

POLÍTICAS DE AMPLIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XXI

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INCLUSIÓN EN EL RÉGIMEN DE CASAS PARTICULARES EN ARGENTINA

Romina Denisse Cutuli

HISTÓRICAMENTE, la seguridad social en Argentina se ha constituido de forma segmentada y focalizada, asociada a la capacidad de organización y negociación de los diversos colectivos de trabajadores. En virtud de su dispersión organizativa e identitaria, así como de su discriminación normativa, algunos sectores permanecieron al margen de la tendencia a la universalización que se consolidaba a mediados del siglo XX. Entre las décadas de 1980 y 1990, el acceso a la seguridad social se torna más restrictivo tanto por el aumento del trabajo no registrado como de la interrupción de las trayectorias laborales. El saldo de exclusión posconvertibilidad procuró repararse mediante diversas políticas de ampliación de los derechos previsionales, de los cuales la ley moratoria previsional sancionada en 2005 fue la de mayor alcance.

En este capítulo nos concentraremos en los alcances y limitaciones en los esfuerzos de inclusión en seguridad social y previsional del sector de casas particulares. Analizaremos las innovaciones normativas que procuraron la protección de este segmento laboral, así como los riesgos y limitaciones de la persistencia de los sistemas segmentados y focalizados. Aun luego de los citados esfuerzos, que han tenido una progresión positiva en términos de cobertura, la mayor parte de las y los trabajadores de estos sectores persiste en situaciones que in-

cluyen la lisa y llana desprotección, los mecanismos de registración fraudulenta y el desaliento a la continuidad de los aportes y contribuciones en virtud de los menores niveles de protección a los que estos sectores acceden.

Organizaremos el análisis en dos apartados. En el primero se revisarán los aspectos normativos que se modificaron desde el año 2005 hasta el presente en materia de seguridad social y previsional. Observaremos los derechos reconocidos y las segregaciones persistentes en comparación con el conjunto de los trabajadores, incorporando la perspectiva de género. En el segundo, se analizará el alcance de esas innovaciones normativas a través de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de las estadísticas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Finalmente, se aportarán en las conclusiones algunas observaciones sobre los aspectos de los sistemas de seguridad social y previsional de estos sectores que urgiría revisar para promover mayor cantidad y calidad de cobertura.

1. INTRODUCCIÓN

Sesgo androcéntrico mediante, los estudios del trabajo suelen identificar las décadas centrales del siglo XX con el apogeo de la “sociedad salarial” (Castel, 1995). Es decir, esa estructura social en que a los trabajadores –y el genérico masculino puede ser más que una mera convención lingüística–, les corresponde una regulación jurídica de las relaciones capital-trabajo y, lo que aquí nos ocupa, una protección social asociada a esa condición. Sin embargo, la advertencia de que, en el proceso de construcción de esta sociedad salarial, la inclusión tuvo la exclusión como contraparte imprescindible es un aspecto menos recuperado del concepto casteliano¹. Esta demarcación entre quienes accedían a la condición salarial y quienes no, habilitó el acceso a la protección social de los trabajadores, así como también la exclusión de quienes quedaran por fuera de ese encorsetamiento cada vez más preciso. Hasta 1956, fueron sistemáticamente excluidas² de todos los derechos que el resto de los trabajadores conquistaba. Luego, solo para quienes se desempeñaban 16 horas semanales o más, se

1 Como desarrolla Robert Castel en *Las metamorfosis de la cuestión social*, la primera condición para el establecimiento de la relación salarial “fordista” fue la “separación rígida entre quienes trabajan efectiva y regularmente, y los inactivos o semiactivos, que hay que *exclure* del mercado de trabajo...” (Castel, 1995: 274. La cursiva es mía).

2 En virtud de la altísima feminización del sector, que alcanza a más del 95%, se utilizará el femenino para referirse al sector de casas particulares.

previeron algunas exiguas protecciones. Aún con la sanción de la Ley 26.844 (2013) persiste la discriminación jurídica.

El recorrido histórico del trabajo asalariado en Argentina permite afirmar que el sector de casas particulares fue construido en las fronteras de la condición salarial. En la segunda década del siglo XXI, mientras la proporción de trabajadores que accedía a un trabajo asalariado asociado a derechos se encontraba en crisis, se advirtió la necesidad de revisar demarcaciones crecientemente excluyentes. En esa línea, se analizan aquí las políticas de promoción de la protección social de este sector que, en una aparente paradoja, accede al reconocimiento de algunos derechos laborales cuando bulle el proceso de “fuga del derecho”. Ello implicó, desde ya, limitaciones a la efectivización de los derechos reconocidos, como veremos a lo largo de este capítulo.

En este capítulo se propone una reconstrucción del proceso de reconocimiento de derecho a la protección social de los sectores de casas particulares a través de tres ejes de análisis. En primer lugar, se describirán las políticas implementadas y las innovaciones legislativas promotoras de la confluencia entre los derechos asociados al trabajo asalariado, y la condición de este segmento del mercado de trabajo. En segundo, se analizará, a partir de las bases de la EPH para el período 2005-2020 (II trimestre), el impacto de este reconocimiento de derechos en el acceso efectivo a derechos. En tercero, en virtud de su impacto, se hará referencia a la situación del sector frente a la pandemia COVID-19, y a las protecciones sociales que las incluyeron y excluyeron. Finalmente, en las conclusiones, se recupera el diagnóstico de las principales desprotecciones de ambos sectores, con la intención de apuntar las principales urgencias de ambos sectores en materia de protección social.

