

Reseña del Panel ‘Políticas de cuidado y Seguridad Social’*

Review of the Panel on ‘Care Policies and Social Security’

PILAR GÓMEZ IRIONDO**
AADTYSS⁽¹⁾, CONICET-UNL⁽²⁾

PAULA BASTÍA***
AADTYSS

FLORENCIA DONÁ****
AADTYSS

Rocío S. DOMÍNGUEZ*****
AADTYSS

LUCÍA GIOLONGO*****
AADTYSS

MELANI GAZANO*****
AADTYSS

doi: 10.20318/femeris.2025.9748

Introducción

El presente trabajo es una breve reseña de la presentación expuesta el día jueves 4 de septiembre de 2025 en el panel que dio apertura al Seminario Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, realizado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina), como integrantes del grupo de Jóvenes Juristas en el área de Derecho de la Seguridad Social de la AADTySS. Nos parece necesario resaltar la significación de que este panel sobre políticas de cuidados y seguridad social haya sido el que comenzó la jornada de encuentros y debates sobre las actualidades del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Ello parece demostrar el lugar que están tomando las discusiones sobre cuidados en la agenda pública de la región; en

*Agradecemos a María Celeste Cóceres y Silvana Ciarbonetti que cálidamente motivaron y acompañaron la presentación del panel y la escritura de esta reseña; y al grupo de Jóvenes Juristas de la AADTySS, filial Santa Fe, por acogernos.

⁽¹⁾ Asociación Argentina del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (Filial Santa Fe).

⁽²⁾ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional del Litoral.

**gomezirondop@gmail.com

***paulambastia@gmail.com

****florenciaa.dona@gmail.com

*****rsdomiguezl@gmail.com

*****giolongolucia@gmail.com

*****melagazano@gmail.com

especial, en Argentina, como lo demostró la Opinión Consultiva N°31 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Partimos de entender a la seguridad social como el conjunto de políticas sociales que buscan dar respuesta a contingencias sociales —vejez, invalidez, accidentes de trabajo, desempleo, muerte, enfermedad, maternidad, cargas familiares— que fueron consideradas socialmente tutelables en un lugar y momento histórico. Como toda política social, regula indirectamente la forma mercancía de la fuerza del trabajo y, por ende, reproduce las condiciones de vida y de reproducción de la vida. Por ello, proponemos el enriquecimiento de la noción de seguridad social con la de reproducción social; como proceso material, simbólico y moral que permite la reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo, e incluye el trabajo de cuidado (crianza y cuidado de personas dependientes) y el trabajo doméstico (cocina, limpieza, mantenimiento del hogar, etc.). Ambos trabajos conforman la economía del cuidado (Rodríguez Enríquez, 2005).

En el sistema capitalista, la organización social del cuidado se encuentra en crisis (Pérez Orozco, 2006) dado que se distribuye de manera desigual entre los distintos actores (Estado, mercado, familias y espacios comunitarios) y recae, mayormente, sobre las familias y, al interior de ellas, sobre las mujeres (Razavi, 2007).

Resulta así fundamental analizar algunas medidas que el Estado argentino ha llevado a cabo para responder a esta crisis, como las moratorias previsionales, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 475/2021 de reconocimiento de aportes por tareas de cuidado y el régimen especial de trabajadoras y trabajadores de casas particulares, que serán abordados a continuación.

1. Moratorias previsionales

Las moratorias previsionales son una de las medidas que integran las políticas de seguridad social que ha tenido gran impacto en la inclusión de personas al sistema de seguridad social; en especial, de mujeres.

Como principio dentro del Derecho de la Seguridad Social, la universalidad implica la protección de todos los seres humanos que integran una sociedad. Sin embargo, la perspectiva de género ha evidenciado que, tanto en sus orígenes como en la actualidad, dicha protección se configura de forma selectiva y restringida a personas asalariadas formales, en su mayoría varones.

En Argentina, el régimen general establecido por la ley N° 24.241 dispuso que la posibilidad de acceder a una jubilación se encuentra determinada por el cumplimiento, de la edad de 60 años para mujeres y 65 años para varones, sumado a un mínimo de 30 años de servicios verificables.

En enero de 2005 entró en vigencia la Ley N° 25.994, que estableció la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada para las personas desempleadas que contaran con 30 años de aportes y que, si bien no habían alcanzado la edad jubilatoria, tuvieran al menos 55 años en el caso de las mujeres y 60 años en el de los varones. Por otra parte, dispuso la

posibilidad de inscripción en la moratoria aprobada por la ley N° 25.865 para las personas trabajadoras que durante el 2004 habían cumplido la edad requerida por el régimen general, con la forma de cálculo y cancelación de lo regulado por ley N° 24.476. Esta ley fijó un régimen especial de regularización de aportes previsionales generando una deuda con el sistema previsional que podía cancelarse en cuotas. En noviembre, el DNU N° 1454/2005 modificó el régimen de regularización de deudas de aportes y estableció una moratoria permanente para los períodos anteriores a septiembre de 1993.

