



De beneficiarias a ciudadanas

Acceso y tratamiento de las mujeres
en los sistemas de pensiones
de América Latina



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/suscripciones

 facebook.com/publicacionesdelacepal



De beneficiarias a ciudadanas

Acceso y tratamiento de las mujeres
en los sistemas de pensiones
de América Latina



Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente documento se elaboró bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Fue coordinado por María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género, y redactado por Flavia Marco Navarro, Consultora, Lucía Scuro, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género, e Iliana Vaca-Trigo, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División. Se agradecen los comentarios realizados por Alberto Arenas de Mesa, Asesor Regional de la CEPAL, y Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

La elaboración de este estudio fue posible gracias a la contribución de los países miembros de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que, de manera regular, aportan información cualitativa y cuantitativa al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Se agradece la cooperación financiera y técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-122012-4 (versión impresa)
ISBN: 978-92-1-058651-1 (versión pdf)
N° de venta: S.19.II.G.7
LC/PUB.2019/4-P
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00077

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina", *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios*, N° 2 (LC/PUB.2019/4-P), Santiago, 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo	7
Introducción	9
I. La igualdad en la seguridad social	11
A. Los convenios y otros instrumentos internacionales de derechos humanos	11
B. La igualdad en la seguridad social según los organismos encargados de evaluar y hacer cumplir los convenios	13
1. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	13
2. Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	16
3. Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos	18
4. Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad	18
5. Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad	19
6. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica	19
7. Grupo de trabajo sobre el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	20
II. El conocimiento acumulado	21
A. Los sistemas de pensiones de América Latina	21
1. Los sistemas de capitalización individual y los de reparto y beneficio definido	22
2. Los sistemas de cuentas nocionales	23
B. La discriminación directa e indirecta hacia las mujeres	23
1. La discriminación directa	23
2. La discriminación indirecta	24
C. Reformas de capitalización individual: diversidad de modelos y efectos	25

III. Las reformas de inclusión del siglo XXI	27
A. Argentina	28
1. Antecedentes	28
2. Retorno al reparto (2008-2015).....	29
3. Los últimos cambios paramétricos (2016-2018).....	31
4. La importancia de una mirada histórica	31
B. Estado Plurinacional de Bolivia	32
1. Antecedentes (1997-2009).....	32
2. Capitalización individual con administración estatal (2010)	33
C. Chile.....	36
1. Antecedentes	36
2. Retorno a la seguridad social	37
3. El proyecto frustrado de reforma (2015-2018)	40
D. Costa Rica	42
1. Antecedentes	42
2. Cambios en los parámetros para acceder a las prestaciones y algo más (2004-2005)	42
3. Los últimos cambios (2016-2017).....	44
E. Uruguay.....	44
1. Antecedentes	44
2. Una reforma que consolida un proceso (2008).....	45
IV. Mejor que antes, pero aún excluidas y discriminadas	49
V. Cuidado y seguridad social: de la paradoja al reconocimiento	55
A. Reconocimiento del cuidado en los sistemas de pensiones de la región	56
B. Las edades de jubilación diferenciadas como mecanismo de reconocimiento.....	58
C. La experiencia europea	59
VI. El empleo doméstico: cuidado pagado y más	63
VII. Recuento de buenas prácticas y desafíos coexistentes	67
A. Estado Plurinacional de Bolivia.....	67
B. Brasil: pionero de la acción positiva.....	68
C. Chile.....	69
D. Uruguay.....	69
VIII. Conclusiones y propuestas	71
Bibliografía	75

Gráficos

Gráfico III.1	Argentina: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2003 y 2014.....	30
Gráfico III.2	Estado Plurinacional de Bolivia: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002 y 2015	36
Gráfico III.3	Chile: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2003 y 2015.....	40

Gráfico III.4	Costa Rica: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2008 y 2015.....	43
Gráfico III.5	Uruguay: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002, 2008 y 2015	47
Gráfico IV.1	América Latina (17 países): proporción de mujeres de entre 15 y 64 años ocupadas en sectores de baja productividad, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, alrededor de 2015	50
Gráfico IV.2	América Latina (11 países): proporción de mujeres ocupadas afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social por tramos de edad, alrededor de 2015.....	52
Gráfico IV.3	América Latina (17 países): proporción de personas que reciben pensiones contributivas o no contributivas o jubilaciones a partir de la edad legal de jubilación, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, alrededor de 2015	53
Gráfico IV.4	América Latina (17 países): proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas o jubilaciones, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, alrededor de 2015	54
Gráfico VI.1	América Latina (17 países): proporción de mujeres de 15 años y más ocupadas en el servicio doméstico, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, alrededor de 2015.....	64

Prólogo

Entre los distintos retos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe destacan los cambios demográficos, en particular el envejecimiento y la feminización de la población adulta mayor, el imperio de mercados laborales que se caracterizan por la informalidad y la precariedad, las economías dependientes del ciclo que no alcanzan a solventar los problemas de financiamiento, y las políticas públicas y normativas que se construyen sobre sesgos de género.

Las mujeres constituyen la mayoría de la población adulta mayor, pero, salvo excepciones, están subrepresentadas entre quienes perciben pensiones. La proporción de mujeres de 65 años y más que reciben algún tipo de pensión o jubilación es menor que la de hombres. Si bien en la región se ha avanzado en la inclusión por medio de pensiones no contributivas, estas son las prestaciones de menor monto y no permiten a las mujeres superar la situación de pobreza.

Lograr que la dimensión de género esté presente de forma integral en el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones constituye un desafío. La inclusión de las mujeres en los sistemas de pensiones es indispensable para hacer frente a la nueva estructura de edades de la población, a la demanda y la necesidad de autonomía económica y al ejercicio de sus derechos. Además, es también un requisito para la sostenibilidad de los propios sistemas.

Los antecedentes que se expusieron en el *Panorama Social de América Latina, 2017* (CEPAL, 2018) ponen en evidencia las diversas brechas de género que hay en los países de la región en materia de pensiones de vejez. En estos sistemas persisten brechas que reproducen la desigualdad entre hombres y mujeres y en muchos casos la agudizan. Se trata de sistemas centrados en la experiencia masculina en el mercado laboral y, además, en una trayectoria continuada y de empleo formal que desde hace tiempo ha dejado de ser la regla.

Sin embargo, tal como se muestra en el presente documento, en las últimas reformas previsionales ejecutadas en algunos países ha habido progresos en cuanto a incluir la dimensión de género en los sistemas de pensiones.

La CEPAL concibe sistemas amplios de protección social que además de los pilares de pensiones de vejez y salud previsional, estén integrados por un pilar dedicado al alivio de la pobreza y otro al cuidado.

Asimismo, la seguridad social debe fundarse en pactos sociales amplios que necesariamente deben incluir nuevos contratos de género. En estos hace falta no solo redistribuir el cuidado no remunerado que aún realizan sobre todo las mujeres, sino también reconocerlo y compensarlo en alguna medida en sus historias previsionales.

Como se verá en este estudio, el reconocimiento del cuidado en los sistemas de pensiones resulta clave para lograr una mayor igualdad de género en este ámbito. Estas formas de acción positiva están empezando a implementarse en los sistemas de pensiones de algunos países de la región, si bien tienen mayores efectos en los sistemas dotados de lógica redistributiva.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Por medio del presente documento se pretende contribuir con argumentos, fundamentos de derecho y evidencia a las siguientes demandas y aspiraciones del feminismo: que las mujeres sean concebidas como ciudadanas en la seguridad social; que los derechos se funden en la condición de ciudadanía; que el cuidado sea reconocido como un bien público y, en consecuencia, como materia de políticas públicas, y que su redistribución entre hombres y mujeres, y entre el Estado y la familia, sea un prioridad, y que se reconozca que el trabajo de cuidado no remunerado que realizan principalmente las mujeres subvenciona a los Estados y que, por lo tanto, este aporte debe ser reconocido en la seguridad social.

Básicamente, en la seguridad social se pueden tomar dos grandes rumbos. Uno de ellos es asumir una seguridad social fundada en la ciudadanía, financiada con impuestos generales y desvinculada del mercado laboral. El otro es implementar un modelo financiado con aportes provenientes de las remuneraciones de las propias personas; estos son los regímenes denominados contributivos, en que la jubilación representa una proporción del salario. Por supuesto que estas dos vías admiten una notable diversidad de combinaciones y, a su vez, en cada una de ellas se pueden poner en práctica distintos mecanismos.

Tal como se muestra en el estudio, los sistemas de pensiones de la región son contributivos. En la mayoría hay un componente no contributivo, pero destinado a las personas en situación de pobreza, por lo que las prestaciones suelen estar supeditadas a la comprobación de medios. En consecuencia, no se trata de sistemas basados en la condición de ciudadano, pues no es esta cualidad la que origina el derecho, sino que es la condición de pobreza la que da lugar a la prestación.

En este contexto, las mujeres están en peor situación que los hombres en términos de cobertura. Esto ocurre tanto en el caso de personas cotizantes o afiliadas (activas), como de personas mayores receptoras de pensiones (pasivas). También están en peor situación en términos de suficiencia de las prestaciones, pues en todos los casos perciben prestaciones inferiores a las de los hombres y están sobrerrepresentadas entre quienes perciben pensiones no contributivas o sociales, que son de menor monto que las contributivas. En el presente documento se explican las causas de estas desigualdades, se muestra cómo algunas de ellas se han acentuado con ciertas reformas previsionales y se presentan también otras reformas que han significado avances.

El estudio está estructurado en ocho capítulos. En el primero se sintetizan los fundamentos jurídicos de la igualdad como derecho y como principio del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad social. Se refiere tanto su consagración en convenios y otros instrumentos de derechos humanos, como las elaboraciones que los organismos encargados del cumplimiento de los convenios han hecho al respecto.

En el segundo capítulo se sintetiza el conocimiento acumulado en tanto construcción colectiva de los estudios de género, que da cuenta de las causas de la desigualdad en materia previsional y de cómo estas se acentuaron con las reformas de capitalización individual que se pusieron en práctica en la región sobre todo en la década de 1990.

A continuación, en el tercer capítulo se presentan las reformas que se llevaron a cabo en el presente siglo, en virtud de las cuales se adoptaron medidas específicas para mejorar la igualdad y la inclusión. Luego, en el cuarto capítulo se sintetiza el panorama regional posterior a esas reformas de inclusión.

En el quinto capítulo se analiza la relación entre cuidado y seguridad social en virtud de la hipótesis de la paradoja, puesto que es justamente debido a la contribución que las mujeres hacen con su trabajo no remunerado a la seguridad social que se las castiga con la exclusión o con pensiones inferiores. No obstante, a paso lento, esta relación está evolucionado de la paradoja al reconocimiento.

En el siguiente capítulo se aborda la regulación del empleo doméstico en los sistemas de pensiones y la precaria situación en que las trabajadoras de ese sector se encuentran en ellos. En el séptimo capítulo se hace un recuento de buenas prácticas, que en muchos casos coexisten con importantes desafíos en el mismo sistema previsional. Por último, en el octavo capítulo se presentan las conclusiones y las propuestas.

I. La igualdad en la seguridad social

La igualdad en la seguridad social debe entenderse a la luz de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos, principios que no solo representan un horizonte ético, sino que tienen implicaciones jurídicas concretas para los Estados. Es así que, una vez reconocidos los derechos económicos, sociales y culturales, la ciudadanía social no puede plantearse como secundaria respecto de la ciudadanía civil o política. Por lo mismo, el sistema de derechos rompe con la concepción lineal de estos, de manera que no es válido pretender concretar los derechos civiles y políticos primero, para luego promover y garantizar los económicos, sociales y culturales (Cecchini y Rico, 2015).

