



presentación internacional

Las políticas de "austeridad" en la Argentina y su impacto diferenciado en las mujeres, travestis y personas trans

5 ABRIL 2018

RESPUESTA AL PEDIDO DE APORTES DEL EXPERTO INDEPENDIENTE JUAN PABLO BOHOSLAVSKY SOBRE EL IMPACTO DE LAS ACTUALES POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES.

Autoras: Espacio de Economía Feminista de la Sociedad de Economía Crítica, Red de Feministas del Sur Global DAWN y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

El informe fue realizado por Patricia Laterra, Florencia Partenio, Corina Rodríguez Enríquez y Nuria Ape.

CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

Piedras 547, p1º (C1070AAK) CABA, Argentina
tel/fax (+5411) 4334-4200
consultas@cels.org.ar
www.cels.org.ar

Las políticas de "austeridad" en la Argentina y su impacto diferenciado en las mujeres, travestis y personas trans

El objetivo de este informe es acercar al Experto Independiente el análisis que hacemos de las políticas de "austeridad" y las reformas estructurales que se implementaron en el último tiempo en la Argentina. Este breve aporte pretende contribuir con una alerta sobre aquellas iniciativas que ponen en riesgo la calidad en el acceso y la garantía de los derechos humanos y las condiciones de vida de las mujeres, trans y travestis a través de estas medidas.

Contexto

El escenario actual de reformas que atraviesa a nuestra región está inmerso en un nuevo avance de políticas neoliberales. La ola de reformas regresivas en Latinoamérica se encuentra signada por lo que los organismos financieros multilaterales llaman "nueva economía". Tal como lo señala Iara Pietricovsky¹, bajo esta idea de "nueva economía" se esconde la premisa de manutención del modelo capitalista en el formato neoliberal, el cual depende de la reforma de los sistemas regulatorios nacionales y globales para que se adecuen a los intereses del capital, es decir, a las ganancias y los procesos de acumulación de las grandes corporaciones privadas. Ejemplos de estos procesos son hoy Brasil y la Argentina.

Las reformas que se impulsan en el marco de estos procesos (laboral, tributaria y previsional) son especialmente negativas para las mujeres, ya que implican un desfinanciamiento de la seguridad social –principalmente vía la reducción de las contribuciones patronales y los aportes previsionales. Esto pone en jaque algunos de los avances que se habían logrado en los últimos años en materia de protección social para las mujeres y, en particular, para aquellas que tienen un vínculo más débil con el mercado laboral. Ejemplo de estas políticas son la disolución del plan de inclusión previsional, que beneficiaba especialmente a mujeres con trayectorias concentradas en tareas no remuneradas y en el empleo en el servicio doméstico en situación de informalidad, o la pérdida de poder adquisitivo de la asignación universal por hijo/a.

1. Seguridad Social y reforma previsional

Las acciones en el campo de la seguridad social venían siendo acompañadas por intervenciones en el campo de las políticas asistenciales o de promoción social, lo que en algún sentido implica el reconocimiento de que existen sectores de la población que permanecen excluidos de las instituciones vinculadas al mundo del trabajo remunerado y de las políticas de empleo. Sin embargo, en los últimos tres años es posible advertir que las medidas que tomó el Estado nacional son de carácter

¹ Pietricovsky, Iara (2017) Presentación en el Foro Feminista frente al Libre Comercio, 11 de diciembre, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Ciudad de Buenos Aires.

regresivo y limitan sustancialmente el nivel de los derechos económicos y sociales alcanzados. Esto vulnera los derechos humanos, a través por la falta en las obligaciones asumidas por el Estado. En particular, nos enfocaremos en el tema de la Seguridad Social, donde las políticas de re-direccionalidad de recursos y activos constituyen un lento pero constante des-financiamiento del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Es importante destacar el escenario en el cual la reforma previsional² fue instalada en diciembre de 2017, en el medio de un fuerte operativo represivo y de criminalización de la protesta social³.

