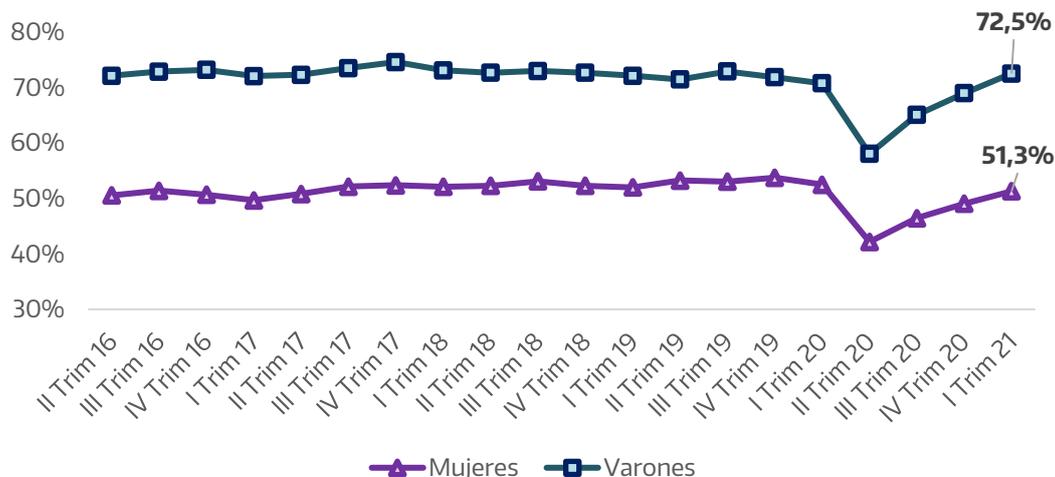


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Al primer trimestre de 2021, la tasa de desocupación de las mujeres era del 12,6%, mientras que era del 8,7% para los varones: una brecha de casi 4 puntos porcentuales. Durante el segundo trimestre de 2020, en el peor momento de la pandemia, ambas tasas se ubicaron en torno al 13%. La tasa de desocupación de los varones se redujo más marcadamente que la de las mujeres.

En segundo lugar, la tasa de ocupación, es decir, las personas que efectivamente se encuentran trabajando sobre el total de la población en edad de trabajar, es más elevada para los varones que para las mujeres. Esto indica que, en el grupo de mujeres en edad de trabajar, la proporción que se encuentra empleada es menor que en el grupo de varones.

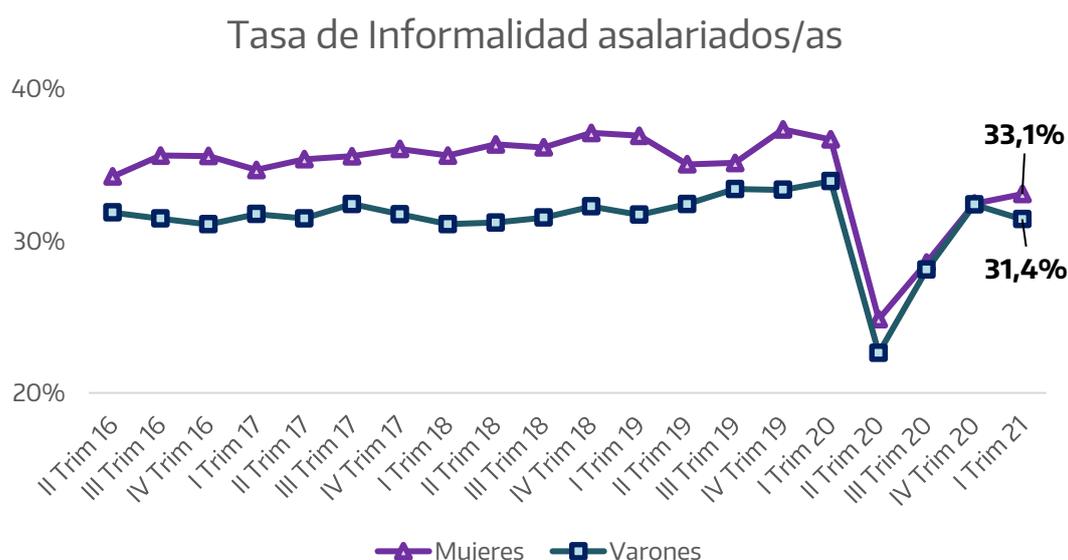
Tasa de Ocupación



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Mientras que la tasa de ocupación de los varones es del 72,5% al primer trimestre del 2021, para las mujeres es de sólo el 51,3%. Los más de 20 puntos porcentuales de brecha en la tasa de ocupación evidencian las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a empleos remunerados.