El derecho a la seguridad social y, como parte de este, el derecho a las pensiones, son derechos fundamentales y han sido reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las constituciones de los Estados de la región, ya sea de forma explícita o porque los tratados de derechos humanos integran el bloque de constitucionalidad.

La igualdad, por su parte, es un derecho en sí que, por ser de carácter relacional (se es igual a algo o a alguien), tiene como contracara o traducción normativa el derecho a la no discriminación (Feres, 2009). Es también un principio que orienta de manera transversal todo el derecho internacional de los derechos humanos. Esto quiere decir que todos los derechos deben ejercerse en condiciones de igualdad.

A. Los convenios y otros instrumentos internacionales de derechos humanos

El derecho a la seguridad social fue reconocido en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia) (1944), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), entre otros instrumentos vinculantes para los Estados de la región.

A su vez, el derecho a la seguridad social se ratifica en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), cuyo objeto es que la condición de discapacidad de las personas deje de ser un obstáculo para el ejercicio de todos los derechos. En el mismo sentido, en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (1990) se dispone que los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán con respecto a la seguridad social del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable del Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. De igual manera, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) se ratifica el derecho a la seguridad social de las personas pertenecientes a esos pueblos.

Según los instrumentos internacionales citados, y los dictámenes y recomendaciones de los organismos encargados de interpretarlos, el derecho a la seguridad social, como los demás derechos, debe ser garantizado por los Estados en igualdad de condiciones. Asimismo, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) se establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a las mujeres el ejercicio del derecho a la seguridad social en igualdad de condiciones con los hombres.

Para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos hace falta eliminar las formas de discriminación tanto directa como indirecta que pudiera haber en las políticas, programas, normas jurídicas y prácticas estatales o sociales. A luz de los preceptos de la Convención y de las recomendaciones de su Comité, se entiende por discriminación directa el trato desigual y perjudicial establecido en función del sexo y que está explícitamente dispuesto en una política, norma, reglamento, disposición administrativa o de cualquier índole. Por su parte, la discriminación indirecta puede surgir de un tratamiento formalmente neutro pero que por sus efectos o resultados resulte perjudicial para una población o parte de ella. Se volverá sobre estos conceptos más adelante.

A su vez, la Agenda Regional de Género —conformada por los acuerdos que los Gobiernos aprobaron en las reuniones realizadas entre 1977 y 2016 en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe— contiene diversos compromisos estatales en los que se abordan los derechos económicos y sociales y, en particular, el derecho a la seguridad social y el acceso justo a los sistemas de pensiones¹.

En la Agenda Regional de Género se relacionan los factores que obstaculizan el ejercicio de estos derechos por parte de las mujeres con la organización social del cuidado, las barreras y discriminaciones que las mujeres enfrentan en el empleo y otros obstáculos que les impiden lograr su autonomía económica. En materia de sistemas previsionales, destacan los siguientes compromisos asumidos por los Gobiernos en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017):

- Ofrecer cobertura universal, integral y eficiente mediante el financiamiento solidario.
- Articular los sistemas previsionales con un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el bienestar, la calidad de vida y el retiro digno, y fortalezcan el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.
- Incluir a las mujeres rurales, las trabajadoras domésticas, las autónomas, las informales y las trabajadoras por contrata, así como las distintas formas de familia, incluidas las parejas del mismo sexo.
- Incorporar mecanismos que permitan reconocer y compensar el cuidado no remunerado que brindan predominantemente las mujeres en sus hogares, a fin de integrarlas en los sistemas de seguridad social.

¹ El tratamiento que se les da a estos derechos en cada uno de los instrumentos puede consultarse en la bibliografía Agenda Regional de Género [en línea] <http://biblioguias.cepal.org/AgendaRegionalGenero/>.

- Aumentar la inversión pública en seguridad social, de manera que se aborden en forma integral las demandas específicas de cuidado y protección social que tienen las mujeres en situaciones relacionadas con la enfermedad, la discapacidad, el desempleo y los ciclos vitales, sobre todo en la infancia y la vejez.
- Adoptar medidas que favorezcan el ejercicio del derecho al cuidado y una repartición más equitativa de este entre la sociedad, el Estado y las familias, así como el avance de la legislación laboral y los sistemas de seguridad social hacia licencias para hombres y mujeres que permitan distribuir el cuidado de forma más justa en las familias.

B. La igualdad en la seguridad social según los organismos encargados de evaluar y hacer cumplir los convenios

En consonancia con el carácter universal de los derechos a la igualdad y a la no discriminación, y con el carácter transversal que el principio de igualdad tiene en el derecho internacional de los derechos humanos, diversos organismos encargados del seguimiento de los instrumentos internacionales sobre esta materia han emitido observaciones, dictámenes e informes en el sentido que se expone.

1. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el párrafo 11 de la observación general núm. 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, de 1995, señala que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social” y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018). Este abordaje se reitera en otras partes de la observación, donde además se menciona la obligación de los Estados de satisfacer este derecho con el máximo de recursos disponibles y conforme a lo dispuesto en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la materia.

Asimismo, en el párrafo 20 de esta observación se establece lo siguiente: “A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Pacto, en el que se destaca el compromiso de los Estados Partes en ‘asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales’, el Comité considera que los Estados Partes deberían prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018). Por ello, el Comité recomienda que se otorguen prestaciones no contributivas, sin distinción de sexo, a las personas que alcancen la edad legal de jubilación establecida por las legislaciones.

Además, en la observación general núm. 16 sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité establece que la no discriminación consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 del PIDESC y la igualdad establecida en el artículo 3 de dicho instrumento constituyen normas que deben leerse de forma conjunta y en relación con cada derecho y artículo del Pacto. Se subraya que eliminar la discriminación es esencial para el disfrute de todos los derechos.

El Comité reconoce que las formas de discriminación explícitas y encubiertas, los roles de género y la discriminación cruzada (de género con pertenencia étnica, raza, religión, edad, estado civil y otros) constituyen impedimentos para que las mujeres gocen de los derechos económicos, sociales y culturales. Aclara además que la igualdad que se enuncia en el Pacto es una igualdad

sustantiva o real, pero luego añade lo siguiente: “El disfrute de los derechos humanos sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres debe entenderse en sentido lato. Las garantías de no discriminación e igualdad en los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén la igualdad tanto *de facto* como *de jure*. La igualdad *de jure* (o formal) y *de facto* (o sustantiva) son conceptos diferentes pero conectados entre sí. La igualdad formal presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra. Por su parte, la igualdad sustantiva se ocupa de los efectos de las normas jurídicas y otras y de la práctica y trata de conseguir no que mantengan, sino que alivien la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, “Observación general N° 16”, párr. 7).

Asimismo, a continuación se brindan argumentos de por qué se deberían adoptar medidas de acción positiva y formular políticas en que se consideren las desigualdades que imperan en la realidad: “La igualdad sustantiva de hombres y mujeres no se logrará solo con la promulgación de leyes o la adopción de principios que sean a primera vista indiferentes al género. Al aplicar el artículo 3, los Estados Partes deben tener en cuenta que las leyes, los principios y la práctica pueden dejar a un lado la desigualdad entre hombres y mujeres o incluso perpetuarla, si no tienen en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes, en especial las que sufren las mujeres” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, “Observación general N° 16”, párr. 8).

Luego, en la observación se definen la discriminación directa e indirecta y se menciona la razón principal que justifica la acción positiva: “Los principios de igualdad y no discriminación por sí solos no siempre garantizan una auténtica igualdad. La necesidad de situar a personas, o grupos de personas desfavorecidos o marginados, al mismo nivel sustantivo que los demás puede exigir en ocasiones medidas especiales provisionales que miran, no solo a la realización de la igualdad formal o *de jure*, sino también a la igualdad *de facto* o sustantiva entre hombres y mujeres. Sin embargo, la aplicación del principio de igualdad requiere que los Estados tomen en ocasiones medidas en favor de la mujer, con objeto de mitigar o suprimir las condiciones que han provocado la persistencia de la discriminación. En tanto en cuanto estas medidas sean necesarias para rectificar una discriminación *de facto* y finalicen cuando se consiga la igualdad *de facto*, la diferencia de trato es legítima” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, “Observación general N° 16”, párr. 15).

El Comité además explica que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los principios de igualdad y no discriminación en materia de derechos económicos, sociales y culturales y, por lo tanto, también el derecho a la seguridad social.

La obligación de respetar implica abstenerse de toda forma de discriminación. Esto incluye la obligación de derogar las leyes discriminatorias y eliminar las prácticas institucionalizadas de discriminación que se cometan desde el Estado.

La obligación de proteger conlleva la adopción de medidas destinadas a combatir los prejuicios, las prácticas y las costumbres que menoscaban el ejercicio de los derechos por parte de la mujer. Esto comprende la obligación de legislar, reglamentar y vigilar la conducta de los agentes no estatales.

La obligación de cumplir, en cambio, se refiere a las acciones encaminadas a promover el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Entre dichas acciones se encuentran las siguientes: ofrecer acceso a formas de reparación, restitución e indemnización cuando se han transgredido los principios de igualdad y no discriminación; crear mecanismos judiciales y administrativos de reparación; establecer vías que permitan controlar la aplicación de normas y principios sobre el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales; implementar políticas y programas que fomenten el ejercicio de esos derechos e incluyan medidas de acción positiva; formular programas de capacitación y concienciación, e incluir la igualdad de género y la no discriminación en la planificación del desarrollo.

Para ofrecer mayor claridad, el Comité brinda un ejemplo de lo que significa aplicar el derecho a la seguridad social junto con el de igualdad: “El artículo 9 del Pacto obliga a los Estados Partes a reconocer el derecho de toda persona a la protección social y, en particular, a la seguridad social y a la igualdad de acceso a los servicios sociales. El artículo 3, leído en relación con el artículo 9, obliga, en particular, a igualar la edad obligatoria de jubilación para hombres y mujeres, a velar por que las mujeres perciban la misma prestación de los sistemas públicos y privados de pensiones y a garantizar individualmente el derecho a la licencia de paternidad o maternidad y la licencia compartida por ambos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, “Observación general N° 16”, párr. 26).

Por último, cabe señalar que, si bien el Comité reconoce que cada Estado debe determinar cuáles son las políticas y estrategias más idóneas para garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad, las medidas regresivas constituyen una violación del PIDESC.

Por su parte, en la observación general núm. 20 de 2009 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) se interpreta el artículo 2, párrafo 2 del PIDESC, en que se establece el derecho a la no discriminación.

En ese instrumento, el Comité recuerda que la igualdad y la no discriminación son parte sustancial de las normas de derechos humanos, son fundantes. Asimismo, define la discriminación de conformidad con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y otros tratados como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, “Observación general N° 20”, párr. 7)². El Comité también define la discriminación formal y la discriminación sustantiva, que corresponden a las transgresiones a la igualdad formal y a la igualdad real o sustantiva, respectivamente. Además, reitera las tipologías de discriminación directa e indirecta que ya se mencionaron.

Cabe hacer una aclaración sobre el alcance de la diferencia de trato que se aplica a las formas de discriminación directa en que se incurre en varios sistemas de pensiones de la región. En este sentido, el Comité señala lo siguiente: “Todo trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que exista una causa razonable y objetiva para dispensarlo. Ello entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos recogidos en el Pacto (...)” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, “Observación general N° 20”, párr. 13).