2. DE LA EXCLUSIÓN AL RECONOCIMIENTO

Tras medio siglo de inclusión progresiva de los trabajadores bajo regulaciones protectoras, en que se consagraron derechos laborales fundamentales como la jornada de 8 horas diarias, el descanso dominical, la protección frente a accidentes de trabajo, las vacaciones pagas y la jubilación, las trabajadoras de casas particulares permanecieron doblemente fuera de la condición estatutaria del trabajo asalariado. Las dos condiciones que, siguiendo una vez más a Robert Castel (2010), llevaron el trabajo de la esfera de la esclavitud a la esfera de la libertad: la regulación de las relaciones capital-trabajo a través de un derecho específico y la asociación del trabajo asalariado a derechos sociales, les fueron esquivas a las trabajadoras de casas particulares, cuando no explícitamente excluyentes, hasta 1956. En ese año se sancionó el Decreto-Ley (326/56) que era explícitamente discriminatorio

respecto del conjunto de los trabajadores, pero al mismo tiempo, se les abrían por primera vez las puertas del derecho laboral (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018). Mientras el colectivo trabajador era protegido por un derecho específico desde 1948 (Stagnaro, 2018), el grupo más feminizado y numeroso de mujeres trabajadoras fue excluido del derecho laboral hasta 1956. En reconocimiento a las particularidades del sector, el Decreto-Ley preveía la creación de tribunales específicos. Ello se concretó solo en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en las provincias operaron los tribunales laborales ordinarios. Esta diferencia continúa vigente hasta el día de hoy, dando como resultado un tratamiento diferencial entre las trabajadoras de CABA y las del resto del país, donde no se han constituido los tribunales específicos previstos. La persistencia del sesgo de género y clase en las representaciones de la actividad se tradujo en sesgos androcéntricos y clasistas en la aplicación de la norma (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018). Con el paso de las décadas durante las que estuvo vigente se dio, además, una progresiva exclusión vinculada con la condición de las 16 horas semanales o 4 horas diarias para el reconocimiento de la condición de la relación de dependencia. Con la proliferación del trabajo con retiro por horas y el multiempleo, a los derechos no reconocidos se les sumó la eliminación de un número creciente de trabajadoras del ejido de la norma. Así, durante la segunda mitad del siglo XX, el acceso de las trabajadoras a la protección social alcanzaba a un porcentaje ínfimo de un colectivo numeroso, y la regulación jurídica era excluyente y discriminatoria. La exclusión normativa implicaba que, amén de que sus empleadores no reconocieran derechos, lo que era y es la situación más frecuente, el Estado tampoco lo hacía. Si la relación laboral se había dado por debajo de las 16 horas semanales, no había derecho alguno que reclamar.

La primera política que procuró revertir la desprotección del sector fue la Ley de Reforma Tributaria, sancionada en el año 1999. Con ella se incorporó el Régimen Especial de Seguridad Social Para el Servicio Doméstico. Dicho régimen reguló montos para las contribuciones patronales en relaciones laborales de 6 horas semanales o más. En las relaciones laborales de menos de 16 horas semanales, los montos de las contribuciones obligatorias resultaban insuficientes para acceder a las protecciones de seguridad social previstas para el sector. El régimen daba oportunidad a la trabajadora de completar los aportes hasta alcanzar el monto necesario para acceder al Plan Médico Obligatorio y el reconocimiento de aportes jubilatorios. Sin embargo, los escasos ingresos de las trabajadoras por horas dejaban escaso margen a la voluntad individual de previsión. Para los empleadores, también habilitados a realizar aportes voluntarios, el costo de la regis-

tración laboral de la trabajadora resultaba proporcionalmente mayor al salario cuanto menor era la carga horaria semanal de la contratación. Este problema, como se verá, persiste con el régimen actual. Asimismo, como ya se advirtió, las relaciones laborales de menos de cuatro horas diarias o cuatro días a la semana quedaban excluidas de la regulación. En este sentido, la innovación legislativa constituyó un mecanismo de aliento a la inclusión en la seguridad social poco practicable, al entrar en contradicción con el derecho a no reconocer la relación laboral. En la práctica, este sistema alcanzó a menos del 1% de las trabajadoras con relaciones laborales de 15 horas o menos (ver el apartado “De los derechos reconocidos a los derechos efectivos”). De todas formas, implicó un primer avance en el reconocimiento de la transformación del perfil de las contrataciones. El reconocimiento de estas contrataciones como vínculos en relación de dependencia se produjo recién en el año 2013, con la sanción de la Ley 26.844. Sin embargo, veremos que ello no ha sido suficiente para eliminar por completo la discriminación horaria.

La política de mayor impacto en términos de aliento a la inclusión en el régimen de seguridad social se cristalizó en 2005, con la sanción de la Ley 26.063. La normativa habilitó a los empleadores a deducir contribuciones y salarios por un monto máximo anual equivalente al mínimo no imponible. En tal sentido, se han puesto en tensión la eficacia –en virtud de su capacidad de hacer efectiva la registración laboral como ninguna otra normativa lo había logrado– y la regresividad de la medida. La posibilidad de deducción opera como un subsidio al cuidado para los empleadores con mayor nivel de ingresos, en un contexto donde aún prevalece el trabajo no remunerado de las mujeres en la familia y la comunidad como principal aporte a la sostenibilidad de la vida. El estímulo fiscal, como veremos en el siguiente apartado, parece haber tocado un umbral que permanece en aproximadamente una cuarta parte de las trabajadoras registradas.