Por último, considerando a las personas ocupadas, las mujeres lidian con una inserción más precaria al mercado de trabajo. Esto se ve reflejado en que tienen una tasa de informalidad más elevada que los varones. Hay que tener en cuenta que se trata de informalidad de trabajo asalariado, que se mide en función de la cantidad de trabajadores/as sin descuento jubilatorio. Además, existe la informalidad en el cuentapropismo que, se estima, es superior a la informalidad de asalariados.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

En el gráfico anterior puede observarse el fuerte impacto que tuvo la pandemia sobre los empleos informales, especialmente durante el segundo trimestre del 2020. La tasa de informalidad en asalariados/as se ubicó en el 22% para los varones y 28% para las mujeres. El desplome en la tasa de informalidad de asalariados/as evidencia una destrucción, al menos parcial, de los empleos informales dado que, muchas personas debieron detener sus actividades durante los primeros meses de la pandemia. Por ello es que la tasa se recuperó rápidamente alcanzando niveles del 31,4% y 33,1% para varones y mujeres, respectivamente al primer trimestre del 2021, quedando levemente por debajo de los valores pre-pandémicos.

En suma, las mujeres presentan peores indicadores laborales y, en promedio, acumulan años con aportes con menor intensidad que los varones. Estos fenómenos tienen un vínculo con la división sexual del trabajo y la asignación de roles de género a las diferentes actividades. De esta manera, se ha delegado a las mujeres el trabajo reproductivo y las tareas indispensables para garantizar el cuidado, el bienestar y la supervivencia de las personas del hogar, mientras que, el trabajo productivo, realizado de manera remunerada en el mercado, aparece tradicionalmente asociado a los varones. El esquema bajo el cual se ha organizado el trabajo social ha tendido a desplazar a las mujeres del mercado de trabajo, imponiendo barreras en sus trayectorias laborales.

Ambos tipos de trabajo, el reproductivo y el productivo conjugan una variedad de actividades que son igualmente necesarias para el desarrollo de la vida social. De todas formas, no cuentan con el mismo reconocimiento y en este sentido, las tareas de cuidado y demás tareas de asociadas al sostenimiento de las

familias quedan invisibilizadas, a pesar de tener un papel importante para el funcionamiento del conjunto social.

Siguiendo esta línea y con el objetivo de comenzar a reparar parte de estas desigualdades acumuladas a lo largo de la historia, el gobierno nacional decidió implementar un programa integral de reconocimiento de períodos de aporte por tareas de cuidado que, según estimaciones oficiales, permitirá acceder a prestaciones previsionales a cerca de 155 mil mujeres durante el primer año. En las primeras tres semanas de funcionamiento del programa, según fuentes oficiales, ya iniciaron su jubilación más de 31 mil madres.

A grandes rasgos, a través del Decreto 475/2021, se promueve el reconocimiento de años de aportes por cada hijo/a biológico/a y adoptado/a y también el reconocimiento del período de licencia y excedencia por maternidad.

Este reconocimiento será para todas las madres argentinas y, de esta forma, puede complementarse con los años de aportes registrados o bien con aquellos períodos regularizables por las moratorias vigentes.

Esta política marca un hito en la Seguridad Social en nuestro país y genera un nuevo piso de derechos con perspectiva de género. Así, constituye un primer paso para reconocer el valor de las tareas de cuidado.

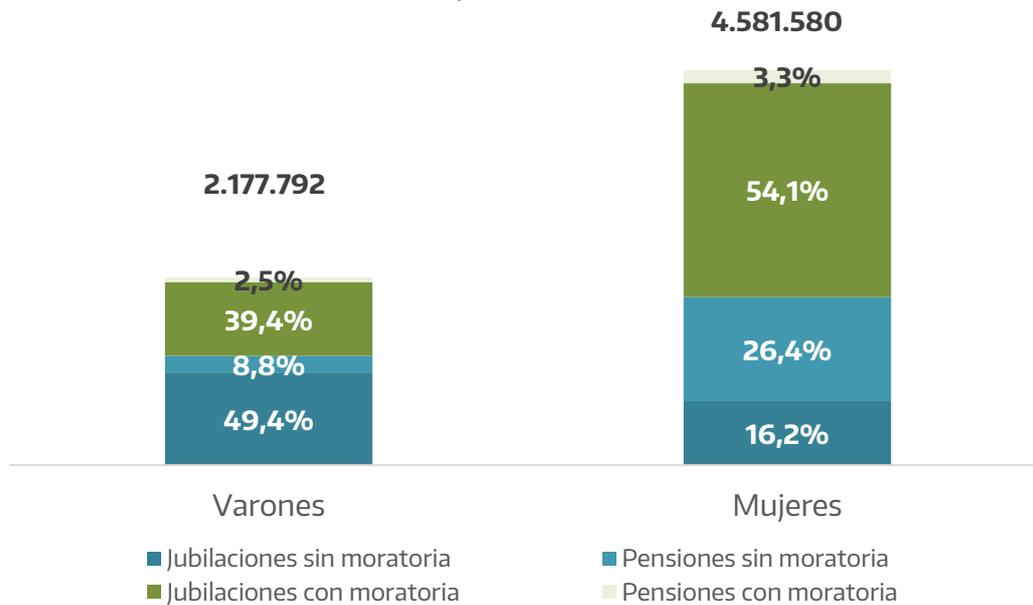
Asimismo, dado su carácter permanente, la implementación de la política de reconocimiento de años de aportes por tareas de cuidado permitirá sostener y mejorar los estándares de cobertura previsional que ha logrado el país, especialmente en las mujeres a partir de la moratoria de 2014. El efecto que puede tener la política depende, en gran medida, de la continuidad de las moratorias.