Cabe preguntarse entonces si la diferencia entre la expectativa de vida promedio de las mujeres y los hombres, que según se verá más adelante se usa como parámetro para calcular las jubilaciones en varios países, es una causa razonable y objetiva que justifique el trato diferente, y si esta diferencia es compatible con la naturaleza de los derechos. Como ha establecido el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la respuesta es a todas luces no. A continuación nos referiremos a lo que indica dicho Comité.

² Los motivos prohibidos son, como podrá suponerse, la raza, la pertenencia étnica, el sexo, la edad, la condición de discapacidad y otros. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala lo siguiente: “Desde la aprobación del Pacto, el concepto de ‘sexo’ como causa prohibida ha evolucionado considerablemente para abarcar no solo las características fisiológicas sino también la creación social de estereotipos, prejuicios y funciones basadas en el género que han dificultado el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones. De este modo, constituirían discriminación la negativa a contratar a una mujer porque pueda quedar embarazada o asignar predominantemente empleos de bajo nivel o a tiempo parcial a mujeres por considerar, de forma estereotipada, que no están dispuestas a consagrarse a su trabajo como se consagraría un hombre. La denegación de la licencia de paternidad puede constituir también discriminación respecto de los hombres” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, “Observación general N° 20”, párr. 20).

2. Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

En el marco de las Naciones Unidas, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el encargado de velar por el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Dicho comité ha realizado una serie de observaciones y recomendaciones a los Estados partes sobre la situación de las mujeres en los sistemas de seguridad social y, en particular, sobre los sistemas de pensiones. Esas observaciones y recomendaciones se brindaron en respuesta a los informes proporcionados por los países, en los que se da cuenta de las acciones que se han llevado a cabo para cumplir con dicha Convención.

En las observaciones de 2002 relativas a la Argentina, el Comité se pronuncia sobre los efectos adversos que la reforma previsional de 1993 tiene sobre las mujeres y señala que en el subsistema de capitalización individual se emplean los ingresos laborales y las expectativas de vida diferenciadas como parámetros principales, lo que indefectiblemente perjudica a las mujeres, más aún debido a que la edad de jubilación de estas es menor (CEDAW, 2002).

En las consideraciones de los informes periódicos segundo, tercero y cuarto del Estado Plurinacional de Bolivia, el Comité hace notar que las asignaciones familiares y las prestaciones del sistema de pensiones y del resto del sistema de seguridad social dejan fuera a las trabajadoras por cuenta propia, que representan la mayoría de las mujeres trabajadoras (CEDAW, 2006). Asimismo, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados, el Comité recomienda que el Estado adopte medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la seguridad social (CEDAW, 2015a).

En lo que respecta a Colombia, el Comité recomienda que se garantice el acceso de las mujeres del sector informal a los servicios sociales y a la seguridad social, que se adopten medidas eficaces para eliminar la segregación ocupacional, tanto horizontal como vertical, que se basa en estereotipos relacionados con el género, y que se vigilen de cerca las condiciones de trabajo de las mujeres en el sector no estructurado (CEDAW, 2013a).

En las observaciones finales del Comité al informe presentado por Chile en 2012, se consideró positiva la repercusión de la reforma de pensiones, pero se calificó de discriminatorio el cálculo de estas, ya que se utilizaban tablas de mortalidad diferenciadas por sexo que daban lugar a pensiones mensuales menores para las mujeres que habían contribuido igual que los hombres (Bareiro, 2017).

En las observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador, el Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado parte para reconocer el trabajo doméstico y permitir que las trabajadoras de ese sector accedan a la seguridad social, pero observa con preocupación la falta de datos acerca de la situación real de esas trabajadoras (CEDAW, 2015b). Por otra parte, el Comité exhorta al Estado a adoptar medidas jurídicas adecuadas para incluir los bienes intangibles acumulados durante la relación de pareja (es decir, los fondos de pensiones y los pagos por cese en el empleo o por los seguros) entre los bienes comunes que deberán dividirse en partes iguales si se disuelve la relación. Además, el Comité solicita que se apruebe, en consulta con el sector privado, un plan nacional de acción para que en los sistemas de seguridad social se abarque a un mayor número de mujeres que trabajen en el sector informal (CEDAW, 2015b).

En lo que concierne a El Salvador, el Comité manifiesta su preocupación por la situación crítica de los derechos laborales de las mujeres en las industrias maquiladoras, en particular por la falta de acceso a la seguridad social. El Comité recomienda que se adopten medidas legislativas, administrativas y de otro tipo para garantizar dicho acceso (CEDAW, 2008).

En sus observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Honduras, el Comité recomienda que el Estado refuerce las medidas para reducir la desigualdad salarial por razón de género, haciendo respetar el principio de igualdad de remuneración por trabajo

de igual valor, y que aplique leyes en las que se establezca que las mujeres y las niñas empleadas en el sector informal de la economía estén cubiertas por la legislación laboral y la protección social (CEDAW, 2016a). Ya en sus observaciones de 2007 el Comité había alentado a este Estado parte a velar por que no se explotara a las mujeres en el sector no estructurado y el trabajo doméstico, y por que se les brindaran prestaciones de seguridad social (CEDAW, 2007).

En las observaciones finales del Comité respecto de Guatemala (2009) se recomendó al Gobierno que adoptara medidas temporales especiales para subsanar la desventaja de las mujeres en el mercado laboral, y medidas que garantizaran el acceso a la seguridad social a las trabajadoras domésticas y rurales, y a las de la maquila y el sector no estructurado de la economía (Bareiro, 2017).

En el caso de México, el Comité observa que en la legislación civil (federal) se excluyen del régimen de bienes gananciales los fondos acumulados para las pensiones de vejez. En la legislación se establece como opcional el régimen patrimonial de bienes gananciales para el matrimonio, por el cual los bienes adquiridos durante este se consideran bienes comunes que deben dividirse en partes iguales en caso de divorcio, pero esa disposición se limita únicamente a los bienes tangibles (muebles e inmuebles) y no incluye los bienes intangibles ni las prestaciones relacionadas con el empleo (como la pensión o las prestaciones de los seguros). Según el Comité, en la legislación tampoco se tienen adecuadamente en cuenta las disparidades económicas que hay entre los cónyuges debido a la segregación de los sexos en el mercado laboral y al mayor volumen de trabajo no remunerado que realizan las mujeres, hecho que quedó de manifiesto, señala el Comité, en la encuesta nacional sobre el uso del tiempo realizada en 2009. Por ello, se recomienda que el Estado adopte las medidas legislativas necesarias para reconocer los bienes tangibles e intangibles, como la pensión y las prestaciones de los seguros, como parte de los bienes gananciales que han de dividirse en caso de divorcio (CEDAW, 2012).

Asimismo, se exhorta al Estado a que revise el marco jurídico de protección social para formular una política integral que asegure a los trabajadores domésticos acceso a la misma remuneración y al mismo tratamiento, con inclusión de las prestaciones, por trabajo de igual valor, así como acceso en pie de igualdad a la seguridad social y a condiciones de trabajo seguras.

En las observaciones finales referidas a Panamá el Comité manifiesta, al igual que lo había hecho en relación con otros países, su preocupación por que el reparto equitativo de los bienes conyugales en caso de divorcio solo se refiera a los bienes tangibles (muebles e inmuebles) y no a los bienes intangibles, como los fondos de pensiones y de ahorro, y otras prestaciones ligadas al empleo (CEDAW, 2010). Igual preocupación se manifiesta respecto del Paraguay y de la República Bolivariana de Venezuela; concretamente, en el caso de este último, preocupa la definición del régimen de propiedad comunitaria y se recomienda al Estado que vele por que se amplíe la definición de este régimen y la de los bienes matrimoniales conjuntos, de manera de compensar a las mujeres por su dedicación al trabajo no remunerado (CEDAW, 2017 y 2014b).

En el caso del Perú, en cambio, el Comité toma nota de que el régimen de propiedad marital es uno de comunidad diferida de gananciales en el que se tiene en cuenta la contribución no monetaria de la mujer y en el que se incluyen los bienes inmateriales, como los derechos de pensión, en los bienes que han de dividirse en partes iguales entre los cónyuges. Sin embargo, al Comité le preocupa el hecho de que las mujeres desconozcan sus derechos económicos y sociales, que no se aplique esta legislación y que el nivel de propiedad de bienes por parte de las mujeres sea alarmantemente bajo (CEDAW, 2014a).

En sus observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de la República Dominicana, el Comité manifiesta su preocupación por la discriminación que las mujeres padecen en el empleo, en particular por las barreras que encuentran las trabajadoras domésticas a la hora de obtener acceso a la seguridad social (CEDAW, 2013b). Sobre el mismo tema, el Comité recomienda al Uruguay que lleve a cabo una campaña nacional para promover la afiliación y la

cotización regular de los empleadores de trabajadores domésticos y de cuidados al sistema de seguridad social, y para sensibilizar a las mujeres acerca de la seguridad social (CEDAW, 2016b). Como se verá más adelante, el Estado uruguayo cumplió con esta recomendación.

Por último, cabe destacar que en la mayoría de los casos el Comité exhorta a los Estados a incluir en sus informes estadísticas desglosadas por sexo sobre los sistemas de pensiones y, en general, sobre las prestaciones de la seguridad social³.

3. Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

En su informe al Consejo de Derechos Humanos de 2017, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos propone una renta básica universal para complementar o sustituir los actuales sistemas de protección social. En su modalidad más amplia e ideal, dicha renta permitiría resolver las insuficiencias de la mayoría de los sistemas de seguridad social existentes (Naciones Unidas, 2017a). Los pagos serían periódicos, universales, incondicionales y suficientes para garantizar un nivel mínimo con el que toda persona receptora pudiera mantenerse. En este contexto, el Relator pide que en el programa de derechos humanos se dé prominencia a los derechos al trabajo, a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado.

Entre las fundamentaciones centrales de esta propuesta se encuentran justamente la igualdad y la no discriminación, que están garantizadas por la universalidad y la incondicionalidad de la renta básica. Asimismo, al ser una renta que al menos en su versión ideal estaría destinada a toda la población residente del país, se entregaría a todos los grupos de edad y podría actuar como sustituto o complemento de las pensiones de vejez.

Cabe aclarar que las diversas versiones de la renta básica universal difieren de las transferencias condicionadas e incluso de las no condicionadas. Aunque no impongan requisitos, estas últimas se diferencian de los sistemas de renta universal en varios aspectos. En primer lugar, generalmente se conceden a los hogares, no a las personas, y pueden variar según la situación de estos. En segundo lugar, suelen estar dirigidas a los pobres o a otras categorías de población, como los niños o las personas de edad, por lo que no son universales. En tercer lugar, el monto de las transferencias puede variar según la situación del beneficiario (Naciones Unidas, 2017a).

4. Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad

En su informe de 2015 dirigido a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad abordó, entre otros temas, la protección social, entendiendo que “abarca una diversidad de intervenciones destinadas a garantizar una seguridad básica de los ingresos y el acceso a servicios sociales esenciales, con el objetivo último de lograr la inclusión social y la ciudadanía social” (Naciones Unidas, 2015, pág. 5, párr. 5).

En materia de igualdad y seguridad social, la relatora es clara y afirma que “el derecho a la seguridad social conlleva la obligación de los Estados de prohibir cualquier forma de discriminación relacionada con el disfrute de este derecho” (Naciones Unidas, 2015, pág. 8, párr. 17).