¿CÓMO AFECTA LA REFORMA PREVISIONAL A MUJERES, TRANS Y TRAVESTIS?

- Deterioro monetario del nivel de los beneficios sociales

Por el cambio en la manera de estimar la movilidad se afecta y disminuye el potencial aumento de los beneficios sociales como lo son los haberes previsionales y las transferencias monetarias asistenciales. Esto último afecta a la población adulta mayor y a los/as beneficiarias de la política social que en su mayoría se encuentran comprendida por mujeres en situación de vulnerabilidad y en contexto de precarización. El artículo N°1 de la Ley 27.426⁴ que modifica el artículo N° 32 de Movilidad de las prestaciones de la ley 24.241 y sus modificaciones establece que la fórmula de movilidad de aumento de los beneficios este sujeta, en forma trimestral, en un (70%) a las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). Hasta la aprobación de la reforma previsional, la Ley 26417 establecía un aumento semestral que combinaba la variación del 50% del incremento salarial y el 50% del aumento de los recursos tributarios de la Anses lo que vinculaba a los/as beneficiarios/as de las prestaciones con la evolución y la mejora salarial del conjunto de los/as trabajadores activos/as. Esto significa que en marzo de 2018 en lugar de otorgarse el aumento semestral de julio-diciembre, que rondaba en un 12%, se otorgará el aumento de la nueva fórmula de julio a septiembre de 2016, que arroja un 5,7% de aumento. En este sentido, el criterio anterior a la reforma mantenía vigente el principio de proporcionalidad y conforme carácter sustitutivo que tiene la jubilación respecto del salario, conforme la interpretación realizada por la Corte del art.14 bis de la Constitución Nacional.

- Exclusión de trabajadoras/es informales o precarizadas

2 Al respecto ver los informes: Rameri Ana y Claudio Lozano (2018) [Efectos del Primer aumento basado en la nueva reforma previsional](#), IPyPP, Buenos Aires. CIFRA; (2017) "[Una visión general sobre la reforma previsional](#)", diciembre, CTA, Buenos Aires.

3 Para mayor información ver [este enlace](#).

4 Ley [27.426 de Reforma Previsional](#).

Desde el 2004 hasta el 2016 la moratoria previsional permitió la incorporación al sistema previsional de personas que no había acumulado los registros contributivos suficientes. Si bien el beneficio estaba igualmente disponible para varones y mujeres, accedieron mayoritariamente estas últimas (el 86% del total de beneficiarios/as que accedieron por esta ventana fueron mujeres)⁵. Esto fue el resultado directo de la sobre-representación de las mujeres en el empleo informal, y en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, lo que implica trayectorias contributivas más débiles. En el marco de estas dos moratorias previsionales (Leyes N° 24.476 y 26.970⁶) el Estado Nacional reconoció esta problemática permitiendo el acceso a un beneficio contributivo, equiparable al haber mínimo recibido por aquellas personas que cotizaron durante su vida laboral en empleos formales. Esta moratoria fue reemplazada por la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), creada mediante la Ley N° 27.260, promulgada mediante el Decreto N° 881/2016. En la misma se determinó una prórroga de 3 años de la Moratoria Ley N° 26.970 (con vencimiento el 23/07/2019), sólo accesible para el caso de las mujeres.

- **Aumento de la edad para acceder a la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM)**

Una vez eliminada la moratoria Ley N° 24.476, se estableció la Pensión Universal del Adulto Mayor⁷ que brinda una cobertura previsional para todas aquellas personas mayores de 65 años que no cuenten con los años de aportes que exige el régimen previsional contributivo. Esta pensión es vitalicia y prevé el pago mensual del 80% de la jubilación mínima⁸ y se le abona a quien no tenga otro beneficio social o perciba uno cuyo monto sea inferior, debiendo optar por uno u otro.