En agosto de 2014 se sancionó la ley N° 26.970 que estableció un régimen de regularización de deudas previsionales también para trabajadores y trabajadoras autónomas y monotributistas", permitiendo regularizar aportes con un límite más amplio ya que la fecha máxima era diciembre de 2003. La ley preveía una vigencia de dos años que fue prorrogada por dos años más mediante la ley N° 27.260/2016 de "Reparación histórica para jubilados y pensionados". Esta, además de incorporar figuras como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), extendió la vigencia de la moratoria para las mujeres exclusivamente por 3 años (conforme el decreto N° 894/2016). La última prórroga venció en diciembre de 2022, lo que abrió paso para la posterior moratoria.

A principios del 2023 se sancionó la ley N° 27.705. Esta estableció un plan de pago de deuda previsional, bajo dos modalidades: a) la Unidad de Pago de Deuda Previsional, destinada a aquellas personas en edad jubilatoria que permite regularizar aportes faltantes correspondientes a períodos anteriores a diciembre de 2008, a cancelar en una o más cuotas (hasta 120) descontadas del haber jubilatorio, según evaluación socioeconómica; b) la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales, destinada a trabajadores y trabajadoras en actividad (mujeres entre 50 y 60 años, y varones entre 55 y 65 años), que posibilita regularizar aportes correspondientes a períodos anteriores a marzo de 2012, siempre que aún no hubieran alcanzado la edad jubilatoria.

De esta forma, y sin buscarlo explícitamente, el Plan de Inclusión Previsional con sus consecutivas moratorias permitió que un gran porcentaje de mujeres pueda acceder a prestaciones de la seguridad social. El impacto fue tal, que informalmente se lo empezó a conocer como "Jubilación de amas de casa" (D'Elia, 2024).

Sin embargo, en marzo del 2025 perdió vigencia el supuesto regulado por la ley N° 27.705 que permitía a las personas con edad jubilatoria acceder a un plan de pago para regularizar deuda previsional, lo que afecta a un gran número de personas. Sin la moratoria vigente, solo 3 de cada 10 hombres y apenas 1 de cada 10 mujeres podrán jubilarse.

2. Reconocimiento de aportes por tareas de cuidado

A través del DNU N° 475/2021, nuestro país ha reconocido la necesidad de regular y proteger a aquellas mujeres que han realizado trabajo de cuidado, pero no cumplen las condiciones necesarias para acceder a determinadas prestaciones previsionales. De esta forma, procura un reconocimiento en materia de seguridad social del valor del trabajo de cuidado no remunerado para mujeres

El decreto prevé que, con el único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la Prestación Básica Universal (PBU), se computará: a) un año de servicio por cada hija o hijo nacido vivo (aplicable a mujeres y/o persona gestante); b) dos años de servicio por cada hija o hijo adoptado, cuando este sea menor de edad. En este caso, el reconocimiento por un mismo hijo o hija puede corresponder a más de una persona, por ejemplo, a la gestante y a la adoptante. Además, contempla la posibilidad de adicionar un año por cada hija o hijo con discapacidad, y dos años por cada hija o hijo por el cual la persona fue beneficiaria de la Asignación Universal por Hijo (AUH) durante 12 meses o más, sean estos continuos o discontinuos.

Cabe destacar que estos años de servicios son computables solo para acceder a la PBU, es decir, solo permite tramitar la jubilación. Por otra parte, a efectos de la obtención de la regularidad de aportes que se requiere para solicitar Retiro Transitorio por Invalidez o Pensión por Fallecimiento de la afiliada en Actividad (ley N° 24.241), el decreto extiende el reconocimiento de servicios durante el período en que la mujer goce de su licencia por maternidad y/o estado de excedencia. A su vez, establece que dichos servicios deberán recibir el mismo carácter especial o diferencial que correspondía a las tareas desempeñadas al momento de iniciar la licencia o excedencia, siempre que al reintegro se retomen esas mismas funciones. De lo contrario, serán considerados como servicios comunes.