Asimismo, la Relatora Especial señala con claridad que: “Para lograr la universalización y la inclusividad, la protección social debe ser tan general como sea posible y tan específica como sea necesario” (Naciones Unidas, 2015, pág. 18, párr. 50). Esta afirmación se aplica tanto a la materialización del principio de igualdad como al derecho al cuidado, pues mientras que en los programas generales se apoya el acceso de las personas con discapacidad a las prestaciones y los servicios generales en

³ En esta materia destacan algunos esfuerzos, como el del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay, que desde hace un año publica su boletín estadístico de seguridad social con una serie de datos sobre coberturas y montos, todos desagregados por sexo. Del mismo modo, el Banco de Previsión Social del Uruguay mantiene esta información en línea, procesada y desagregada por sexo, con base en sus registros administrativos.

igualdad de condiciones con las demás personas, en los programas específicos se les proporciona acceso a ayudas para la movilidad, a dispositivos técnicos, a tecnologías de apoyo y a otras formas de asistencia, incluido el cuidado en tanto prestación del sistema de protección social, de ser necesario.

5. Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad

En 2016, la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad presentó al Consejo de Derechos Humanos un informe en que se aclara que las pensiones contributivas, al estar relacionadas con el empleo y la historia laboral de las personas, pueden acentuar la desigualdad de género, mientras que las pensiones no contributivas o las pensiones básicas universales, al estar desvinculadas del estatus laboral previo al retiro, resultan más igualitarias (Naciones Unidas, 2016).

Asimismo, en el informe de esta Experta Independiente se aborda la igualdad en la seguridad social y la relación con la autonomía de las mujeres y las responsabilidades del cuidado de las personas mayores. Se señala que los centros de cuidado diurno y los servicios de cuidado a domicilio son recomendables para evitar la exclusión social y garantizar la igualdad, puesto que ambos permiten envejecer en el hogar, opción que es la preferida entre las personas, según el informe.

Además, se aboga por que se atribuyan créditos de cuidado en la historia previsional de las personas que cuidan de manera informal a las personas de edad, generalmente familiares. Esto se propone como forma de reconocer el trabajo no remunerado y como mecanismo para reducir el riesgo de que esas cuidadoras caigan en la pobreza al llegar a la vejez.

6. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica

En 2014, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica presentó al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un informe en que se aborda la igualdad en la seguridad social desde distintas perspectivas. Se reconoce que las mujeres perciben menos pensiones que los hombres en todo el mundo y que, en las crisis financieras, son ellas quienes ven más mermadas las garantías de la seguridad social. Asimismo, se señala que la reducción del presupuesto público destinado al cuidado, a las prestaciones por desempleo y a las pensiones las afectan de forma desproporcionada, porque son quienes se encargan del cuidado no remunerado y porque están sobrerrepresentadas entre la población pobre.

Además, se señala que entre “las buenas prácticas cabe citar medidas compensatorias fundadas en el género, como el mantenimiento de las contribuciones a la pensión durante las licencias de maternidad y cuidado de los niños, un cálculo de los beneficios que no diferencie entre los sexos, el establecimiento de una edad obligatoria uniforme para la jubilación y la obligación de establecer anualidades comunes. Todas estas medidas, que presentan un gran margen de diferencia en cuanto a su generosidad y suscitan alguna prevención en cuanto a las categorías de mujeres que no se benefician de ellas, tienen algún efecto menor en la reducción de la brecha en materia de pensiones. De estas medidas fundadas en el género, la única que casi cierra la brecha de género en materia de pensiones es la obligación de establecer anualidades comunes. De ello cabe inferir que la manera de corregir la pobreza relativa de las mujeres de edad avanzada reside en hacer obligatorio el establecimiento de anualidades conjuntas con sus maridos. Sin embargo, con ello no se resuelve el problema de las mujeres solteras o divorciadas. Además, persiste el problema de idear un sistema que sea equitativo para los matrimonios tradicionales fundados en la dependencia a la vez que incentive la independencia económica de las mujeres” (Naciones Unidas, 2014, pág. 22, párr. 101).

El Grupo de Trabajo recomienda:

- Que se otorguen pensiones no contributivas suficientes.
- Que se vele por que las mujeres no se vean obligadas a jubilarse anticipadamente.
- Que se adopten medidas compensatorias durante los períodos de maternidad y cuidado.
- Que en las formas de calcular las prestaciones no se diferencie por sexo.
- Que se iguale la edad de jubilación.
- Que se establezcan anualidades comunes en la pareja.

7. Grupo de trabajo sobre el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Grupo de trabajo sobre el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) ha seguido los lineamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y ha elaborado una serie de indicadores de progreso de los derechos económicos, sociales y culturales que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó el 4 de junio de 2012 (AG/RES. 2713 XLII/O/12). Los Estados deben aplicar estos indicadores al elaborar sus informes sobre el cumplimiento del Protocolo.

Los indicadores incorporan de manera transversal el enfoque de género y son de tres tipos: i) estructurales, que dan cuenta de medidas relacionadas con la institucionalidad, las leyes o los planes; ii) de proceso, que se refieren, por ejemplo, a la cobertura de los programas y al mejoramiento de la gestión, y iii) de resultados, que se refieren a cómo inciden las políticas en el ejercicio del derecho. En cada tipo de indicador se contemplan, a su vez, las siguientes categorías: recepción del derecho, capacidades estatales y presupuesto. Como dimensiones transversales se contemplan la igualdad y la no discriminación, el acceso a la justicia y el acceso a la información y participación (OEA, 2015). Además, en lo relativo al derecho a la seguridad social, existen indicadores específicos que se refieren a la dimensión de la igualdad y la no discriminación (véase OEA, 2015).

II. El conocimiento acumulado

A. Los sistemas de pensiones de América Latina

La información acumulada en los últimos 15 años sobre los sistemas de pensiones de América Latina permite afirmar que las mujeres están en peor situación que los hombres en la mayoría de los países y que tienen dificultades específicas para materializar su autonomía económica en la vejez.

En la región es común que la cobertura y las pensiones de las mujeres sean menores que las de los hombres, y que las mujeres se encuentren sobrerrepresentadas en las prestaciones no contributivas de los sistemas y en las pensiones de viudez. Esta realidad no es fruto del azar ni consecuencia de las elecciones que las mujeres hacen en su edad activa, como en algún momento se afirmaba ampliamente, sino que es resultado de decisiones políticas y de determinada distribución de los recursos.

Sin embargo, en la región se han hecho avances notables. El primer paso fue asumir que los sistemas de pensiones no eran neutros en términos de género y que las reformas privatizadoras de la capitalización individual tuvieron efectos más perjudiciales para las mujeres que para los hombres. En este sentido, la División de Asuntos de Género de la CEPAL llevó a cabo un trabajo pionero (CEPAL, 2002 y 2003a; Birgin y Pautassi, 2001; Marco, 2002 y 2004; Pautassi, 2002), que se sumó a la labor de distintos especialistas y organizaciones (Arenas y Gana, 2001; Bertranou y Arenas, 2003), para generar un cúmulo de conocimientos sobre la materia⁴.

Es así que, tal como se verá en el capítulo III de este documento, el conocimiento acumulado ha permitido avanzar hacia reformas de inclusión en que se recogen, en distinta medida, las propuestas centradas en los derechos que han surgido de los estudios, análisis y debates llevados a cabo en distintos frentes a lo largo de 15 años.

Una primera constatación de carácter general fue que los sistemas en que se estrecha la relación entre los aportes y las prestaciones, sin atender a los factores que inciden en las lagunas previsionales, reproducen las desigualdades sociales y de género. Esto sucede de forma especialmente marcada en los sistemas de capitalización individual.

⁴ El trabajo de la CEPAL se inició con el proyecto "Impacto de género de las reformas de pensiones en América Latina", que se llevó a cabo en 2002 y 2003.

1. Los sistemas de capitalización individual y los de reparto y beneficio definido

Por lo general, los sistemas de capitalización individual y contribución definida son de administración privada, y las pensiones responden principalmente al monto acumulado a partir de los aportes propios realizados y a la rentabilidad de los fondos en el mercado financiero. En otras palabras, cada persona vela por su propio futuro y el sistema previsional le transfiere el riesgo de los mercados financieros.

Este tipo de sistema se implementó en la mayor parte de las reformas que se llevaron a cabo en la región en la década de 1990 y en la primera década del siglo XXI para reemplazar total o parcialmente los sistemas de reparto y beneficio definido.

Los sistemas de reparto y beneficio definido son de administración pública. En ellos, las pensiones y las jubilaciones tienen un monto predeterminado que se financia con la cotización de los activos que se fija de forma progresiva según las reglas de cálculo de cada legislación. A los activos generalmente se adicionan fondos públicos. La fórmula para determinar las prestaciones suele incluir algún mecanismo que permite cierto grado de redistribución solidaria, y hay transferencias inter- e intrageneracionales. Por lo expuesto, los sistemas de reparto y beneficio definido brindan más espacio para la redistribución, aunque no hay ningún tipo de sistema o modelo que garantice la igualdad *per se* (Amarante, Colacce y Manzi, 2017).

Las reformas antemencionadas se llevaron a cabo sobre todo por motivos ideológicos, si bien es innegable que había problemas de sostenibilidad fiscal que, a su vez, obedecían principalmente a factores demográficos, a la dinámica del mercado laboral, a aspectos del diseño de los regímenes, a problemas de eficiencia administrativa y, en algunos casos, al caos jurídico provocado por una multitud de normas que establecían las prestaciones para distintos tipos de trabajadores y trabajadoras. En efecto, los sistemas de reparto y beneficio definido son especialmente sensibles a lo que se denomina “riesgo demográfico”, es decir, al envejecimiento de la población que causa el deterioro de la relación entre la cantidad de personas activas y la de pensionistas, pero no se ven afectados por la necesidad de mantener una rentabilidad financiera razonable en el largo plazo (Jiménez, Quezada y Huete, 2014).

Las reformas previsionales podían haber tomado otro rumbo, pero el móvil determinante de la privatización y el cambio de paradigmas en materia de seguridad social fue ideológico, puesto que las reformas formaban parte de un paquete de reformas fiscales y otros cambios importantes en el rumbo de la política económica de los Estados, en un momento en que las recetas del consenso de Washington estaban en auge.

Variaciones del modelo chileno

Los sistemas de capitalización individual se originaron en la dictadura de Chile, en 1981, cuando en dicho país se formula esta innovación y se decide instaurar un sistema de este tipo. Luego, el modelo se exportó a varios países de la región e incluso fuera de ella, si bien en muchos casos se introdujeron variaciones importantes. Básicamente, dichas variaciones supusieron mantener algún componente redistributivo, el de reparto y beneficio definido u otro, de manera que los componentes de la capitalización individual compitieran con los de reparto o lo complementaran. No obstante, son el correr de los años y salvo en el caso de Costa Rica y el Uruguay, la capitalización individual se fue convirtiendo en el principal componente de los sistemas.

No todos los sistemas de capitalización individual que se implementaron en la región fueron iguales. En los casos más extremos, como el chileno, se pretendió que este sistema fuera único y excluyente, aun cuando se mantuviera el sistema antiguo respecto de las personas que pertenecían a la generación de transición y de los mecanismos de excepción reservados para los militares y policías. En este extremo se encontraban también el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, México y la República Dominicana. Pero hubo otros casos en que se mantuvo un componente de reparto y beneficio definido, ya sea para competir con el componente de capitalización individual (Colombia y Perú) o para lograr una combinación de ambos sistemas (Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay).