Un hito fundamental en términos de protección social, que trasciende a las trabajadoras de casas particulares, pero las incluye, fue la Asignación Universal por Hijo (AUH). La compatibilidad entre su percepción y la registración de la relación laboral, habilitada en el año 2010 (ANSES, 2021), el acceso a una protección social fundamental, como lo es la asociada a la manutención de hijas e hijos menores de edad, sin riesgo a que ambas protecciones fueran mutuamente excluyentes. Ello constituye una medida de vital importancia para disipar temores al riesgo de pérdida de la protección social con la registración laboral por parte de las trabajadoras. En el caso de los programas focalizados, la mutua exclusión entre la condición de trabajo registrado y la percepción a determinados programas, sí constituye un motivo

de preocupación para las trabajadoras que no identifican en la registración laboral una garantía de ingresos y protecciones superior, al que se accede a través de la participación en algunos programas de transferencias condicionadas.

Como contraparte, identificar a las trabajadoras de casas particulares, incluso en condición de trabajo registrado, como beneficiarias de la AUH constituye, a la vez que el reconocimiento de un derecho, una vía más de jerarquización diferencial con relación al conjunto de los trabajadores. Las trabajadoras de casas particulares con relación laboral registrada son las únicas que se encuentran como beneficiarias de AUH, mientras que al resto de los trabajadores les corresponde la Asignación Familiar por Hijo. Incluso un trabajador temporario con reserva de puesto accede a esta protección, mientras que al sector de casas particulares se lo homologa con quienes no acceden al trabajo registrado. Frente a los montos actuales no es plausible afirmar la existencia de una estratificación material, ya que los montos de AUH y AFH para la categoría de menores ingresos se encuentra unificada –reduciéndose luego de manera progresiva para los beneficiarios de AFH, en virtud de los montos salariales–. Sin embargo, la segmentación simbólica entre los trabajadores registrados, que adquieren una protección social derivada de sus aportes, y aquellos que reciben una protección no contributiva, agrupa a las trabajadoras con estos últimos, omitiendo su carácter de trabajadoras aportantes.

Esta segmentación deviene de la incorporación del sector a la seguridad social en el subsistema no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714, 1996) y la simultánea exclusión del régimen contributivo en todas sus prestaciones, con excepción de la asignación por maternidad. Ello deja a las trabajadoras sin acceso a una protección sustancial como el Seguro de Desempleo, aun habiendo desempeñado funciones en relación de dependencia y con la carga horaria mínima para acceder al régimen completo de contribuciones. Esto último constituye un aspecto sustancial de la incorporación incompleta de casi un quinto de mujeres trabajadoras al sistema de protección social. La Ley 26.844 reconoce bajo el Régimen Especial a todas las personas que desempeñen funciones afines al sector en casas particulares, aunque sea una hora por semana. Sin embargo, en las relaciones laborales con carga horaria menor a las 16 horas semanales, el acceso a la seguridad social se hace efectivo solo en lo que respecta a la Ley de Riesgos de Trabajo, excluyendo el resto de las protecciones. Si bien la normativa prevé la posibilidad de sumar aportes de diferentes empleadores, las relaciones laborales establecidas por cargas horarias menores a las 16 horas semanales y para un único empleador constituyen una proporción importante del total de trabajadoras. En

ello confluyen diversos condicionamientos de la demanda de empleo, entre ellos el nivel de ingresos de algunos empleadores, que deciden contrataciones parciales destinadas a resolver las principales urgencias en términos de cuidado de personas o de tareas del hogar, con mayor intensidad de trabajo. Por parte de las trabajadoras, para aquellas con cargas de cuidado en sus propios hogares, las relaciones laborales de tiempo parcial reducen las dificultades derivadas de la sobrecarga y superposición de trabajo remunerado y no remunerado. En particular, la dificultad del cuidado de niños y niñas que, si se encuentran comprendidos dentro de los niveles de escolarización obligatoria –5 a 17 años, a nivel nacional– pueden complementar el cuidado hogareño con el de la escuela por 20 horas semanales, en virtud de la jornada simple que se desarrolla en la mayor parte de las escuelas públicas. Si a estas horas se le restan el potencial tiempo de traslado desde la institución educativa hasta el lugar de trabajo, la disponibilidad para desempeñar alguna tarea para el mercado de trabajo sería menor a 16 horas semanales. Según la región, la obligatoriedad escolar se amplía a los cuatro años, pero en todos los casos la primera infancia se halla muy lejos del acceso masivo al sistema educativo, lo que dificulta aún más el acceso al mercado de trabajo de las mujeres con hijos en esa franja etaria. Paradójicamente, aquellas que tienen un mayor nivel de ingresos y mejores oportunidades en el mercado de trabajo resuelven no pocas veces esta tensión entre trabajo y cuidado contratando personal de casas particulares. Esta situación, claro está, se profundizó en contexto de pandemia y con la interrupción del régimen de presencialidad escolar en los niveles obligatorios, manteniéndose en una situación compleja, diversa y asimétrica en tiempos de presencialidad parcial, con horarios reducidos y asistencia escalonada y alternada.