4. El papel de las moratorias.

Uno de los disparadores que estimularon la realización de este trabajo se basa en estudiar la tendencia de la densidad de aportes y las posibilidades efectivas de las personas próximas a cumplir la edad jubilatoria de reunir la cantidad de años de aportes necesarios para poder jubilarse. Las dificultades para cumplir con los requisitos de años de servicios con aportes se evidencian, en gran parte, en la importancia que han cobrado las moratorias previsionales. En esta sección se analizará el rol que cumplieron las moratorias como instrumento para garantizar la inclusión masiva al sistema previsional y los elevados índices de cobertura que registra hoy Argentina.

De las 5,4 millones de personas titulares de beneficios contributivos del SIPA que se pagan mensualmente, el 62% percibe al menos un beneficio con moratoria. Considerando los beneficios, y ya no las personas beneficiarias, de los casi 6,8 millones de beneficios contributivos, más de la mitad (51%) se otorgó mediante moratorias.

Beneficios contributivos del SIPA por sexo del titular y tipo de prestación



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS.

La composición de los beneficios es heterogénea entre varones y mujeres. El peso de las moratorias resulta mucho más importante en las mujeres que en los varones.

El gráfico anterior muestra que casi la mitad de los beneficios que perciben los varones son jubilaciones sin moratoria, mientras que, para las mujeres, sólo el 16,2% corresponde a jubilaciones sin moratoria.

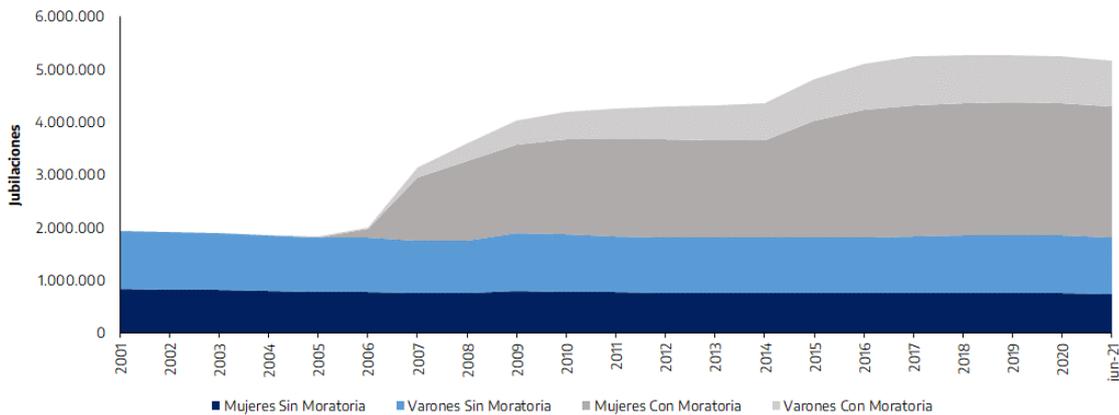
Las pensiones sin moratoria son más importantes en las mujeres (26,4%) que en los varones (8,8%), pues incide la mayor formalidad de los varones y la mayor esperanza de vida de la mujer. En este último caso, en la Argentina se tiene que la brecha de la esperanza de vida al nacer es de 6,8 años.

Acumulando jubilaciones y pensiones sin moratoria, para los varones representa el 58,1% de los beneficios, mientras que, para las mujeres, el 42,6%.

Con respecto a los beneficios con moratoria, para los varones representan el 41,9% del total, mientras que para las mujeres representan el 57,4%.

Considerando la evolución únicamente de las jubilaciones, de manera de aislar el impacto de las pensiones en la cobertura previsional, se evidencia la gran relevancia que han tenido las moratorias como instrumentos fundamentales de inclusión previsional.

Evolución de jubilaciones por sexo y tipo de prestación



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS.

En el gráfico anterior se puede observar la magnitud que tienen las moratorias sobre el total de jubilaciones del SIPA. En la actualidad, el 65% de las jubilaciones son beneficios otorgados mediante moratorias.

Sin embargo, con el correr del tiempo, las moratorias vigentes van perdiendo la capacidad de regularizar años de servicio y ser, de esta forma, el instrumento más masivo de acceso al sistema previsional. Esto sucede porque no se actualizan los períodos regularizables por las moratorias vigentes.