Esta pensión marca un retroceso de los derechos adquiridos, esencialmente para las mujeres. Podemos mencionar entre los perjuicios:

- Aumento de la edad a partir de la cual se percibe el beneficio (de 60 a 65 años).
- Monto inferior a un haber mínimo previsional (80%) creando una discriminación entre quienes pudieron contribuir en su historia laboral y quienes no.
- No es compatible con la percepción de otro beneficio social, únicamente con la Asignación Universal por Hijo/a. En caso de tener derecho a obtener pensión por viudez deberá renunciar a la percepción de este beneficio.

- **Violación de los principios de igualdad y no discriminación**

5 Esta medida se conoció y difundió vulgarmente como "jubilación de amas de casa".

6 Ley [26.970](#).

7 [Cómo obtener la Pensión Universal para adultos mayores de 65 años](#).

8 A [marzo de 2018](#) el monto de la jubilación mínima asciende a \$7660,42 y el de la PUAM a \$6128,34, respectivamente USD 371,32 y USD 297,05 al tipo de cambio del 1er día de Marzo. Cabe destacar que el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) estimó a noviembre de 2017 una canasta básica total (CBT) de \$16.027,98 promedio para subsistir y no caer por debajo de la línea pobreza. Con respecto a la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que reúne la cantidad mínima de comida que necesita un grupo familiar promedio para subsistir y no caer por debajo de la línea de la Indigencia, la misma ascendió a \$6,568,85.

El artículo N°5 de la Ley 27.426⁹ que incorpora el artículo 125 bis a la ley 24.241 reglamenta sobre los haberes mínimos garantizados y crea en la práctica dos haberes mínimos para la población adulta mayor. Al respecto la Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas¹⁰ destaca la discriminación de este articulado: un mínimo para los que completaron 30 años de servicios con aportes efectivos y otro mínimo para los que se acogieron a moratorias, o compensaron la falta de servicios, con años de exceso de edad. Esta medida es contraria al principio de igualdad y no discriminación y establece una división social entre quienes tuvieron empleo registrado y quienes no lo tuvieron, en forma total o parcial. En este sentido, las más afectadas vuelven a ser las mujeres que históricamente se encuentran sobre representadas en la informalidad y los empleos no registrados, fortaleciendo la invisibilización y desvalorización del empleo en casas particulares y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

La Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas (2017) enfatiza que con la baja de las prestaciones previsionales, y su paulatina desvinculación del salario se "induce" a los/as trabajadores/as a prolongar su vida activa, es decir a seguir trabajando remuneradamente para no ver afectado sustancialmente sus ingresos monetarios y su calidad de vida. Una de las problemáticas que se plantea es que al tener los/as beneficiarios/as la perspectiva de prestaciones previsionales cada vez más reducidas en relación al salario en actividad, debajo de la línea de la pobreza, menos trabajadores/as optarán por retirarse del mercado laboral a los 65 de edad, lo que a su tiempo puede producir un efecto negativo para el ingreso de los/as más jóvenes al mercado laboral donde, insistimos, son las mujeres, trans, travestis y lesbianas las que tienen mayores barreras y discriminación para poder acceder.

- **Discriminación a trabajadores/as migrantes**

A raíz de las últimas modificaciones en materia previsional se observa un retroceso en los derechos adquiridos para los/as migrantes, mucho/as de los cuales se encuentran en el sector informal. En aquellos casos que no cuenten con los 30 años efectivos de aportes, no podrán ingresar a la moratoria vigente y deberán esperar a la edad de 65 años para solicitar únicamente la Pensión Universal del Adulto Mayor. Este beneficio no contributivo como ya fue expreso se diferencia sustantivamente en monto con respecto a otras prestaciones que contemplan los 30 años de aporte efectivo. Adicionalmente para las personas extranjeras. Además, se suma la exigencia en torno a los años de residencia en el país anterior y posterior a la solicitud del beneficio y la incompatibilidad de percepción de otra prestación previsional; se exige mantener la residencia en el país una vez solicitada la pensión.

- **Desfinanciación del sistema previsional**

9 Ley 27.426 de [Reforma Previsional](#).

10 González H, González Etkin L. (2017). [Reforma Previsional. Un proyecto de ley inconstitucional, regresivo, que vulnera los derechos humanos de los trabajadores](#). Buenos Aires: Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas.