Una vez expuesto brevemente el alcance de la normativa vigente, cabe pensar si en nuestro país resulta suficiente la implementación de este DNU o si sería posible avanzar en políticas públicas que fortalezcan la protección de los derechos de las personas que realizan tareas de cuidado. En este sentido, puede pensarse en la conveniencia de otorgar otro rango legal al reconocimiento, de modo de garantizar su permanencia en el tiempo. También podría evaluarse la extensión de dicho reconocimiento a la cobertura de otras contingencias, más allá de la vejez, como la invalidez o el desamparo por muerte. Finalmente, cabe cuestionar el requisito de que el hijo o hija nazca con vida. Aquí resulta relevante analizar el impacto que la maternidad tiene en materia de seguridad social en casos de nacimientos sin vida o de muertes perinatales.

3. El cuidado de los cuidadores: Régimen de Trabajadoras y Trabajadores de Casas Particulares

Dentro de los trabajos de cuidados remunerados, podemos mencionar a los cuidadores denominados en el sistema normativo argentino como “trabajadores y trabajadoras de casas particulares”. Se trata de un sector históricamente marginado en términos de visibilidad y protección laboral que, sin embargo, representa una fuente significativa de empleo en la Argentina contemporánea, particularmente para mujeres pertenecientes a los estratos socioeconómicos más vulnerables. El alto grado de participación femenina se explica en el rol histórico que las mujeres han desempeñado en el interior de los hogares y en la naturalización de sus capacidades como cuidadoras (Rodríguez Enríquez & Marzonetto, 2015).

Según datos publicados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y de la Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en enero de 2022, en Argentina, existían 467.400 trabajadores y trabajadoras de casas particulares registradas (MTEySS, 2022), de los cuales, el 95,4% eran mujeres (INDEC, 2024). De este porcentaje, aproximadamente solo el 40% tenían estudios secundarios completos (INDEC). Además, según la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OIT & CEPAL, 2024) casi el 76% de las trabajadoras de casas particulares de Argentina no están registradas en el sistema de seguridad social.

Para abordar con mayor detenimiento el marco normativo, debemos tener claro que la ley N° 20.744 de “Régimen de Contrato de Trabajo”, excluía al trabajador y trabajadora doméstica de su ámbito de aplicación. Si bien existía el Estatuto del Servicio Doméstico (Decreto N° 326/56), no fue hasta el año 2013 con la sanción de la ley N° 26.844 (Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares), donde se marcó un hito histórico, que significó reemplazar la antigua y precaria legislación para dar paso hacia la formalización y reconocimiento de sus derechos (jornada de trabajo, descanso semanal, salario mínimo, salario anual complementario, licencias, entre otras), otorgando protección a un sector extremadamente vulnerable e igualando su status al del resto de los trabajadores y trabajadoras (De Paz & Schteingart, 2011).

La citada ley establece que se entiende por trabajo en casas particulares a toda prestación de servicios o ejecución de tareas de limpieza, mantenimiento u otras actividades típicas del hogar, incluidas la asistencia personal y acompañamiento y el cuidado no terapéutico de personas enfermas o con discapacidad, prestados a los miembros de la familia o a quienes conviven en el mismo domicilio con la persona empleadora.

Entre las obligaciones impuestas a las personas empleadoras está el deber de registrar altas, bajas y modificaciones de datos, dentro de los “Registros Especiales de la Seguridad Social”. Es con el alta laboral que surge su responsabilidad de ingresar mensualmente los aportes y contribuciones.

La normativa vigente contempla el derecho a la licencia por maternidad, garantizando la estabilidad en el empleo y estableciendo una indemnización agravada en caso de despido motivado por embarazo o maternidad. Además, en el ámbito de las asignaciones familiares, las trabajadoras del Régimen se encuentran incluidas en el subsistema no contributivo, compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y por la AUH.

Por otra parte, bajo el ámbito de la ley N° 24.241 se establecen los ya mencionados presupuestos legales exigidos para el acceso a las prestaciones previsionales, específicamente a la PBU (edad y acreditación de servicios con aportes).

A pesar de los avances normativos que buscan formalizar y proteger la relación laboral en el sector persisten aún inconvenientes que condicionan la correcta gestión documental. Uno de los principales radica en la multiplicidad de empleadores y empleadoras a lo largo de la vida laboral de las trabajadoras. Con frecuencia, las relaciones de trabajo se desarrollan por períodos breves y discontinuos, lo que genera una alta rotación de contratantes. Esta particularidad provoca que, al momento de acreditar aportes, muchas

trabajadoras no recuerden con precisión quiénes las emplearon, dificultando así la reconstrucción de sus antecedentes laborales.