En la actualidad hay dos moratorias vigentes: la Ley 24.476 permite regularizar años de servicio durante el período comprendido entre mayo de 1955 y septiembre de 1993 inclusive. Por ley, las moratorias permiten “comprar” años de servicios desde que la persona haya cumplido su mayoría de edad (18 años). Para ejemplificar, un varón que nació en 1956, cumplió 18 años en 1974 y cumple 65 años durante 2021, podría regularizar hasta 19 años de servicios (entre 1974 y 1993), necesitando otros 11 años posteriores al 1993 para poder reunir los 30 requeridos por el sistema. Hacia 2015, esta misma moratoria permitía a otro varón nacido en 1950, que cumplió 18 años en 1968 y habiendo cumplido 65 años en 2015, regularizar hasta 25 años (entre 1968 y 1993). De no actualizarse los períodos regularizables, cada año las moratorias vigentes permitirán regularizar menos años, perdiendo su capacidad de ser herramientas de inclusión previsional masiva.

La otra moratoria vigente, es la Ley 26.970, popularmente conocida como “Moratoria de Amas de Casa”, la cual permitió el acceso al sistema previsional a millones de mujeres desde 2014 hasta el día de la fecha. Esta moratoria que permite “comprar” años de servicios entre 1993 y 2003 tenía su vencimiento en septiembre de 2016. Antes de que se venciera, dicha moratoria se extendió por tres años más para las mujeres y por un año más para los varones. De todas formas, la misma reglamentación de la norma impidió en la práctica el acceso al derecho a jubilarse para los varones durante la prórroga.

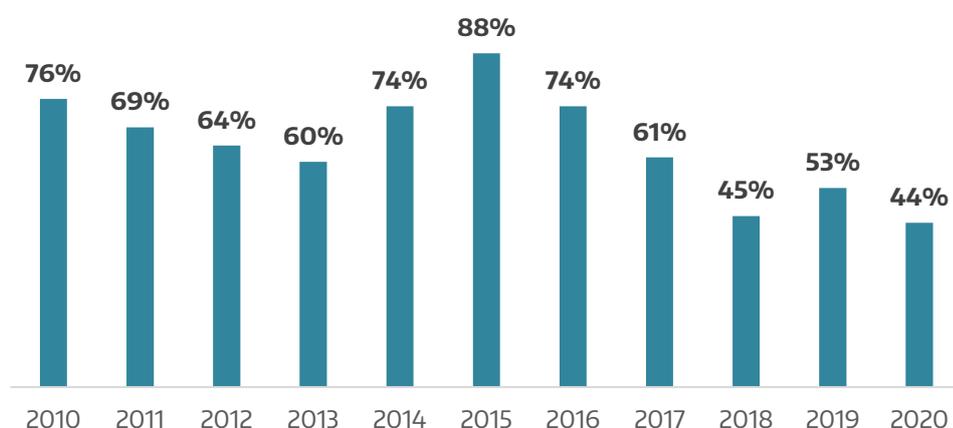
En la actualidad, esta moratoria se extendió por tres años más, con lo cual continua vigente para mujeres de entre 60 y 64 años hasta julio de 2022. Una mujer que cumple 60 años en 2021 podría regularizar hasta 24 años con esta moratoria y, para poder jubilarse, debe reunir otros 6 años de aportes posteriores al 2003. Hacia 2015, esta moratoria permitía a las mujeres regularizar hasta 30 años de aportes, lo que permitió el acceso pleno de las mujeres a sus derechos previsionales.

De esta forma, las nuevas altas de jubilaciones por moratorias a partir de 2017 fueron esencialmente de mujeres. En oposición, los varones que no habían logrado reunir la cantidad de años de servicio suficientes para acceder con la moratoria por ley 24.476, debieron acudir a la PUAM. Según datos del MTEySS, a junio 2021 9 de cada 10 beneficiarios de la PUAM son varones (BESS – PNC – Junio 2021)

Retomando la discusión sobre el papel de las moratorias, el siguiente gráfico refleja la importancia de las moratorias en el total de altas de jubilaciones a cada año. Asimismo, se registra entre 2010 y 2013 una caída sostenida del peso de las moratorias evidenciando un gradual agotamiento de la capacidad de las moratorias vigentes entonces para regularizar una cantidad importante de años de servicios. Hacia 2014, con la sanción de la nueva moratoria por Ley 26.970 el peso de las moratorias vuelve a incrementarse hasta alcanzar su pico en 2015 gracias al acceso masivo de mujeres al sistema previsional fenómeno que luego se conocería como la “Jubilación de Amas de Casa”.

Hacia 2017 el peso de las moratorias sobre el total de las altas anuales se encontraba nuevamente en niveles previos a 2014.