La protección incompleta que prevé el régimen de contribuciones para el sector, en el caso de las relaciones laborales con cargas horarias menores a las 16 horas semanales, constituye un estímulo negativo a la registración laboral para ambas partes de la relación laboral. Las contribuciones obligatorias pueden traducirse como el 8,7% del salario de una contratación de tiempo completo en la quinta categoría, un 6% de una contratación de 15 horas semanales, un 5% de una de 11 horas semanales. Si la contratación fuera por 4 horas semanales, esta proporción ascendería al 13%. En tanto constituye un monto fijo y no un porcentaje, en las contrataciones menores a 12 horas semanales la proporción de contribuciones es mayor cuanto menor es el salario, en virtud de la menor carga horaria de la relación laboral.

Por otra parte, estas contribuciones no permitirían acceder a las prestaciones, con excepción de la protección prevista por la Ley de Riesgos de Trabajo. Para ello, si no se suman contribuciones de di-

ferentes empleadores, existe la alternativa de completar de manera voluntaria las contribuciones necesarias para acceder a la protección social completa prevista para el sector. Esta contribución voluntaria podrían realizarla tanto la parte empleadora como la trabajadora. En ese caso, el porcentaje de la contribución necesaria para acceder a la totalidad de las prestaciones representa un 66% del salario en una relación laboral de 4 horas semanales, el 24% en una de 11 horas, el 17% en una de 15 horas y, como se indicó anteriormente, el 8,7% del salario de una relación laboral de jornada completa. Para la parte empleadora, el costo de la contratación implicaría un aumento proporcional muy alto, que en una contratación de 4 horas semanales implicaría pasar de un monto de \$3352 a \$5585. Si bien el régimen prevé la deducción de las contribuciones del impuesto a las ganancias, los empleadores que realizan contrataciones por jornadas menores suelen ser los de menores ingresos y dicho estímulo podría no representar ningún beneficio para ellos³.

En cuanto a la parte trabajadora, claro está que difícilmente podría destinar el 53% de su ingreso a completar las contribuciones obligatorias para acceder al total de las protecciones –el 13% restante representaría la contribución obligatoria aportada por el empleador–. En la práctica, ello constituye un estímulo negativo a la registración laboral para ambas partes. Las trabajadoras, además de no estar en condiciones de erogar esa suma para completar las contribuciones necesarias, podrían preferir negociar un salario horario ligeramente superior, y aun así más bajo para el empleador que el representado por las contribuciones obligatorias. En la siguiente tabla/resumen se simulan estas situaciones para contrataciones de 4, 11 y 15 horas semanales, y jornada completa –mensualizada–.

3 Este trabajo concluyó antes de la implementación del programa "Registradas", que procura una política de aliento a la registración laboral en el sector, para aquellos empleadores no alcanzados por el impuesto a las ganancias. El alcance de este programa será incorporado en nuevas publicaciones de la autora.

Tabla 1

Horas semanales de trabajo	Salario 5ª Categoría \$	Contribuciones obligatorias		Contribuciones obligatorias para acceder al total de las prestaciones		Salario más contribuciones si el empleador realiza contribución voluntaria o corresponde el total de la contribución \$	Aporte que debería realizar la trabajadora para acceder al total de las prestaciones si el empleador realiza la contribución obligatoria	
		\$	% del salario	\$	% del salario		Monto	%
4	3352	464	13%	2232,9	66%	5584	1768	53
11	9218	464	5%		24%	11450	1768	19
15	12570	764	6%		18%	14802	1468	12
Jornada completa (mensualizada)	25725	2232	9%		9%	27957	-	

Fuentes: elaboración propia en base a contribuciones de la AFIP y escala salarial de la UPACP. En ambos casos, montos actualizados a junio 2021.

La discriminación horaria resulta en materia de protección jurídica pero no de protección social, mantiene a las trabajadoras en una situación de acceso incompleto en cuanto a las condiciones que Robert Castel (2010) identificara con la transición de la esfera de la esclavitud a la esfera de la libertad para los asalariados: la regulación de las relaciones laborales por medio del derecho y la asociación entre trabajo asalariado y protección social. En cuanto al primero, al reconocer la relación de dependencia en todas las relaciones laborales del sector; la Ley 26.844 discrimina, aunque sea *ex post facto*, a la mayoría de las trabajadoras en situación de trabajo no registrado. En cuanto a la asociación entre trabajo y protección social, constituyen un desafío las segregaciones persistentes.

La Ley 26.844, sancionada en el año 2013, fue el primer proyecto de ley que obtuvo tratamiento legislativo desde 1955. En septiembre de aquel año había llegado al cuerpo legislativo un proyecto cuyo tratamiento quedó trunco por el golpe de Estado, y que no presentaba diferencias relevantes con lo luego regulado por el gobierno de facto en 1956 (Tizziani, 2013). Desde el retorno de la democracia hasta la elevación del proyecto que derivó en la normativa actual, por parte del Ejecutivo, una decena de proyectos caducaron sin tratamiento. En el año 2011 se había firmado el Convenio 189 de OIT sobre “Condiciones

de trabajadoras y trabajadores domésticos”. Su adhesión imponía a los países firmantes la obligación de realizar las adaptaciones normativas necesarias para eliminar las discriminaciones jurídicas. Hasta el momento, el Convenio ha sido ratificado por 33 países, entre ellos 15 latinoamericanos, incluido Argentina (OIT, 2021). En el caso de Brasil, además de la revisión normativa, se incluyó una enmienda constitucional que prevé, para próximas normativas, equidad de derechos entre el sector de casas particulares y el resto de los trabajadores. En suma, la sanción de la Ley 26.844 se inscribió en un proceso de reparación histórica que trascendía las especificidades locales.