El artículo N° 8 de la Ley N° 27.426 sustituye el artículo 252 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 y explícita que a partir de que el trabajador reúna los requisitos necesarios para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU), el empleador deberá ingresar los aportes del trabajador/a y con respecto a las contribuciones patronales, únicamente aquellas con destino al Régimen Nacional de Obras Sociales y las cuotas del Régimen de Riesgos del Trabajo. Al respecto, la Asociación de Abogados y Abogadas Laboristas (2017) remarca que esto beneficia al empleador y desfinancia el sistema previsional porque a partir de que el trabajador/a cumple los requisitos de edad y servicios con aportes para acceder a la PBU, se exige de cotizar al sistema previsional cuando sólo debe hacerlo al régimen de obras sociales y de riesgos del trabajo.

- Insuficiencia de ingresos y políticas públicas para contemplar una lógica de organización social del cuidado desde prestaciones

Se observa una continuidad en el carácter de la política pública y social que sigue sin garantizar una organización social del cuidado más justa y equitativa entre las familias, el Estado, la empresas y la comunidad¹¹. El análisis de todos los puntos anteriores, entre los que se encuentran la reducción en el acceso a prestaciones y el deterioro del nivel de los beneficios, agrava la situación por la falta de una política pública de ampliación y accesibilidad de servicios de cuidado que continúa recargando el trabajo de cuidados no remunerado sobre las mujeres¹² ante la ausencia de recursos económicos para comprar cuidado y la debilidad de la provisión pública de servicios de cuidado para la población dependiente. →

Adicionalmente a lo anterior cabe destacar también el impacto negativo que puede tener sobre los ingresos familiares y las condiciones materiales para atender necesidades de cuidado la reducción en la cobertura de las prestaciones no contributivas por discapacidad que tuvo lugar durante el año 2017 y que se estima en los 83.000 casos. Los motivos entre otros se basaron en una revisión estricta de las condiciones de otorgamiento, que requieren acreditar pobreza o ausencia de recursos propios y del grupo familiar, vulnerando derechos adquiridos para los sectores más sensibles (incapacitados para el trabajo, menores y mujeres madres de 7 hijos). Asimismo estos sectores son los que menos acceden a la justicia para interpelar por

11 Al respecto puede verse:

Esquivel, Valeria (2012). "Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la "organización social del cuidado" en América Latina". En *La Economía Feminista en América Latina. Una hoja de ruta*. Valeria Esquivel Compiladora. Santo Domingo: ONU MUJERES.

Esquivel, Valeria (2011), *La Economía del Cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la escena*. Serie Atando Cabos/Deshaciendo Nudos, PNUD, Regional Centre LAC, Área de Práctica de Género, Panamá.

12 Para el caso de Argentina pueden observarse los datos de resultados de la [Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo](#), implementada como módulo de la [Encuesta Anual de Hogares Urbanos \(EAHU\)](#) durante el tercer trimestre de 2013, con el objetivo de captar información respecto de la participación y el tiempo destinado por las personas de 18 años y más a las tareas domésticas, al cuidado de miembros del hogar y al trabajo voluntario.

sus derechos, por lo cual revertir las situaciones de congelamiento de prestaciones es una complejidad adicional a la que se tienen que enfrentar¹³.

2. Impacto en el desfinanciamiento de las políticas sociales

Desde la Economía Feminista se ha insistido en la necesidad de incorporar la dimensión de los cuidados como un elemento central de los pisos de protección social, visibilizando y formalizando las prácticas de cuidado en los diversos componentes; se ha enfatizado en la relevancia de diseñar esquemas integrados que avancen hacia una universalidad no segmentada que alivie la tensión entre protección y méritos expresados en el mercado laboral; y se ha señalado la importancia de ampliar la titularidad de derechos de las adultas mayores¹⁴.