Otro de los obstáculos surge al momento de obtener la firma de la persona empleadora en los formularios exigidos por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se ve agravado en los casos en que esta ha fallecido y la responsabilidad recae en sus causahabientes. Desde el punto de vista jurídico, la firma de la persona empleadora —o de sus causahabientes— es indispensable para validar la relación laboral y permitir el acceso a la jubilación. Sin embargo, en la práctica la firma de estos documentos requiere sortear múltiples barreras: a) desconocimiento del régimen y de las obligaciones que persisten tras la extinción del vínculo laboral del lado de la persona empleadora; b) resistencia emocional o patrimonial por temor a asumir pasivos laborales, o por conflictos familiares que dificultan la colaboración; c) ausencia de vínculo directo de la persona empleadora con sus causahabientes, lo que conduce al cuestionamiento de la veracidad del vínculo laboral o al desentendimiento del trámite". Así, en muchos casos la firma resulta inalcanzable, dejando al trabajador o trabajadora en una posición de vulnerabilidad probatoria, que, aunque puede ser suplida por formularios y documentación complementaria, conlleva a un proceso más largo, incierto y desgastante.

Resulta así que, si bien la Ley N° 26.844 implicó un avance trascendental en la dignificación y protección de los derechos de las trabajadoras y trabajadores de casas particulares, persisten importantes desafíos que requieren de atención continua, principalmente referido a la informalidad y a las barreras estructurales que impiden o limitan el ejercicio pleno de los derechos.

Conclusión

El enfoque de género nos permite mirar "lo privado" desde la lupa política y poner el cuidado en el centro. Nos invita a repensar la organización social del cuidado a la par que nos formula nuevas preguntas sobre lo que se ha construido y lo que resta construir desde las políticas de seguridad social. ¿Cómo aseguraremos el acceso a la seguridad social sin moratorias en el horizonte próximo? Un DNU, ¿Es norma suficiente para garantizar el acceso a la seguridad social de forma permanente? ¿Podrían cubrirse otras contingencias, además de la vejez? ¿Cómo podemos superar los problemas operativos consecuentes de la informalidad y la fragilidad del vínculo laboral en el sector doméstico? Superarla requiere herramientas jurídicas alternativas y, sobre todo, políticas públicas que faciliten la acreditación de servicios sin depender exclusivamente de la voluntad de la persona empleadora o sus causahabientes".

Aquí hemos desarrollado algunas medidas con las que nuestro país se ha encaminado hacia el reconocimiento, la redistribución y la reorganización del trabajo de cuidado. Sin embargo, existen aún desigualdades basadas en la división sexual del trabajo y en los estereotipos de género, que asocian a las mujeres con el ámbito doméstico y distribuyen de manera injusta el trabajo de cuidado. Sin dudas, el enfoque de género nos permite mi-

rar con lentes críticas estas medidas para identificar si reducen las injusticias de la organización social del cuidado; o si, por el contrario, las refuerzan.

Referencias bibliográficas

- Danani, Claudia (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización (pp. 25-52). En Repetto, Fabián. *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- De Paz, Cynthia & Schteingart, Daniel (2011). "Mercado de trabajo y género. El caso de las empleadas domésticas". Ponencia presentada en el X Congreso Nacional De Estudios Del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.
- D'Elia, Vanesa (2024). Empoderamiento femenino: el caso de la moratoria previsional en Argentina (187-210). En Santiago Fraschina (Compilador). *Seguridad social argentina. Trayectorias, debates y horizontes previsionales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IADE; Adrogue: Universidad Nacional Guillermo Brown.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2024). Dosier estadístico en conmemoración del 113º Día Internacional de la Mujer.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina [MTEySS] (2022). Situación y evolución del Trabajo Registrado, Abril 2022, Datos de enero 2022. Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas.
- Fraser, Nancy (2016). Las contradicciones del capital y los cuidados. *New Left Review* 100, 111-132.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] & Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024). *Boletín Coyuntura laboral en la Argentina. Desafíos para un mundo del trabajo libre de violencia y acoso*, 3(1). Naciones Unidas.
- Perez Orozco, Amaia (2006). Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. *Revista de Economía Crítica*, 5, 7-37.
- Pautassi, Laura C. (2016). La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado. *Salud colectiva*, 12(4): 621-634. Universidad Nacional de Lanús.
- Razavi, Shahra (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. Gender and Development, Programme Paper Number 3, June 2007. UNRISD, United Nations.
- Rodríguez Enríquez, Corina & Marzonetto, Gabriela (2015). El trabajo de cuidado remunerado: Estudio de las condiciones de empleo en la educación básica y en el trabajo en casas particulares. *Documentos de Trabajo "Políticas públicas y derecho al cuidado"*. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.