Las reformas anteriores se consideran estructurales, pues cambiaron la naturaleza o el tipo de sistema. Pero en la región también hubo reformas no estructurales (reformas paramétricas), en las que no se introdujeron componentes de capitalización individual, sino que se modificaron los parámetros en virtud de los cuales se calculaban las prestaciones y se hicieron otros cambios de tipo administrativo.

2. Los sistemas de cuentas nocionales

En los sistemas de reparto, en cuanto a la gestión financiera de los recursos, también se pueden adoptar las cuentas nocionales como forma de otorgar los beneficios (Uthoff, 2017). Las cuentas se denominan nocionales porque son cuentas virtuales que representan las contribuciones individuales de cada cotizante y el rendimiento ficticio de estas. La rentabilidad o el rendimiento no se determina como en los seguros privados ni como en la capitalización individual, sino que se calcula de acuerdo con un tanto nocional, que puede ser la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), de los salarios medios, de los ingresos por cotizaciones u otro parámetro. Cuando la persona se jubila, recibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, de la esperanza de vida (que suele ser la misma para las mujeres y los hombres), del tanto nocional utilizado y de algún otro elemento de redistribución que se incluya. Se trata, sin embargo, de un mecanismo de reparto, porque los aportes de las personas activas financian la jubilación de las pasivas. Además, se integran otros componentes de solidaridad que suelen plasmarse, según se mencionó, en los factores actuariales utilizados, que adoptan la forma de una ecuación. No existe una fórmula única, sino que en los distintos países donde estos sistemas se han puesto en práctica (por ejemplo, en Alemania, Italia, Finlandia, Portugal, Suecia y, en la región, el Brasil) se han ideado diversas fórmulas matemáticas para determinar las pensiones.

Este tipo de sistema, al ser de contribución definida, como los de capitalización individual, estrecha la relación entre los aportes y las prestaciones, e incorpora la expectativa de vida en el cálculo. Por consiguiente, en principio es más proclive a reproducir las desigualdades. Sin embargo, se pueden emplear tablas en que no se distinga entre los sexos como parámetro de las prestaciones y se pueden incorporar medidas correctivas que reduzcan las brechas del mundo laboral y permitan reconocer el trabajo de cuidado no remunerado.

B. La discriminación directa e indirecta hacia las mujeres

En todas las reformas en que se introdujo un componente de capitalización individual, ya sea como uno de los elementos del sistema o como componente exclusivo, se incurrió en formas de discriminación directa e indirecta hacia las mujeres.

1. La discriminación directa

De acuerdo con lo que se expuso en el capítulo anterior, la discriminación directa se presenta cuando en una política o norma se introduce una distinción explícita y desfavorable hacia a las mujeres. Esto ocurre, según lo ha interpretado el propio Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, cuando las prestaciones o las pensiones de vejez se calculan sobre la base de unas tablas en que se diferencia entre la expectativa de vida masculina y la femenina⁵. Es así que en los sistemas de capitalización individual de la región se castiga la mayor longevidad de las mujeres, situación que se agrava en los países en que la edad de jubilación de las mujeres es inferior a la de los hombres, pues el monto acumulado en la cuenta previsional debe dividirse entre un número mayor de años.

⁵ En términos simples, cuando una persona se jubila, para calcular la renta vitalicia se toma una cantidad de dinero, que es el fondo acumulado en la cuenta de pensiones, y se lo divide por el número de años correspondientes a la expectativa de vida promedio, que es una para las mujeres y otra para los hombres.

Esta práctica, que es común en los seguros privados y se ha extendido a la seguridad social, resulta no solo discriminatoria sino también perversa, pues los sectores de menores ingresos terminan subsidiando a los de ingresos mayores por el hecho de que la expectativa de vida difiere según el estrato socioeconómico, el grupo ocupacional y el área de residencia.

Esta forma de calcular las pensiones de jubilación ha sido ampliamente criticada, y en la legislación boliviana de 2010 incluso se prohibió, como se verá más adelante. Además, fue materia de debate en el Diálogo Nacional de Seguridad Social que se llevó a cabo en el Uruguay en 2006 para la reforma de 2008, en la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones de Chile que tuvo lugar en 2014 y 2015, y en el sistema de El Salvador, que se reformó en septiembre de 2017.

En algunos casos hubo iniciativas encaminadas a establecer diferencias entre los colectivos, ya sea por nivel de ingreso (en el caso de Chile) o por grupo de trabajadores y trabajadoras (por ejemplo, entre los administrativos y los trabajadores de la construcción en el Uruguay). El sustento de estas iniciativas es que los sectores cuyas condiciones de vida e ingresos son mejores estarían siendo subsidiados por los sectores de menores ingresos, puesto que en estos últimos la esperanza de vida es menor. Sin embargo, las propuestas de establecer tablas en que no se distinga entre los sexos no han prosperado (Marco, 2016).

La experiencia europea ha mostrado el peso específico relevante que las tablas diferenciadas tienen en el cálculo de las prestaciones, tanto en los sistemas de capitalización individual públicos y privados como en los de reparto. En este sentido, se encontraron efectos perjudiciales para las mujeres. Por lo mismo, se ha considerado que las tablas de mortalidad diferenciadas son abiertamente discriminatorias, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea las ha prohibido en los seguros privados, en circunstancias en que los sistemas previsionales ya solían usar tablas para ambos sexos (Arza, 2017).

2. La discriminación indirecta

Según se mencionó al referirse a los mecanismos internacionales de derechos humanos, la discriminación indirecta se da cuando la norma o política no tiene por objeto menoscabar o perjudicar a las mujeres, pero resulta discriminatoria por sus efectos o resultados. Esta forma de discriminación se presenta en los sistemas de pensiones cuando se excluye a las trabajadoras no remuneradas y se reproducen las desigualdades del empleo.

El acceso de las mujeres a los sistemas de pensiones no se funda en la titularidad de derechos de ciudadanía, ni en las contribuciones que realizan al desarrollo de los países. Debido a la persistente división sexual del trabajo, las mujeres siguen siendo las principales responsables del cuidado no remunerado, por lo que participan menos que los hombres en la actividad económica. Al no participar en el mercado laboral, quedan fuera de los sistemas de pensiones, a no ser que accedan a estos en calidad de viudas de un trabajador varón o que reciban pensiones no contributivas. Es decir que, en principio, en los sistemas previsionales se excluye a quienes se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo, lo que significa que alrededor del 50% de las mujeres no tiene acceso a las pensiones o depende de recibir una pensión asistencial o de viudez.

En efecto, y de forma sistemática, la participación laboral de las mujeres en toda la región es menor que la de los hombres, y esas mujeres “inactivas” están virtualmente fuera de los sistemas de pensiones. Por supuesto que la realidad difiere bastante entre los países, incluso en una misma subregión. Es así que en un estudio sobre las desigualdades de género en los países del Cono Sur se muestra que, en el período comprendido entre 2000 y 2013, la participación laboral femenina evolucionó de forma positiva en todos los casos, pero también persistían diferencias entre los países (Amarante, Colacce y Manzi, 2017). En 2013, en un extremo se encontraba Chile, donde un poco más del 50% de las mujeres de entre 15 y 64 años participaba en el mercado laboral, y en el otro se encontraba el Uruguay, con una tasa de casi el 70%. Estas diferencias no se presentaban en el caso de la participación masculina.

Además, la trayectoria laboral de las mujeres está muy influenciada por las obligaciones de cuidado que la sociedad les asigna. Por ese motivo, en esa trayectoria se observan más movimientos y cambios que en la de los hombres y ello incide de manera drástica en la densidad de las cotizaciones. No se trata únicamente de los períodos en que hay ausencia de empleo debido a la maternidad, sino sobre todo de los cambios de categoría ocupacional motivados por la maternidad y el cuidado. Esos cambios suponen que las mujeres pasan de ser asalariadas formales a ser trabajadoras por cuenta propia o incluso asalariadas informales.

Las desigualdades de género que más inciden en las brechas que se observan en la cobertura y el monto de las jubilaciones y pensiones son las diferencias en materia de participación, de aportes a la seguridad social y de salario (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

En los sistemas de capitalización individual se reproducen las diferencias del mercado laboral, de manera que los grandes contingentes de trabajadores y, sobre todo, de trabajadoras, que ocupan puestos laborales informales, temporales y discontinuos tienen pocas posibilidades de afiliarse y mantenerse en el sistema.

De igual manera, el desempleo —que es sistemáticamente mayor entre las mujeres— también tiene efectos negativos en la continuidad de las cotizaciones. Asimismo, las brechas salariales se trasladan al sistema previsional, pues las cotizaciones se realizan en función de las remuneraciones. Estas desigualdades también inciden en los sistemas de reparto y beneficio definido, pero con mucha menor intensidad, pues los mecanismos solidarios de redistribución permiten atenuar las desigualdades entre los distintos niveles de ingreso, las mujeres y los hombres, o las generaciones.

C. Reformas de capitalización individual: diversidad de modelos y efectos

De acuerdo con lo expuesto, no todas las reformas estructurales fueron iguales, por lo que sus consecuencias y la intensidad de la discriminación que produjeron fueron diversas. En efecto, mientras más puro el mecanismo, es decir, mientras más exclusivo el sistema de capitalización individual, más pronunciadas las repercusiones negativas de la reforma para las mujeres.

Este fue el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador y, en menor medida, de México y la República Dominicana. En el primer país, al inicio de la reforma ni siquiera había una pensión mínima. Además, al igual que en El Salvador, la proporción de informalidad laboral era —y aún es— superior al promedio regional, por lo que la desigualdad del mercado laboral y la exclusión que se trasladaron al sistema previsional eran más acentuadas que en el caso de otros países. Por supuesto, en Chile también se puso en práctica un sistema puro y, por lo tanto, la reforma tuvo efectos drásticos que se perciben y reclaman hasta la actualidad, con la salvedad de que en este país siempre se incluyó una pensión mínima y un componente no contributivo (aunque este era de carácter residual en la reforma que se llevó a cabo en la década de 1980).

En cambio, en países como Costa Rica y el Uruguay, los efectos perjudiciales de las reformas de capitalización individual fueron menos intensos, pues se mantuvo un componente de reparto y beneficio definido que conservó su lógica redistributiva y era el principal del sistema, mientras que el de capitalización individual que se incorporaba era más bien secundario, al menos en lo que respecta a los sectores de ingresos medios y bajos. En la Argentina, por su parte, ese componente fue ganando importancia a medida que pasaban los años posteriores a la reforma, y luego se revirtió paulatinamente, como se verá más adelante. En Panamá, a su vez, se optó por un diseño parecido al uruguayo, donde las personas que trabajaban como dependientes y ganaban hasta cierto monto límite aportaban solo al componente de reparto y beneficio definido, mientras que quienes ganaban más aportaban por ese mismo monto a dicho componente y, por el resto de su ingreso, al de capitalización individual.

Hubo también un tercer grupo de países en los que, si bien se mantuvo un componente de reparto y beneficio definido, esto no se hizo para dar lugar a una pensión cuyos fondos provinieran de él y del de capitalización individual. En el caso de esos países, se introdujeron ambos componentes para hacerlos competir entre sí. Es así que la ciudadanía debía elegir a cuál afiliarse y en cuál cotizar. En términos simples, lo que sucedió fue que las personas de ingresos medios-altos y altos eligieron el componente de capitalización individual, y las de ingresos bajos y medios, entre estas últimas mayormente las mujeres, escogieron el de reparto y beneficio definido. Obviamente, esto conduce a la desfinanciación del componente estatal y hace muy difícil redistribuir y lograr que el sistema sea solidario (Marco, 2004).