Aun con la transformación significativa que implicó la normativa, persisten las segregaciones. Entre los reconocimientos más significativos se encuentran el régimen de licencias que incorporó, entre otros reconocimientos ya consagrados por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), la licencia por maternidad, ausente hasta 2013 en el sector más feminizado de la fuerza laboral. También se protege a las trabajadoras con la presunción de la maternidad y el matrimonio como causal de despido, como en la LCT. Con ello, lejos está de homologar las protecciones ya previstas cuatro décadas antes para el resto de las trabajadoras del sector privado. Las trabajadoras de casas particulares no cuentan con la excedencia no remunerada de tres a seis meses ni la opción a la compensación económica equivalente a un 25% de una indemnización por despido sin causa en caso de decidir no reincorporarse luego de la licencia por maternidad. Tampoco están previstos los descansos por lactancia. En el resto de las licencias –paternidad, fallecimiento de familiar– rige la misma protección que en la LCT. En el caso de las licencias por examen, rigen plenamente para quienes se desempeñan por 16 horas semanales o más, y en el resto, de manera proporcional.

Una atención especial merece el tratamiento del trabajo sin retiro, cuyas condiciones no varían demasiado respecto de las establecidas mediante el Decreto-Ley 326/56. Se asume como normal una jornada laboral de 12 horas de lunes a viernes y de 6 horas el sábado, con una escala salarial que no supera proporcionalmente la de la jornada con retiro, de 48 horas semanales. En cuanto a las condiciones de trabajo, si bien se establecen pautas habitacionales y alimenticias, así como de derecho a la privacidad, no existe capacidad estatal para hacer efectivos esos derechos a través de inspecciones regulares. Puesto que dichas protecciones no tienen valor monetario, tampoco resulta factible una reparación material *a posteriori*. Es decir que, en la práctica, no existe penalización por no cumplirlas, ni mecanismos que impongan la obligación de hacerlo. Si bien esta modalidad ha sido desatendida por su escasa relevancia estadística, la magnitud de la presencia del

trabajo sin retiro en el sector resulta difícil de dimensionar mediante los relevamientos habituales, y requerirían otro tipo de aproximación metodológica. Lo cierto es que más allá de la reducción de su incidencia en el sector, la modalidad sigue existiendo y el escaso conocimiento sobre su desempeño contribuye a la reproducción de condiciones de trabajo insalubres y desprotegidas.

Un reconocimiento fundamental que se incorpora junto con la Ley 26.844 es la incorporación del sector de casas particulares a las protecciones previstas por la Ley de Riesgos de Trabajo. Aunque sea limitada su protección y buena parte de los riesgos no sean contemplados, con la incorporación a este régimen se repara una discriminación centenaria, que se explicitó por primera vez con la sanción de la Ley de Riesgos de Trabajo en 1915 (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018) y se mantuvo vigente hasta la incorporación al régimen de riesgos de trabajo en el año 2014. La incidencia de esta protección es limitada en virtud de la alta incidencia del trabajo no registrado, que excluye también de la protección frente a accidentes y enfermedades laborales.

3. DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS DERECHOS EFECTIVOS⁴

La sanción de la Ley 26.844 implicó un avance histórico en el reconocimiento de derechos a las trabajadoras de casas particulares en su condición de asalariadas. Sin embargo, el efectivo ejercicio de esos derechos durante la relación laboral se encuentra supeditado a la registración del vínculo. De lo contrario, solo son reclamables a cambio de la pérdida del puesto de trabajo. Si bien ello no es de desdeñar, los caminos judiciales de acceso a los derechos constituyen una respuesta tardía, no es factible de universalizar e implica un esfuerzo en recursos públicos, desgaste emocional para las trabajadoras y, en ocasiones, perjuicio económico para los empleadores. Como se ha advertido en investigaciones anteriores, el primer desafío al que se enfrenta una trabajadora no registrada a la hora de reclamar derechos es que quede demostrado el carácter laboral del vínculo. La superposición entre las funciones no remuneradas que habitualmente las mujeres realizan para otros y las propias del sector agudizan esta dificultad frente a cualquier otra relación laboral no registrada (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018).

Una primera revisión de la evolución de la registración laboral en el sector permite observar la incidencia de las políticas de estímulo a la registración laboral y, más tarde, de la sanción de la Ley 26.844. El

4 Salvo cuando se indica lo contrario, los datos expuestos en este apartado corresponden a elaboración propia en base a INDEC-EPH 2005-2020, t. II.

ascenso en la proporción de trabajadoras registradas es marcado por dos hitos notorios, la posibilidad de deducción de aportes y salarios del impuesto a las ganancias y, más tarde, la sanción de la Ley 26.844, que implicó el reconocimiento de todas las trabajadoras del sector como asalariadas en relación de dependencia.



Fuente: EPH.

Entre los años 2005 y 2006, el porcentaje de trabajo registrado se duplicó, pasando del 3,6 al 7,5%. Cuatro años más tarde, en 2010, se había vuelto a duplicar, alcanzando el 15,6%. En el año 2014, con la entrada en vigencia de la Ley 26.844, ascendió al 20%, y llegaría a su pico máximo con un 26% en 2019. La brecha entre el sector y el resto de las asalariadas ascendía a 37 p.p.