Proporción de altas con moratoria sobre total de altas de jubilaciones y PUAM

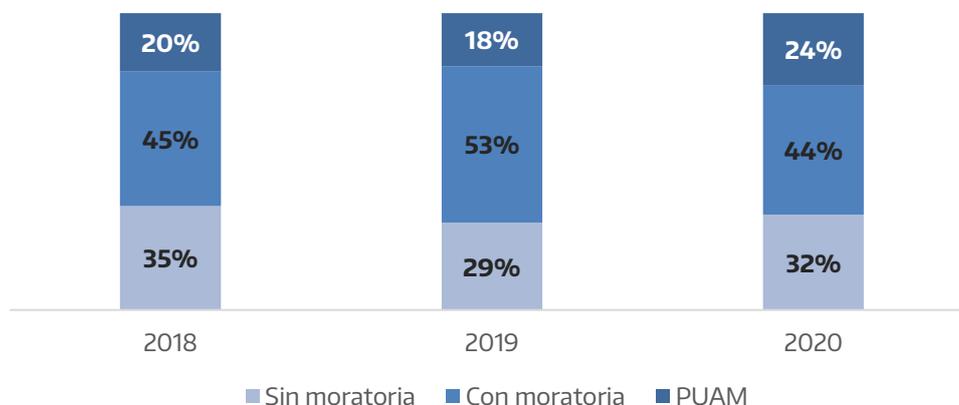


Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS.

Al observar la composición de las altas de nuevas jubilaciones entre 2018 y 2020 se advierte que en el acumulado de esos 3 años sólo un 32% accedió a su jubilación sin moratoria, es decir, que sólo 1 de cada 3 personas que se jubiló en ese período pudo alcanzar los años de aportes que exige el sistema. Las otras 2 personas no alcanzaron a reunir los años de aportes y tuvieron que acceder a una prestación previsional a través de las moratorias o la PUAM.

Otra cuestión que se destaca en el gráfico que sigue es la tendencia de las altas: durante el 2020 se puede observar cómo las altas PUAM representan 6 puntos porcentuales más que el 2019, mientras que las jubilaciones por moratorias reducen su participación en 9 puntos porcentuales.

Composición de las altas de jubilaciones



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS.

La PUAM es una prestación de carácter asistencialista que forma parte del esquema de prestaciones no contributivas y a la hora de determinar el haber a percibir no se toma en consideración los años aportados. El monto es equivalente al 80% del haber mínimo, con lo cual, perpetúa el cobro de una prestación inferior al haber mínimo y no genera derecho a pensión, es decir, que el beneficio se extingue ante el fallecimiento del beneficiario/a. Todas estas cuestiones revelan los fines fiscalistas que subyacieron a la creación de la PUAM.

Además, el requisito de edad es haber cumplido los 65 años, con lo cual, la PUAM implica una suba implícita en la edad jubilatoria para las mujeres. De no renovarse las moratorias previsionales, la gran proporción de mujeres que no reúnan los años suficientes para acceder a una jubilación, deberán esperar hasta los 65 años para poder acceder a la PUAM.

Cuadro comparativo Moratorias vs PUAM

	Moratorias	PUAM
Requisitos de edad	60 años para mujeres, 65 para varones	65 años
Monto	Haber de la prestación al que se le deduce el porcentaje correspondiente a la cuota de la moratoria. Una vez pagada íntegramente la deuda se pasa a percibir el haber completo	80% del monto de una jubilación mínima
Pensión Derivada	Sí genera derecho a pensión	No genera derecho a pensión
Esquema de prestaciones	Semi – Contributivo (se consideran los años aportados y se paga en cuotas el monto para regularizar los aportes adeudados)	No Contributivo (no se consideran los años aportados)
Compatibilidades	Evaluación socioeconómica. Compatible con trabajos en relación de dependencia.	Evaluación socioeconómica. Incompatible con trabajos en relación de dependencia.

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

Con respecto a las compatibilidades, en primer lugar, las moratorias son compatibles con el desarrollo de actividades laborales en relación de dependencia, mientras que la PUAM se volvió incompatible con este tipo de trabajos a partir de la reforma previsional introducida mediante la Ley 27.467 de Presupuesto en 2019.

En este sentido, la PUAM presenta muchos perjuicios para sus beneficiarios/as en comparación con las moratorias. La creación de esta prestación, en clave asistencial y con un fuerte estímulo fiscalista provoca la segmentación del sistema previsional consolidando un amplio grupo de “jubilados de segunda”. Con esta nueva prestación se dio un quiebre de tendencia en el tratamiento de la informalidad y de los problemas que presenta el mercado de trabajo. El fenómeno de la PUAM, en contraposición a las moratorias, “sugiere –

falsamente- que el problema de la informalidad o del trabajo no remunerado es individual y no del conjunto social” (Carpenter, 2021).

5. Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado

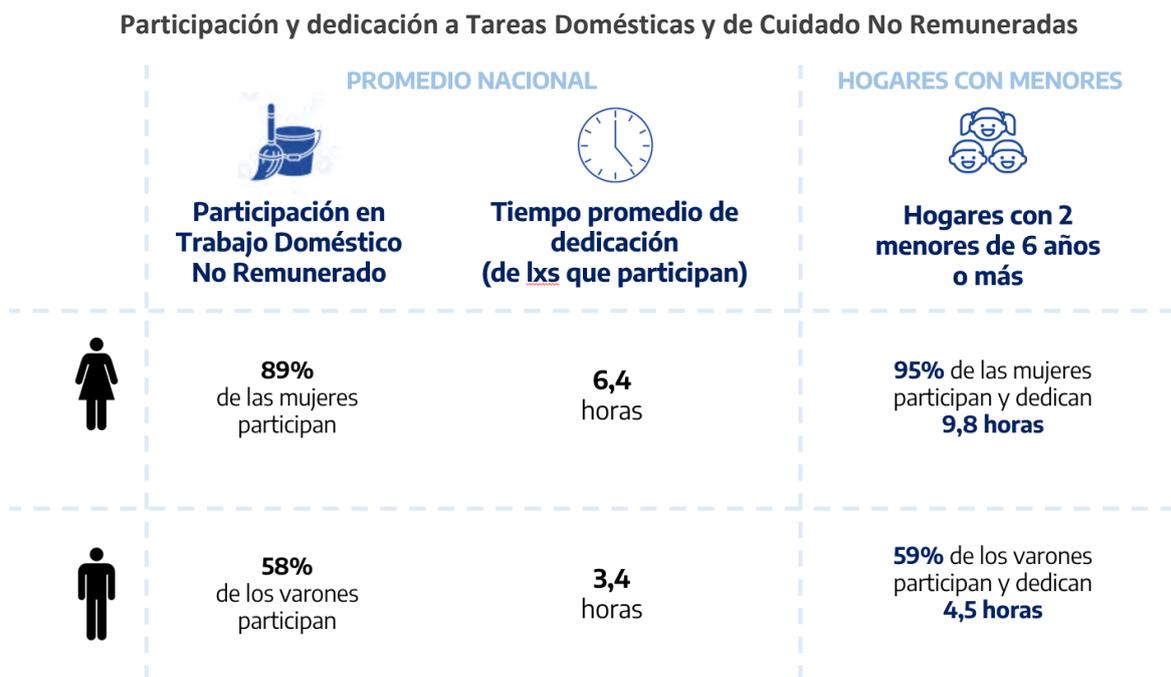
El reciente programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado se trata de una política pública que fue pensada y construida desde la lógica de ampliar derechos con perspectiva de género. Si bien la moratoria previsional fue reconocida como una política que permitió cerrar parte de la brecha de cobertura entre varones y mujeres, este programa fue concebido, desde su origen mismo, desde un enfoque de género y para reparar desigualdades históricas.

A grandes rasgos, el programa reconoce el valor de las tareas de cuidado computando años de aportes por cada hijo/a nacido/a y/o adoptado, además de computar años adicionales ante determinadas situaciones de mayor vulnerabilidad.

Este tipo de políticas, impulsadas en respuesta a problemáticas específicas implican un salto de calidad en materia previsional, y más aún, cuando en su diseño se contempla la propia realidad que vive la sociedad.

En este sentido, en base a los datos relevados por el INDEC en 2013 en la encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo se puede afirmar que, en primer lugar, las mujeres tienen una participación casi total en las Tareas Domésticas y de Cuidado No Remunerado (TDCNR) y que dedican, en promedio, el doble de horas que los pocos varones que participan en estas tareas (poco más de la mitad de los varones participa en TDCNR).

Esta diferencia entre la tasa de participación y la cantidad de horas dedicadas a este tipo de actividades, se profundiza en los hogares con niños y niñas menores. La presencia en el hogar de menores de 6 años ahonda las brechas de género: en los hogares con 2 menores de 6 años o más, las mujeres aumentan su participación al 95% y le dedican, en promedio, 9,8 horas, es decir **más que una jornada laboral**.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC – Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (EPH – INDEC, 3er trimestre 2013).

Como ya se mencionó anteriormente, las mujeres dedican muchas más horas a tareas y actividades necesarias para la reproducción social, con lo cual, realizan un trabajo que es igual de necesario que el trabajo productivo para el mercado, pero que, por lo general, no goza del mismo reconocimiento al no estar remunerado.