Desde la perspectiva de este análisis, y siempre considerando la variedad de efectos mencionados, las reformas de capitalización individual fueron regresivas en términos de derechos humanos. Lo fueron en la generalidad de los casos porque acentuaron la exclusión y la desigualdad social y de género, y porque el principio de no regresividad es la contracara de la progresividad a la que están obligados los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

III. Las reformas de inclusión del siglo XXI⁶

Las reformas de capitalización individual no produjeron los resultados que los reformistas habían anunciado: aumento de la cobertura, alta rentabilidad de los fondos y mejores prestaciones. Por el contrario, los indicadores previsionales fueron deteriorándose paulatinamente, con diferencias entre los países. En algunos de ellos, la primera década del siglo XXI cerró con una cobertura bajísima; en otros, se logró mantener la cobertura con un importante apoyo del Estado a las pensiones no contributivas y mínimas. Aun así, la insuficiencia de las prestaciones y las bajas tasas de reemplazo fueron las constantes. Todo ello aumentó la presión fiscal.

Entre 2008 y 2010 se sancionaron las reformas de Chile, la Argentina, el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia, en ese orden⁷. Con excepción del Uruguay, donde se realizaron cambios que se consideran paramétricos, las reformas que se llevaron a cabo fueron estructurales, pues se modificó el tipo de sistema. Costa Rica también había realizado reformas paramétricas en el bienio 2004-2005, con participación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y con una tímida pero pionera medida de acción positiva.

Estos procesos tuvieron lugar en un contexto muy distinto al de las reformas privatizadoras. Obviamente y por fortuna, ya no eran épocas de dictaduras ni de ajustes estructurales, pero además había una constante en las políticas sociales: en lugar de que la acción social del Estado se retrajera y se limitara, como ocurrió en las décadas de 1980 y 1990, en el nuevo siglo dicha acción se expandió (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

⁶ En este capítulo y en el siguiente se continúa con lo que se expuso en CEPAL (2018) y Marco (2016).

⁷ En Chile, por ejemplo, en 2005, un año antes de instalarse el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y cuando ya se debatía sobre la conveniencia de esta en instancias académicas y políticas, la Superintendencia de Pensiones publicó un informe en que se revelaba que, de continuar con el sistema entonces vigente, entre el 50% y el 60% de las personas afiliadas no alcanzaría a cubrir las cotizaciones para financiarse la pensión mínima. Se señalaba además que cerca del 70% de esas personas serían mujeres. Estas cifras ya habían sido mencionadas en la prensa en noviembre de 2004, momento en que por primera vez se asumieron las desigualdades de género como causales de reforma y en que se realizó la conferencia Desafíos del Sistema Chileno de Pensiones: Competencia y Cobertura. Dicha conferencia tuvo lugar los días 11 y el 12 de noviembre de 2004 en Santiago, y fue organizada por el Centro de Estudios Públicos y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile. Véase información al respecto en Yáñez (2010).

Además, las mujeres y sus organizaciones estuvieron ausentes en las reformas de fines del siglo XX, ya sea porque no había posibilidades de opinar y participar, o porque directamente se desconocían los posibles efectos que las reformas previsionales tendrían sobre su autonomía y derechos. En los procesos más recientes, en cambio, se contaba con información sobre esas consecuencias, había mayor conocimiento acumulado y, en algunos casos, los procesos participativos promovidos por el Estado y la labor de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, así como los compromisos de la Agenda Regional de Género, permitieron que se integraran las demandas de igualdad de género y se consideraran las especificidades que afectan a las mujeres.

A. Argentina

En la reforma estructural que se llevó a cabo en la Argentina en 1994, al sistema público de reparto se le agregó un componente de capitalización individual y contribución definida. Esta reforma implicó la exclusión de numerosos grupos poblacionales, en que predominaban las mujeres, como es el caso de las empleadas del servicio doméstico, los trabajadores rurales y el importante universo de los trabajadores informales (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011). Si bien este sistema se mantuvo por más de un decenio, el hecho de que el modelo tuviera un componente público de reparto hizo que sus efectos sobre la igualdad de género fueran menos drásticos que en otros países, al menos en términos de cobertura.

1. Antecedentes

En 1981, durante la dictadura militar, se lleva a cabo una reforma que inicia los problemas financieros del sistema de pensiones basado en el reparto, pues se eliminan las contribuciones patronales (que eran del 15% del salario). Tiempo después, en 1985, una parte de los ingresos contributivos del sistema pasa del programa de asignaciones familiares a las pensiones, se va reinstalando paulatinamente el aporte patronal y se crean nuevas fuentes de financiamiento mediante impuestos a los servicios básicos. No obstante, nada de esto solucionó los problemas financieros del sistema de pensiones (Roca, Golbert y Lanari, 2012).

Es así que en 1986 se emite el Decreto 2196 de emergencia previsional, en que se considera que el sistema ha colapsado. Esta norma paraliza todas las demandas legales y las sentencias judiciales de cobro de pensiones y establece un haber jubilatorio que representa el mínimo legal más un porcentaje determinado por las remuneraciones, lo que implica un deterioro de las prestaciones y la calidad de vida de las personas jubiladas (Roca, Golbert y Lanari, 2012).

Un quinquenio después, en virtud de la Ley núm. 23.982 de 1991 se inicia el proceso de consolidación de la deuda previsional, que alcanza una cifra récord en 1993. Este mal manejo del sistema de pensiones, sumado a la mala administración macroeconómica, prepara el camino para la reforma de capitalización individual.

En efecto, de conformidad con la Ley núm. 24.241 de 1993 y las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, se procede a llevar a cabo una reforma estructural que da lugar al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Se denomina “integrado” porque en una única estructura jurídica coexisten dos sistemas: el régimen previsional público, organizado según criterios de reparto, y un régimen de administración privada y capitalización individual, gestionado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que genera una suerte de ahorro cautivo para apuntalar el mercado de capitales interno. Cada uno de los subsistemas respondía a formas diferentes de financiamiento. En el caso del reparto, tras la reforma el Estado nacional otorgaba cinco tipos de prestaciones: i) prestación básica universal (PBU), que se pagaba a todos los afiliados al SIJP a partir de los 60 años, en el caso de las mujeres, y de los 65, en el caso de los hombres, que acreditaran 30 años o más de servicios computables cualquiera que fuera el régimen elegido; ii) prestación compensatoria (PC), destinada a los que estaban afiliados al sistema

previsional anterior; iii) prestación adicional por permanencia (PAP), a la que tenían derecho los afiliados que hubieran optado por permanecer en el régimen de reparto; iv) prestación por edad avanzada, reconocida a los afiliados que no cumplían con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones mencionadas anteriormente, y v) retiro por invalidez y pensión por fallecimiento.

A partir de 1993 se emitieron unos decretos sucesivos que fueron disminuyendo las contribuciones patronales hasta que, en 1998, el promedio de estas era del 10,9%. Las trabajadoras y los trabajadores autónomos debían aportar obligatoriamente el 27% de la renta presunta. Por otra parte, en 2001 se estableció que, por medio de un aporte mínimo, los empleadores podían incorporar a las trabajadoras del servicio doméstico al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a una cobertura médica básica (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Cabe destacar que, una vez implementado el subsistema de capitalización individual, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) —que estaba a cargo del componente de reparto— se hizo cargo de las prestaciones en curso de adquisición y de todas las prestaciones de invalidez de una generación de la población. Además de esos gastos, la reforma en sí también significó un importante esfuerzo fiscal (Roca, Golbert y Lanari, 2012).

De forma paulatina, el componente público fue perdiendo importancia en el sistema y, como contrapartida, el subsistema de capitalización individual la fue ganando. Si bien los efectos negativos fueron menores que en el caso de otros países, la proporción de mujeres que percibían jubilaciones se redujo del 74% al 67% entre 1992 y 2006 (Hohnerlein, 2013, citado por Amarante, Colacce y Manzi, 2017).

2. Retorno al reparto (2008-2015)

Diez años después de implementar el componente de capitalización individual, se empiezan a adoptar medidas como el Programa de Inclusión Previsional, más conocido como “moratoria previsional”, y la posibilidad temporal (por seis meses) de que quienes aportaban dirigieran sus contribuciones solo al reparto. Finalmente, en 2008 se cierra el componente de capitalización individual y administración privada, y se mantiene el componente de reparto, beneficio definido, financiamiento tripartito, y gestión y administración estatal como componente exclusivo.

Mediante la Ley núm. 26.425 se disuelve el pilar de capitalización individual y se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que conforma la estructura actual del sistema previsional en el marco del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Además, en 2014 y mediante la Ley núm. 26.970, se introduce la llamada nueva moratoria previsional, para facilitar la jubilación de aproximadamente medio millón de personas.

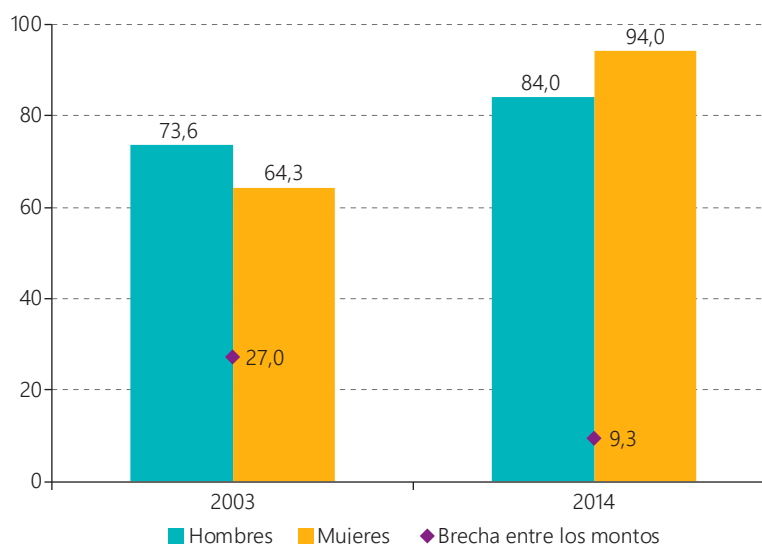
En el régimen vigente, el financiamiento de las pensiones es tripartito. La parte empleadora aporta un 10,17% al SIPA (de un 23% que aporta a la seguridad social, que se destina al Fondo Nacional del Empleo, las asignaciones familiares y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados). La parte trabajadora aporta un 11% (más un 3% que va al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y un 3% que se dirige a los programas sociales). Para jubilarse hay que tener 30 años de cotización a la edad de 60 años, en el caso de las mujeres, y de 65, en el caso de los varones. Puede reemplazarse un año de la edad de jubilación por dos de contribuciones. Además, también se ofrece la posibilidad de obtener una jubilación por edad avanzada a los 70 años de edad, con diez años de contribuciones en el caso de los trabajadores en general y al menos cinco años en el caso de los trabajadores independientes.

Tanto el retorno al reparto como las medidas previas, sobre todo la moratoria previsional, tuvieron un claro efecto positivo en la cobertura femenina. El retorno al reparto además incidió en el estrechamiento de la brecha de género relacionada con los montos de las prestaciones. Esta realidad constituye una muestra de la relevancia que el diseño de un sistema de pensiones tiene a la hora de incluir a las mujeres y fomentar la igualdad de género.

Los resultados de la moratoria previsional representan un ejemplo contundente de cómo las brechas del mercado laboral se reproducen en el sistema previsional cuando no se adoptan medidas compensatorias: el 87% de las personas que se presentaron a la moratoria previsional en 2009 eran mujeres que tenían una edad promedio de 72 años. Tres cuartas partes de ellas no contaba con ningún beneficio jubilatorio previo. Por tales razones, comúnmente se denomina a esta moratoria “jubilación para amas de casa”, sin que lo sea de manera exclusiva (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Como se muestra en el gráfico III.1, la expansión de la cobertura de las mujeres es notable, como también lo es la reducción de la brecha de género que se observa en el monto promedio de las prestaciones.