Un análisis desagregado de los porcentajes de registración laboral permitiría construir algunas hipótesis en torno a la persistencia de la informalidad laboral en el sector. En todas las regiones se mantuvo una curva ascendente en el porcentaje de registración laboral. Sin embargo, las brechas entre regiones son significativas y se profundizaron con el impacto de la pandemia. Entre la región con menor nivel de trabajo registrado, NEA, y la que ostenta el mayor índice, existió en 2020 una brecha de 39 p.p. en los niveles de trabajo registrado. Teniendo en cuenta que las regiones con mayor proporción de trabajo registrado en el sector son las que tienen mayor nivel de ingresos y, a su vez, mayores índices de trabajo registrado: Patagonia, AMBA y Pampeana, es plausible que el estímulo de la deducción de las contribuciones del impuesto a las ganancias cobre mayor eficacia en las regiones en que un mayor número de empleadores son a su vez contribuyentes del impuesto, en virtud de su nivel de ingresos registrados.

Gráfico 2
 Porcentajes de registración laboral en el sector casas particulares, por región y año



La variable que más luz parece echar sobre la persistencia de los altos niveles de trabajo no registrado se asocia con la heterogeneidad de modalidades con que es desarrollada la actividad. La composición de la fuerza laboral del sector de casas particulares por horas de trabajo semanales es muy diferente a la del resto de los trabajadores asalariados. Mientras que en el conjunto de los asalariados, excluyendo casas particulares, el grupo más numeroso se desempeña entre 35 y 48 horas semanales, lo que habitualmente se identifica como jornada laboral normal; en el sector de casas particulares, casi la mitad de la fuerza laboral trabaja hasta 15 horas semanales. Si bien la denominada jornada laboral “normal” se encuentra en retracción histórica frente a la sub y sobreocupación (Martino, 2009), sigue constituyendo un número relevante y es, a su vez, el que coincide con los más altos niveles de protección social. Expresa, en suma, el modelo de trabajador para el que la seguridad social fue diseñada en las décadas centrales del siglo XX, bajo la lógica de un trabajador de tiempo completo a lo largo de la semana y el ciclo vital. En el sector de casas particulares, la composición también se modificó, con una preminencia del trabajo por horas, con una dedicación semanal inferior a las 16 horas semanales.

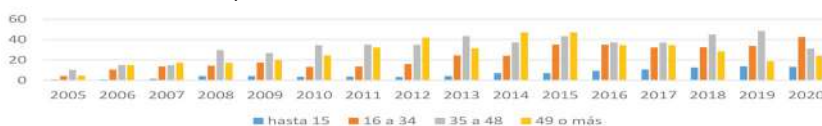
Gráfico 3
 Asalariados por horas semanales de trabajo. Comparación entre total de asalariados y sector casas particulares (2020)



Como se mencionó en el apartado anterior, para quienes se desempeñan por menos de 16 horas semanales, el régimen de seguridad social prevé un monto de aportes obligatorios que es suficiente exclusivamente para la cobertura de la aseguradora de riesgos de trabajo. El resto de las protecciones: licencias, obra social, jubilación, son accesibles sólo a través de la contribución no obligatoria para los empleadores, o que deben completar las trabajadoras por sus propios medios. El carácter incompleto del régimen podría constituir el principal estímulo negativo a la registración laboral en el sector.

Los porcentajes de trabajo registrado por subgrupos según horas semanales de trabajo revisten los niveles más bajos a lo largo de todo el período. Si bien acompañan la curva ascendente del conjunto del sector, su alcance máximo fue del 13,75% en 2019. Hasta ese año, el subsector de 35 a 48 horas semanales era el que presentaba niveles más altos de registración laboral.

Gráfico 4
Porcentaje de registración laboral en el sector de casas particulares,
por dedicación horaria semanal. 2005-2020



Como hemos anticipado, la incidencia de la deducción del impuesto a las ganancias fue una política de alcance significativo como estímulo a la registración. Amén de su carácter regresivo, muestra limitaciones asociadas a la imposibilidad de constituir un estímulo para todos los empleadores, acotándose a aquellos que por la inclusión en la economía formal e ingresos están alcanzados por dicho impuesto. De todas formas, hasta el 2020 estaban alcanzados más de dos millones de asalariados (AFIP, 2020) entre los cuales podría hallarse un porcentaje muy alto de los empleadores de más de un millón de trabajadoras que se desempeñaban en el sector hasta el impacto de la pandemia –la información disponible no habilita a identificar un hogar como empleador, ni a desagregar el gasto de los hogares en salarios de personal de casas particulares–. La registración laboral continúa, sin embargo, estancada.

En el año 2020 el porcentaje deducible llegó a su nivel máximo, habilitando a la deducción de un 49% del salario –incluido SAC– y las contribuciones, según la escala salarial de quinta categoría con retiro en la que se encuentran registradas tres de cada cuatro trabajadoras. En una contratación de 16hs semanales, el monto máximo deducible

permitía cubrir el 87% de los salarios y contribuciones, según la escala salarial vigente (AFIP, 2020). Por el momento, el estímulo económico parece haber encontrado su umbral y el porcentaje de trabajo registrado en el sector se encuentra estancado desde 2016 en torno al 25% del sector, según datos de la EPH.