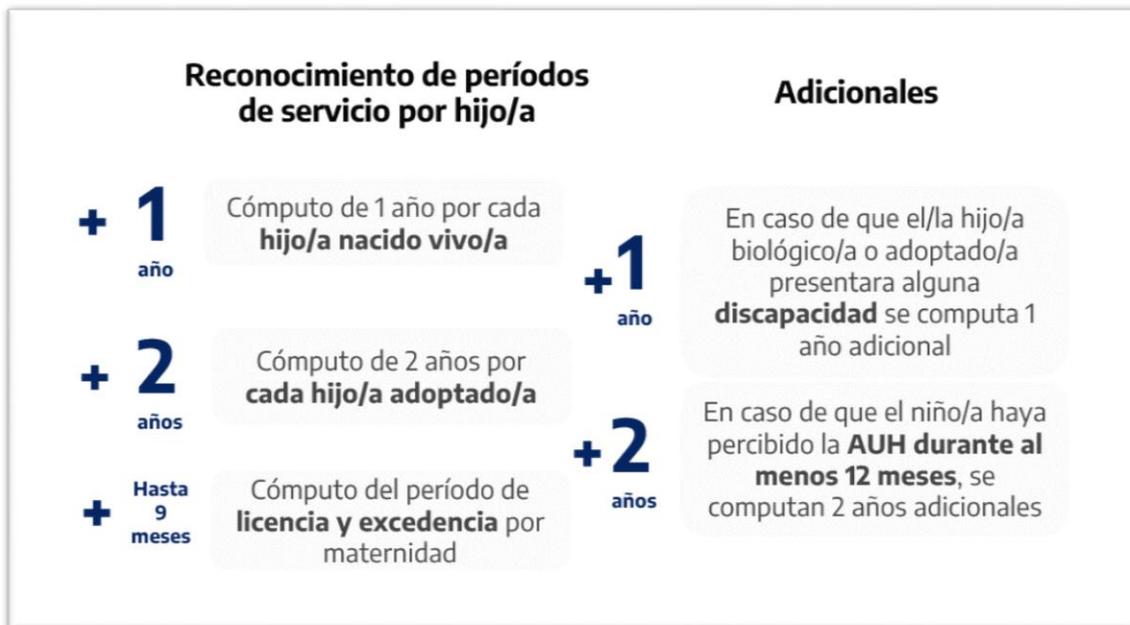
Al dedicarse, tradicionalmente, a estas tareas, muchas mujeres sufren, además, discriminación a la hora de aspirar a determinados puestos de trabajo, derivando en que, en promedio, ellas ganen menos que un varón por un trabajo idéntico.

En este sentido, el programa de Reconocimiento de años de aportes por Tareas de Cuidado consolida un hito histórico en materia de derechos previsionales para las mujeres: constituye un primer paso para el reconocimiento de que el trabajo doméstico y de cuidado es una parte esencial en la organización del trabajo social y en el proceso de creación de riqueza en nuestro país.

Como se mencionó más arriba, el programa surge en respuesta a la situación desigual de mujeres y varones con respecto al desarrollo de tareas domésticas y de cuidado no remuneradas que se agudiza ante la presencia de menores en el hogar. Con lo cual, al computar años de servicio por cada hijo/a nacido/a vivo/a, esta política atiende esa profundización de la brecha que se produce en los hogares donde viven menores.

Asimismo, el cómputo de 2 años por cada hijo/a adoptado/a es una forma de recompensar a aquellas madres que brindaron afecto y garantizaron la cobertura de las necesidades materiales de los niños y niñas cuando su familia de origen no pudo hacerlo.

El cómputo del período de licencia y excedencia por maternidad como períodos con servicios viene a jerarquizar a todo ese tiempo relativo a la gestación y al nacimiento de la persona, garantizando un acompañamiento de la madre y sin perjudicar su continuidad como cotizante a la seguridad social. De otra forma, estos plazos en que las mujeres y/o personas gestantes dedican al cuidado de las niñas y niños recién nacidas y nacidos, representarían un verdadero perjuicio para la madre al momento de jubilarse.



Fuente: elaboración propia en base a Boletín Oficial (Dto. 475/2021)

Finalmente, el programa considera cómputos adicionales que contemplan las dificultades extra que conllevan ciertas situaciones de vulnerabilidad.

Por un lado, se impone el reconocimiento de 1 año de servicio adicional por cada hijo/a con discapacidad, tanto sea hijo/a biológico/a como adoptado/a. De esta forma, se reconoce que el cuidado de hijos y/o hijas con discapacidad implica aún mayor demanda, tanto de apoyos como de cuidados y que esta situación también se ve atravesada por la desigualdad de género.

Por otro lado, el cómputo adicional de 2 años de servicio por cada hijo/a que haya percibido la AUH durante al menos 12 meses, reconoce que aquellas mujeres que provienen de trayectorias de vulnerabilidad socioeconómica atraviesan muchas más barreras para poder insertarse en el mercado laboral y también se les dificulta mucho más poder delegar en otras personas las tareas de cuidado.

Esta medida, como ya se mencionó, es de carácter permanente y alcanza a todas las mujeres madres y/o personas gestantes con hijos/as, biológicos/as y adoptados/as. Los períodos de servicio computados podrán ser utilizados para alcanzar el requisito de años de aportes que exige el sistema, o bien, podrá ser complementado con años regularizados por moratoria previsional.