Gráfico III.1
Argentina: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2003 y 2014
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: Los datos corresponden a 31 aglomerados urbanos. La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años de edad y más, y de los hombres del mismo tramo de edad.

La brecha en el monto de las prestaciones es un indicador que da cuenta de la desigualdad entre lo que perciben las mujeres y los varones por concepto de jubilaciones y pensiones. De manera que, en alguna medida, dicha brecha también refleja la situación de las mujeres en lo que respecta a la autonomía económica.

Con respecto a la cobertura del sistema de pensiones (la relación entre la cantidad de cotizantes y la cantidad de personas ocupadas), esta pasó del 51,4% en 2008 al 53,7% en 2014, lo que representa un aumento de 2,3 puntos porcentuales en relación con todas las personas ocupadas. En el caso de las mujeres, el aumento fue de 4,7 puntos porcentuales en el mismo período, lo que representa un aumento mayor que el de los hombres (0,5 puntos porcentuales). Esto significa que, en 2014, la cobertura de las mujeres era mayor que la de los hombres (54,8% y 52,8%, respectivamente) (CEPAL, 2018).

3. Los últimos cambios paramétricos (2016-2018)

Mediante la Ley núm. 27.260 del 22 de julio de 2016 se crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. En dicha ley se establecen nuevos criterios para el reajuste de haberes y se dispone la cancelación de las deudas previsionales pendientes. Además, se instituye una pensión no contributiva denominada Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que equivale al 80% de la pensión mínima y está destinada a los mayores de 65 años de edad que no tengan otra pensión contributiva o no contributiva. Este programa también habilita el cobro de asignaciones familiares y permite acceder a los servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

A partir de la sanción de la ley, todos los jubilados que hicieron sus aportes, estén cobrando menos de lo que les corresponde y se incorporen al programa pasarán a cobrar sus haberes actualizados. En el caso de quienes hayan iniciado juicio y tengan sentencia, los haberes retroactivos se pagarán 50% al contado y 50% en cuotas que se irán actualizando. De acuerdo con los datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), se trata de alrededor de 50.000 personas⁸.

Quienes hayan iniciado juicio pero aún no tengan sentencia podrán cobrar hasta 48 meses retroactivos. Se trata de alrededor de 250.000 personas. El proceso se irá aplicando de forma gradual hasta alcanzar a todos los jubilados, y comenzará con los mayores de 80 años o los enfermos de gravedad. Tanto en el caso de los jubilados que tienen sentencia judicial como en el de los que no la tienen, deben firmarse acuerdos entre las personas jubiladas y la ANSES, y estos deben homologarse ante el Poder Judicial. Las nuevas prestaciones y ajustes se financiarán con la venta de acciones de empresas privadas que son propiedad de la ANSES y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de esa institución.

En 2018, por medio de la Ley núm. 27.426 y de un decreto reglamentario, se establece un nuevo índice de movilidad jubilatoria con base en las variaciones del índice de precios al consumidor y de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables. Además, se establece la facultad del empleador de intimar a la parte trabajadora a iniciar los trámites de jubilación en caso de que esta haya cumplido 70 años de edad, y se fijan los requisitos para recibir la prestación básica universal.

Asimismo, el acceso a la pensión universal para el adulto mayor se restringe para quienes opten por seguir trabajando luego de los 65 años. En el decreto reglamentario se dispone que, en el caso de quienes cobren dicha pensión y sigan trabajando para completar los 30 años de aportes o sumar más años de aportes, los años aportados mientras hayan estado cobrando la pensión se tomarán en cuenta exclusivamente para computar los años de servicios, pero no para calcular el haber. Por tanto, en el caso de los que hayan trabajado y cobrado la pensión al mismo tiempo, los años de aportes adicionales de trabajo no les dan derecho a acrecentar su haber jubilatorio a razón del 1,5% del sueldo promedio actualizado de los últimos diez años por cada año aportado, como lo indica la ley.

4. La importancia de una mirada histórica

Los cambios que tuvieron lugar en la Argentina desde la década de 1980 hasta la actualidad representan una experiencia que ilustra varios fenómenos en relativamente poco tiempo y deja algunos aprendizajes importantes.

Se trata de un país pionero en la implementación de un sistema de seguridad social, ya que las primeras cajas datan de principios del siglo XX; seguramente por ese motivo, y tal vez al igual que en el Uruguay, las reformas de capitalización individual se afrontaron con mayor sensibilidad. En la Argentina se introdujo un componente de capitalización individual a principios de los noventa, pero se mantuvo uno de reparto y beneficio definido, por lo que los efectos de la privatización

⁸ Véase [en línea]: <http://www.anses.gob.ar/reparacionhistorica/>.

sobre la igualdad de género fueron menores que en otros casos. No obstante, conforme fue consolidándose la importancia del primer componente y reduciéndose la del segundo, se fueron verificando efectos negativos.

Si bien es innegable que los sistemas de reparto y beneficio definido son especialmente sensibles a la presión demográfica, también lo es que el mal manejo fue el factor que determinó la crisis del sistema y que, a su vez, los factores que llevaron a implementar la capitalización individual fueron ideológicos.

Entre 2004 y 2008 se tomó el camino inverso y se adoptaron una serie de medidas tendientes a potenciar el componente de reparto y beneficio definido. Gracias a eso se verificaron resultados casi inmediatos en la cobertura de las mujeres, lo que puso en evidencia el papel perjudicial que la capitalización individual había desempeñado en ese aspecto. En 2008 se retomó de lleno el reparto y beneficio definido, y se eliminó el componente de capitalización individual. Los efectos de esa reforma sobre la inclusión de las mujeres y la cuantía de sus prestaciones fueron notables.

De lo anterior se pueden extraer al menos tres lecciones. Primero, que es importante que los sistemas de seguridad social estén legitimados por un pacto social amplio y que, cuando se les introducen cambios no pactados, se vuelven frágiles. Segundo, que el fracaso o la crisis de un modelo no siempre obedece a fallas en el diseño o a que el sistema en sí no sea apto, sino a que se lo administra mal. Tercero, que el tipo de sistema es de suma relevancia para la igualdad de género.

Es decir que, ante una nueva crisis del sistema actual, habría que tener presente que los problemas financieros no necesariamente obedecen al tipo de mecanismo, sino que pueden deberse a cómo este se maneja y administra, y a otros aspectos ligados a su sostenibilidad, como los regímenes de excepción y las distintas administraciones vigentes en el caso de los países federales. Podría también alertarse sobre la necesidad de sopesar, por una parte, la tentación de endurecer los requisitos de acceso a las prestaciones o de establecer algunas modificaciones que supongan un regreso a la capitalización individual en pos de lograr un mayor equilibrio actuarial, y, por otra parte, el riesgo de que se deterioren los indicadores de cobertura y suficiencia de las prestaciones. Esto último significa, en definitiva, el deterioro de la calidad de vida de las personas mayores, lo que a la larga exige hacer erogaciones fiscales, ya sea dentro de la seguridad social o fuera de ella.

B. Estado Plurinacional de Bolivia

En el Estado Plurinacional de Bolivia, las instituciones de seguridad social se establecen en la década de 1950. Si bien siempre ha habido problemas administrativos y financieros en todas las áreas (asignaciones familiares, salud, protección a la maternidad), la menos consolidada ha sido tradicionalmente la seguridad social de largo plazo, es decir, el sistema de pensiones.

1. Antecedentes (1997-2009)

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el sistema de pensiones de capitalización individual se estableció en 1997 (Ley núm. 1732 de 1996), junto con el Fondo de Capitalización Colectiva⁹. Este dio lugar al Bono Solidario (Bonosol), una prestación universal y no contributiva que inicialmente estaba destinada a personas mayores de 65 años. Tanto el Fondo de Capitalización Colectiva como el Fondo de Capitalización Individual eran gestionados por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La capitalización individual daba lugar a la pensión de vejez, que podía adoptar la modalidad de mensualidad vitalicia variable —administrada y pagada por una AFP— o de seguro vitalicio, que era un monto fijo pagado por una compañía de seguros. El afiliado aportaba mensualmente un

⁹ El Fondo de Capitalización Colectiva estaba constituido por aproximadamente el 50% de las acciones de diez empresas públicas privatizadas.

10% de su remuneración, más un 1,71% para la prima del seguro de riesgo común y un 0,5% para la comisión de la AFP. Además, se le descontaba otro 0,23% anual sobre los saldos totales acumulados, como comisión por la administración de la cartera. Por consiguiente, el afiliado pagaba casi un 13%. El empleador aportaba tan solo el 1,71% para el seguro de riesgo profesional y el 2% para el fondo de vivienda; esto significa que no había aporte patronal para el sistema de jubilación.

Con el transcurrir de los años se implementó una pensión mínima que no estaba contemplada en la reforma de 1997. Para acceder a ella había que tener 60 años (tanto en el caso de las mujeres como en el de los varones), haber cotizado 180 períodos o más y tener una pensión referencial que fuera inferior a la pensión mínima.

Al igual que en otros países, en el Estado Plurinacional de Bolivia las pensiones estaban determinadas (y aún lo están) por la densidad de las cotizaciones y por el salario base. Para jubilarse se necesitaba un fondo que equivaliera al 70% del salario base, que se calculaba sobre el promedio de los últimos cinco años previos al retiro, con 180 cotizaciones o 15 años de aportes. Cumplidos estos requisitos, la pensión se calculaba considerando el capital acumulado y el factor de descuento actuarial, en que se incorporaba la expectativa de vida en el momento de la jubilación, que era una para las mujeres y otra para los hombres, así como la existencia de derechohabientes, es decir, de herederos, que en su mayoría representarían el cobro de una pensión de viudez.

De conformidad con la tendencia regional, la reforma boliviana se diseñó sobre la base de una serie de supuestos acerca del perfil de los destinatarios: un trabajador varón con ingresos estables, suficientes y regulares para cotizar, es decir, un empleado del sector formal de la economía con contrato de trabajo indefinido. Este prototipo de trabajador se aleja de la realidad de casi toda América Latina, pero resulta aún más ajeno en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, ya que este país posee una de las tasas de informalidad laboral más altas de la región.

Por lo mismo, todos los efectos de género que se señalaron en relación con América Latina se verificaban en el caso boliviano, pero de manera aún más acentuada. Como resultado de estos hechos, en 2009, año previo a la reforma de segunda generación, solo 3,5 de cada 10 aportantes eran mujeres, y ellas representaban solo el 17,9% de los jubilados (Escóbar, 2014).

Al igual que en otros países, en los factores actuariales que se utilizaban de conformidad con del reglamento de la Ley de Pensiones se utilizaban tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, lo que como ya se ha dicho discrimina a las mujeres. Además, las edades consideradas no correspondían al país, sino que eran alrededor de 20 años más altas para ambos sexos¹⁰.

El costo fiscal que en un inicio se había estimado para esta reforma previsional prácticamente se cuadruplicó (se multiplicó por 3,8), y pasó de 2.360 millones de dólares de valor presente en el período 1997-2060 a 8.929 millones en el período 2007-2060 (Gamboa, 2014).