4. PANDEMIA Y (DES)PROTECCIÓN

El impacto de la pandemia ha incidido tanto cuantitativa como cualitativamente en la composición del sector. Estudios anteriores han advertido el carácter cíclico de la evolución del empleo en el sector (Groisman y Scofienza, 2013). Ello ha acelerado y profundizado una transformación que se ha dado de manera gradual a lo largo del siglo XX, en dos direcciones. Por un lado, si bien sigue siendo un sector relevante dentro de la fuerza laboral femenina, ha ido reduciendo su injerencia a lo largo de las últimas décadas, pasando de conformar las tres cuartas partes de la población trabajadora femenina (Nari, 2005), a un quinto en las primeras décadas del siglo XX (Pérez, Cutuli y Garazi, 2018). Por otro lado, las modalidades de trabajo sin retiro y contrataciones de tiempo completo dieron lugar progresivamente a las contrataciones por horas. Si bien en estas últimas el salario horario es mayor, también se ha detectado mayor intensidad del trabajo. En cualquier caso, y a efectos del régimen previsional, ha crecido la cantidad de trabajadoras que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente al sistema previsional.

Entre 2019 y 2020 aumentó la proporción de trabajadoras con una dedicación horaria semanal de hasta 15 horas, pasando del 41 al 50% del total, según sugieren datos de la EPH. A su vez, se detectó una pérdida interanual de trabajadoras aportantes del 75% entre el subgrupo de 35 a 48 horas, y del 65% entre el subgrupo de 16 a 34 horas. Es decir, los que antes de la pandemia representaban el 75% de aportantes. Esa proporción no tuvo un descenso tan abrupto quedando en el 67% en 2020. El dato preocupante en esta transformación es que crece el número de trabajadoras que no se encuentra en condiciones de acceder a todas las protecciones sociales previstas para el sector, aun cuando los empleadores no están en situación de incumplimiento. En 2019, del total de trabajadoras registradas, el 21% pertenecía al grupo de hasta 15 horas semanales, ascendiendo al 26% en 2020. A su vez, este grupo, que constituye el de menores niveles de registración laboral, aumentó su incidencia en el conjunto del sector. Diversos condicionantes vinculados con las posibilidades materiales de los hogares empleadores, así como de la organización del cuidado de hogares empleadores y de trabajadoras, confluyen en la creciente incidencia de dicha modalidad.

La pandemia, que expuso a las trabajadoras a situaciones de riesgo laboral para quienes continuaron trabajando, y de desempleo y desprotección para quienes no pudieron hacerlo, dejó en evidencia la fragilidad de la situación de las trabajadoras en relación con la seguridad social. El abrupto descenso en los puestos de trabajo en el sector, de un 40% interanual entre 2019 y 2020, y del 30% entre 2020 y 2021, lo convirtió en uno de los más afectados por el desempleo. Aun quienes sean aportantes al régimen se encuentran excluidas del seguro de desempleo. La destrucción de puestos de trabajo recayó en su mayor parte sobre las trabajadoras no registradas. Ello sugiere el carácter protector de derechos de la registración laboral y la urgencia por implementar mecanismos que amplíen su alcance. Con el sistema de atención judicial restringido por el ASPO, las posibilidades de acceso a la reparación se vieron frenadas. De las medidas tomadas en contexto de emergencia económica, les correspondió –luego de reclamarlo– el Ingreso Familiar de Emergencia, pero no el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Una vez más, las políticas públicas colocaban a las trabajadoras de casas particulares en una frontera difusa de la condición salarial. Aún a las que habían sido reconocidas como trabajadoras registradas. Estimando la situación de una trabajadora que se hubiera desempeñado en condición de trabajadora registrada por 16 horas semanales y con el ingreso previsto por escala salarial, pudo acceder como máximo a una protección equivalente a tres cuotas de IFE, por un valor de \$30.000, mientras que si se hubiera incluido al sector de las trabajadoras de casas particulares registradas en el ATP, a esa misma trabajadora le habría correspondido acceder a un monto de \$41.760 como contraparte salarial, si su empleador continuaba abonando la otra mitad del salario. A una trabajadora registrada en 5° categoría con jornada completa y bajo la escala salarial vigente, le habrían correspondido \$80.000. Asimismo, la medida habría tenido un carácter preventivo frente a la masiva ruptura de vínculos laborales, aún registrados, que la prohibición de despidos no logró evitar, en virtud de la retracción de ingresos en los empleadores. Además, las protecciones a las que accedieron no fueron diseñadas *ad hoc* para su condición, implicando un alcance incompleto y heterogéneo de ese grupo de trabajadoras (Wolsko, Casas y Palermo, 2020). Como contraparte, la percepción de que accedían a otros ingresos, habilitaba de facto a los empleadores a negar salarios o realizar pagos incompletos (Pérez, Cutuli y Garazi, 2021). El saldo de menor cantidad y peor calidad de puestos de trabajo constituye el panorama actual del sector, y pone en riesgo aún más la efectividad de los derechos reconocidos.

5. CONCLUSIONES

En la última década se implementaron políticas que tendieron al reconocimiento simbólico y jurídico del sector de casas particulares. Sin embargo, el acceso efectivo a estos derechos y la eliminación de las discriminaciones persistentes constituyen desafíos pendientes. La registración laboral, mediante la cual se consagra el acceso a la seguridad social, se estancó en aproximadamente una cuarta parte del sector. Además, según la composición actual del sector, un número creciente de trabajadoras permanecería parcialmente excluido de la seguridad social, aunque los empleadores cumplieran con las contribuciones obligatorias. Los bajos salarios del sector constituyen la principal clave explicativa, pero no la única, por la cual el beneficio de la registración laboral puede resultar insuficiente. En la práctica, el reconocimiento de la relación de dependencia tiene mayor potencial de eficacia en materia de derecho laboral, al habilitar a las trabajadoras a demandar reparación económica en caso de despido sin causa. En lo que respecta a seguridad social, persisten exclusiones en perjuicio de las relaciones laborales inferiores a las 16 horas semanales.