En contraposición y adicionalmente necesidad de estos pisos de protección para avanzar en sociedades más igualitarias se verifica un claro deterioro en el poder adquisitivo de los beneficiarios/as de las transferencias condicionadas por la modificación en la fórmula de actualización. Esto se suma a la falta de debate y perspectivas de transformación de los elementos controvertidos de las transferencias condicionadas, desde el punto de vista de la autonomía de las mujeres. Los análisis desde la economía feminista han apoyado el reconocimiento de las implicancias positivas de los extendidos programas de transferencias condicionadas de ingresos (el reconocimiento de las mujeres como sujetas de derecho, el acceso de las mismas a ingresos monetarios regulares, el fortalecimiento de su posición en los procesos de negociación al interior de los hogares, el mejoramiento de sus condiciones materiales de vida), pero también sus límites (el reforzamiento del rol cuidador de las mujeres a través de condicionalidades vinculadas al cuidado –salud y educación–, el maternalismo social, al estar focalizadas en las mujeres madres, la debilidad de los mecanismos de salida, al no contemplar acciones que fortalezcan las posibilidades de las mujeres de participar en el mercado laboral, ni las limitaciones que las propias políticas macroeconómicas imponen a la generación de empleo), que hoy son reconocidos en los debates en la materia, aunque no han permeado aún en un cambio progresivo a las características de estos programas¹⁵.

Las políticas de austeridad implementadas por la actual gestión también implican la eliminación y fusión de programas asistenciales¹⁶ (Ellas Hacen, Argentina Trabaja, Desde el Barrio) y un recorte en la cobertura de otros programas, que aún con sus

13 Al respecto ver [pronunciamento de docentes universitarios del área del Derecho Previsional](#).

14 OIT, PNUD, ONU MUJERES (2012) Combatiendo la desigualdad desde lo básico. Piso de protección social e igualdad de género, OIT-PNUD-ONU MUJERES, San José.

15 Corina Rodríguez Enríquez (2012) "Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista", en Valeria Esquivel, (comp.) La Economía Feminista en América Latina. Una hoja de ruta. Santo Domingo: ONU MUJERES.

16 La Resolución 2018-96 - APN-MDS deja sin efecto las Resoluciones MDS N° 3182/2009, N° 592/2016 y RESOL-2017-257-APN-MDS, la Resolución SCyMI N° 6930/2010, y RESOL-2016-2055-E-APN-SCyMI#MDS y crea el programa "Hacemos Futuro" en la órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Los lineamientos del programa se pueden encontrar en IF-2018-07101178-APN-SSPI#MDS.

limitaciones, buscaban fortalecer las capacidades de las mujeres, mejorar su vínculo con el mercado laboral y sostener su autonomía económica¹⁷.

Todas estas políticas ponen en jaque algunos de los avances que se habían logrado en los últimos años en materia de protección social para las mujeres, travestis, trans, en situación de violencia o en situación de prostitución, muchas de ellas con un vínculo muy débil con el mercado laboral.

Esto demuestra que si el Estado ratifica su compromiso de acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 se requiere de su compromiso activo en políticas afirmativas de desarrollo económico y macroeconómicas, así como en su monitoreo e implementación para que las desigualdades descritas sean revertidas y se actúe en políticas más progresivas para mujeres, trans, travestis y lesbianas y una organización social del cuidado justa y equitativa. La ciudadanía plena e igualitaria sigue siendo una promesa incumplida para la abrumadora mayoría de las mujeres, trans, travestis, lesbianas y bisexuales.

17 En el marco de las transformaciones en la políticas de empleo, se debe señalar la disposición de la Secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación que comunica que partir del 1 de marzo el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) no recibiría más ingresos de personas desempleadas (suspendida desde el 1 de febrero). Esta determinación interfiere en un proceso de formación profesional e inclusión laboral de colectivos altamente vulnerados por su género, en particular a personas travestis/trans, mujeres en situación de violencia machista, personas en situación de prostitución y personas viviendo con VIH ya que ese programa significaba una herramienta de convocatoria, seguimiento y apoyo para fortalecer la empleabilidad.