Las estimaciones oficiales indican que 155 mil madres que, sin esta política no hubieran podido acceder a una jubilación, se van a poder jubilar durante el primer año de implementación de la política. Durante agosto, el primer mes en el que se ejecutó la política iniciaron su trámite de jubilación más de 45 mil madres argentinas, entre las cuales, una proporción no hubiese podido acceder a la jubilación sin este programa y muchas otras, hubieran accedido de todas formas a su jubilación por moratoria vigente, pero gracias a esta política accedieron a una reducción de la cuota a abonar del plan de pagos de la moratoria.

6. Conclusiones

A la luz de los datos se advierte que una gran proporción de las personas que están próximas a cumplir la edad jubilatoria que establece el Régimen General, a priori, no conseguirán cumplir con el requisito de 30 años de servicios con aportes que exige el sistema para acceder a una jubilación ordinaria.

La incapacidad del mercado de trabajo formal de absorber a una cantidad creciente de trabajadores/as explica las dificultades que tuvieron las personas que hoy se encuentran cercanas a cumplir con la edad jubilatoria para acumular años de aportes. Asimismo, la persistencia de elevados índices de informalidad y las recurrentes crisis con fuertes contracciones del mercado de trabajo no permiten tener perspectivas a futuro optimistas. Además, el desarrollo tecnológico ya está implantando modificaciones en la forma en que se organiza el trabajo social y en un futuro no muy lejano tendrá también su impacto sobre la densidad y estructura de aportes al sistema previsional.

En este sentido, la flexibilización de los requisitos para el acceso al sistema previsional fueron una herramienta fundamental para la inclusión masiva de las y los adultos mayores de Argentina, especialmente de las mujeres a partir de 2014. Esto se verifica en la gran importancia de los beneficios con moratoria sobre el total de los beneficios previsionales.

Entre 2016 y 2019, se produce el vencimiento de la moratoria por Ley 26.970 para los varones (con posibilidad de prórroga) y, en su lugar, se crea la PUAM como prestación alternativa para aquellas personas que no lograban reunir los requisitos para otras prestaciones. La extensión de la PUAM, una prestación de monto inferior al haber mínimo y que no genera derecho a pensión derivada, contribuirá a la estratificación de la población adulto mayor, negándole a una gran proporción de futuros pasivos y pasivas su derecho a una cobertura previsional plena.

Asimismo, dado que las mujeres presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo formal, enfrentan mayores barreras a la hora de reunir los aportes necesarios para acceder a una jubilación. Esto se vincula a una mayor participación en el desarrollo de actividades y trabajos no remunerados que, generalmente, están asociados a una división de tareas asignadas según roles de género históricamente contruidos enclave patriarcal.

En miras de esta problemática, recientemente se anunció el reconocimiento de aportes por tareas de cuidado para las madres argentinas. Este programa constituye un paso importante en la conquista de derechos y en la reparación de desigualdades históricas. Este reconocimiento alcanzará a todas las madres, con lo cual, los años de servicio computados son complementarios a los años de servicio con aportes y a los años regularizables a través de las moratorias.

Entendiendo la importancia de las moratorias y considerando las brechas de género que se reflejan tanto en la densidad de aportes como en las principales tasas del mercado de trabajo, la moratoria por Ley 26.970 constituyó un instrumento muy potente para cerrar en parte estas brechas, abriendo las puertas del sistema previsional a millones de mujeres desde el 2014 hasta el día de hoy. Sin embargo, la política de reconocimiento de las tareas de cuidados tiene carácter permanente y su potencia no se diluye en el tiempo, a diferencia de las moratorias.

Las moratorias responden a una necesidad derivada de la combinación entre la estructura del mercado de trabajo argentino y la concepción de garantizar cobertura previsional como derecho humano para toda la población adulto mayor. La PUAM es una prestación de carácter asistencial y con claros fines fiscalistas de reducción del gasto previsional.

Sin embargo, como se señaló a lo largo de este trabajo, con el paso del tiempo, si no se actualizan los períodos regularizables por las moratorias, éstas pierden la capacidad de ser una potente vía de inclusión previsional.

De esta forma, se refuerza la idea de que, dada la complementariedad entre el reconocimiento de aportes por tareas de cuidado y las moratorias, resulta determinante la continuidad de las moratorias en el impacto que efectivamente tendrá la política de reconocimiento de aportes para las madres argentinas en el mediano plazo.

De no mediar nuevas flexibilizaciones en los requisitos de acceso al sistema previsional como son las moratorias, una gran proporción de adultos y adultas mayores deberán acudir a la PUAM como única alternativa para obtener su derecho a la cobertura previsional, contribuyendo a consolidar un grupo de “jubilados de segunda”.

El debate sobre cómo garantizar una inclusión previsional masiva y sobre la forma y requisitos que deben tomar sus prestaciones conlleva una discusión subyacente acerca de cómo se entiende a la cobertura previsional y cómo se pretende abordar la problemática de la informalidad.