En cuanto al régimen de seguridad social, persiste la exclusión del seguro de desempleo. Al interior del sector, la asociación entre acceso a las protecciones y carga horaria de las relaciones laborales excluye de protecciones a las trabajadoras registradas y, con ello, desalienta la registración laboral en estas relaciones laborales. Si bien los montos de las contribuciones podrían constituir el principal argumento para mantener esta segregación, cabe advertir que en otros sectores donde la diversidad de dedicaciones horarias es habitual, como en la docencia, la heterogeneidad se refleja en los montos salariales, pero las protecciones sociales son las mismas para cada subsector, independientemente de las cargas horarias. De este modo, es factible pensar en una doble segregación, sectorial y horaria, en el régimen de casas particulares.

La posibilidad de deducir salarios y contribuciones del impuesto a las ganancias constituyó una medida efectiva para alentar la registración laboral, aunque ha mostrado sus límites. Como política de cuidado, resulta regresiva en un escenario donde la provisión de cuidado sigue familiarizada, feminizada y no remunerada en su mayor parte. La oportunidad de delegar cuidado en el mercado del trabajo a través de la contratación de personal de casas particulares constituye un privilegio que se construye con desigualdad y apoyo estatal. Para las propias trabajadoras con cargas de cuidado no es una opción contratar cuidado con financiación pública.

Pese a las ventajas económicas, es posible hipotetizar acerca de la persistencia de representaciones negativas sobre la registración

laboral. Los temores a las demandas laborales, pese a que resultan estadísticamente infrecuentes y con montos de reparación poco significativos, operan de modo paradójico. El presunto miedo de los empleadores a la penalización económica por los incumplimientos normativos empujaría a incumplir la norma. En este sentido, resulta urgente pensar en políticas centradas en la supervisión de las relaciones laborales vigentes antes que en la punición dirigida a las relaciones laborales finalizadas. Además, y en términos de seguridad social, la frecuencia de las homologaciones judiciales impone el desconocimiento de las relaciones laborales preexistentes y excluye el saldo de los aportes adeudados. En este sentido, constituye una opción inconveniente tanto para la protección social de las trabajadoras como para la sostenibilidad del régimen especial de seguridad social.

El principal desafío en el escenario de pandemia y pospandemia lo constituye la destrucción masiva de puestos de trabajo inédita en el sector. Teniendo en cuenta su carácter receptor de gran cantidad de mujeres de sectores populares, jefas de hogar y con escaso acceso a otros segmentos del mercado de trabajo, urgen políticas que reviertan ese saldo regresivo en términos de acceso al empleo a través de la promoción de oportunidades laborales asociadas con derechos sociales. Una dupla que a las mujeres nos sigue resultando esquiva.

BIBLIOGRAFÍA

- AFIP (2020). “Estadística tributaria”.
- ANSES (2021). “Asignación Universal por Hijo”.
- Castel, Robert (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.
- Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, estatuto, individuo*. FCE, Buenos Aires.
- Decreto-Ley 326 (1956). “Beneficios, obligaciones y derechos para el personal que presta servicios en casas de familia. Argentina”.
- INDEC (2021). “Encuesta permanente de hogares. Bases 2005-2020”.
- Groisman, Fernando y Scofienna, María Eugenia. (2013). El servicio doméstico en Argentina. Particularidades y desafíos de un sector relegado (2002-2014). *Carta económica y regional*, 14(3).
- Ley 20.744 (1974). Ley de contrato de trabajo. Argentina.
- Ley 25.239 (1999). Ley de Reforma tributaria. Argentina.
- Ley 24.714 (1996). Régimen de Asignaciones Familiares. Argentina.
- Ley 26.063 (2005). Recursos de la seguridad social. Argentina.
- Ley 26.844 (2013). Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Argentina.

- Nari, Marcela (2005). *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Biblos, Buenos Aires.
- OIT (2011). “Convenio sobre condiciones de trabajadoras y trabajadores domésticos”. Ginebra.
- OIT (2021). “Convenio 189. Ratificaciones por país”. Ginebra.
- Pérez, Inés; Cutuli, Romina y Garazi, Débora (2018). *Senderos que se bifurcan. Derechos laborales y servicio doméstico en la Argentina del siglo XX*. Eudem, Buenos Aires.
- Pérez, Inés; Cutuli, Romina y Garazi, Débora (2021). “Lo esencial y lo invisible: políticas públicas hacia el trabajo en casas particulares en el marco de la pandemia de COVID-19 en Argentina”. Ponencia presentada en el Congreso LASA (Latin American Studies Association). No publicada en actas.
- Stagnaro, Andrés. (2018). *Y nació un derecho. Los tribunales de trabajo en la provincia de Buenos Aires*. Biblos, Buenos Aires.
- Tizziani, Ania (2013). El Estatuto de servicio doméstico y sus antecedentes: debates en torno a la regulación del trabajo doméstico remunerado en Argentina. *Nuevo mundo/nuevos mundos*.
- Wlosko, Miriam; Casas, Verónica. y Palermo, Hernán (2020). “Encuesta a trabajadoras/es de casas particulares y su situación en contexto de Aislamiento en Argentina”. CEIL, Buenos Aires.