2. Capitalización individual con administración estatal (2010)

En respuesta a un mandato constitucional, en 2010 se empieza a implementar mediante la Ley 065, un sistema de capitalización individual que es de administración estatal y tiene un componente solidario. En la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 se reconoce el derecho a la seguridad social y se establece que es deber del Estado garantizar el derecho a la jubilación con carácter universal, solidario y equitativo. Se señala además que la dirección y la administración de la seguridad social corresponde al Estado.

¹⁰ Al menos en el caso de la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, se utilizaban unas tablas actuariales elaboradas para países que tenían otras características demográficas, donde la expectativa de vida era mayor. Se trataba de planillas estandarizadas; en este caso concreto se usó la GAM 71, que se había diseñado para los Estados Unidos (CEPAL, 2003a y 2003b).

El sistema continúa siendo de capitalización individual, pero se estatizan las AFP y se establece que los fondos previsionales deben ser administrados por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo¹¹. La pensión se sigue determinando en virtud de los aportes individuales y de su rentabilidad, pero, cuando corresponde, estos fondos se completan para dar lugar a la obtención de la pensión solidaria, financiada con un incremento de la cotización de la parte trabajadora y con el aporte patronal que instituye la reforma. Además se mantiene la Renta Dignidad como prestación no contributiva universal.

Para acceder a la prestación de vejez, los trabajadores mayores de 50 años, en el caso de las mujeres, y de 55 años, en el caso de los varones, deben financiarse el 60% del denominado referente salarial, que se calcula considerando el saldo de la cuenta personal previsional (CPP) sobre la base de los últimos dos años de remuneraciones y aportes, y la compensación de cotizaciones (CC)¹². Esto último se aplica a quienes hubieran hecho aportes al sistema de reparto, que aún no se extingue en su totalidad.

Los aportes son similares a los que regían antes de la reforma. Los trabajadores y las trabajadoras aportan el 10% de su remuneración, más el 1,71% por la prima de riesgo común, 0,5% por comisión de administración y otro 0,5% para financiar el fondo solidario destinado a la pensión solidaria que se instituyó con esta reforma. Los grupos de mayores ingresos aportan además entre el 1% y el 10% de su remuneración al mencionado fondo, al que también contribuye el empleador con el 3% del total de su nómina de empleados. Estas cotizaciones, la patronal y la diferenciada para los grupos de mayores ingresos, son innovaciones de la reforma. El empleador además continúa pagando el 1,71% por prima de riesgo laboral (que en el caso de los trabajadores independientes pagan los propios trabajadores).

Para acceder a la pensión solidaria hay que tener 58 años de edad y 120 aportes; por cada 12 aportes adicionales, la cuantía de la pensión se incrementa un 6%.

Como respuesta a las demandas del movimiento de mujeres, se establecen las políticas de protección de género en la Ley 065 de 2010, en que se recogen parte de las reivindicaciones. En él se establece un bono por maternidad para las destinatarias de la pensión solidaria, a quienes se adicionan 12 cotizaciones por cada hijo, hasta un máximo de 36 períodos. Las destinatarias también pueden optar por que se les disminuya hasta tres años la edad para acceder a la pensión solidaria.

Si bien en las normas mencionadas el beneficio se extiende solamente a las mujeres de escasos recursos y fortalece su rol de cuidadoras, también es cierto que se tiene la intención de reconocer el trabajo de cuidado no remunerado y los efectos de este sobre la discontinuidad de las cotizaciones. La demanda de las mujeres era que los aportes no se reconocieran en función de los hijos e hijas que se tuvieran, sino que el reconocimiento se extendiera a todas las mujeres sin mediatizar el derecho, pues está demostrado que todas se dedican a las labores del hogar y cuidan, no solo a hijos e hijas, sino también a padres, hermanos menores y parejas adultas, lo que en algunos casos perjudica la trayectoria laboral y, en otros, el tipo de empleo al que acceden.

Además, hay otras dos medidas en la Ley, que pese a no estar en la sección dedicada a las desigualdades de género, inciden directamente en ellas. Una es la mención expresa de que en el cálculo de las pensiones se utilizarán tablas de mortalidad únicas para ambos sexos. Esta disposición se ratifica luego en el reglamento de la ley¹³. La otra es el establecimiento del pago de un salario

¹¹ A la fecha, la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo administra el Fondo de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad); los fondos contributivos, no obstante, siguen siendo administrados por las AFP debido a que su transferencia a la Gestora se postergó en varias ocasiones. En el Decreto Supremo núm. 3333 del 20 de septiembre de 2017 se amplía una vez más el plazo para transferir la administración del régimen contributivo (fondo de jubilación) y del semicontributivo (fondo solidario), y se prevén 18 meses adicionales, es decir, hasta marzo de 2019.

¹² Las edades mencionadas disminuyen en el caso de los trabajos dentro y fuera de las minas, y de los trabajos calificados como peligrosos e insalubres.

¹³ En dicho reglamento también se establece que, cuando se trate de trabajadores mineros, se computarán cuatro años menos de expectativa de vida.

mínimo adicional a la pensión de invalidez en los casos considerados de “gran invalidez”. Se considera que esta medida beneficia indirectamente a las mujeres por su rol de cuidadoras de personas en situación de dependencia.

Por otra parte, se mantiene el desafío de incluir a las empleadas domésticas, pues la ley no las contempla. Otro reto es hallar una forma de calcular el referente salarial, es decir, los años que se consideran al calcular la jubilación, que sea acorde con la trayectoria salarial femenina. Esto se debe a que hay evidencia de que la brecha salarial de género se incrementa en los años previos al retiro, pero en la reforma se establece que para calcular el salario base se deben tomar en cuenta los dos últimos años de la trayectoria laboral¹⁴.

La deficiencia más grave de la reforma continúa siendo la falta de mecanismos para atraer a los trabajadores y trabajadoras independientes, que incluso tienen que cubrir el seguro de riesgos laborales, que en el caso de los trabajadores dependientes cubre la parte empleadora.

La mencionada deficiencia pone de manifiesto que el origen del derecho a la pensión sigue siendo el salario (del sector formal), cuando la seguridad social debería ser considerada como un nuevo vector de integración social que consolide redes de seguridad social desvinculadas del empleo asalariado (Pautassi, 2007, pág. 43). Esto se logra en parte con la Renta Dignidad, pero dicha renta funciona como una transferencia monetaria que se hace por fuera del sistema de pensiones y su monto es insuficiente para subsistir.

Desde que la nueva ley entró en vigencia se ha logrado captar a un pequeño sector privilegiado del empleo independiente, los consultores, mediante el requerimiento de que la parte contratante realice las aportaciones. Es así que la cotización se ha tornado obligatoria para los consultores en línea o por producto. Cabe aclarar, además, que en muchos casos hay personas que trabajan formalmente como si pertenecieran a estas categorías, cuando en realidad lo que tienen es un trabajo dependiente, en que cumplen jornada y asisten de manera regular a su lugar de trabajo. Esta forma de trabajo asalariado disfrazado para evadir las cargas sociales se da incluso en el empleo público, tal como revelan algunas investigaciones (Marco, 2015).

En el gráfico III.2 se muestra la cobertura de las prestaciones contributivas y no contributivas. La proporción de personas receptoras de pensiones contributivas sigue siendo notablemente baja, y entre las mujeres no ha habido mejoras desde la reforma. Sin embargo, la cobertura de las prestaciones no contributivas es alta; en este caso, el desafío es la suficiencia de la prestación, pues su monto se asemeja más al de un bono que al de una pensión de la seguridad social¹⁵.

La reforma ha implicado un leve incremento de la afiliación, tanto de los hombres como de las mujeres. En efecto, la proporción de afiliados sobre el total de ocupados ha pasado del 15,4% en 2009 al 18,9% en 2015. En ese período, el aumento fue exactamente igual en el caso de los hombres (del 17% al 20,4%) y en el de las mujeres (del 13,4% al 16,8%), a saber, 3,4 puntos porcentuales. Aumentar la afiliación sigue siendo un desafío importante, pues la mayor parte de la población que actualmente está en el mercado laboral (el 81,1%) todavía está fuera del sistema previsional (CEPAL, 2018).

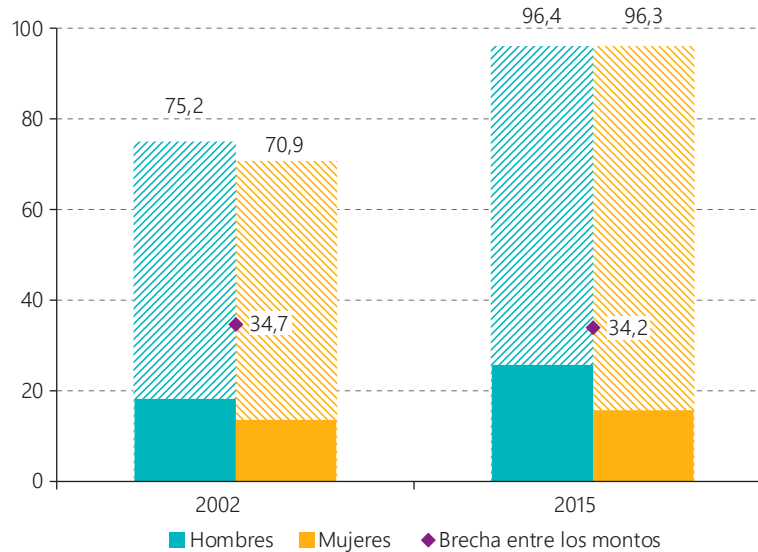
Este caso muestra que el diseño y la lógica del sistema de pensiones es determinante independientemente de quien lo administre. En otras palabras, si cada quien sigue velando por su propio futuro, el mecanismo solidario no alcanza y no se logra llegar a la mayoría de la población. No resulta suficiente que los fondos de los pocos que están en el sistema previsional sean administrados por el Estado.

¹⁴ De acuerdo con los datos de la Encuesta Trimestral de Empleo de 2009, que es el año anterior a la reforma, las mujeres de 40 a 49 años percibían en promedio un ingreso que representaba el 63% del ingreso masculino; en el tramo de 50 a 59 años, la proporción era del 54%, y en el tramo de 60 a 69 años, del 41% (Marco, 2016).

¹⁵ La Renta Dignidad es de 250 y 300 bolivianos mensuales, dependiendo de si se tiene o no una pensión contributiva. El salario mínimo nacional es de 2000 bolivianos.

Gráfico III.2

Estado Plurinacional de Bolivia: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002 y 2015
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad. El área con trazo corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas. Las encuestas permiten distinguir de manera específica la recepción de ingresos por el sistema Bolivida en 2002 y por Renta Dignidad en 2015.

C. Chile

Chile amerita especial atención tanto por ser el país donde se gestó la capitalización individual, como por haber empezado hace más de dos años un proceso de reforma que no logra concretar, lo que pone de relieve el carácter fundamentalmente político de estos procesos.

Si bien la evaluación y el cambio de los sistemas de pensiones tienen implicaciones técnicas más complejas que otros ámbitos de la política pública, los procesos de reforma previsional reflejan una pugna por la distribución de recursos. En este caso muestran también el poder del sector de las AFP y las distintas apreciaciones de los sectores políticos sobre la modalidad que debería adoptar un sistema de seguridad social. La reforma no ha prosperado, a pesar de las exigencias de una ciudadanía organizada que se ha manifestado en distintas marchas masivas y ha dado lugar al movimiento “No más AFP”. Al parecer, no ha bastado con el establecimiento de una comisión asesora presidencial de reforma ni con la presentación de varios proyectos de ley de modificación del sistema de pensiones.

En la actualidad, la ciudadanía se considera empoderada y reivindica sus derechos sociales. Los déficits en materia de pensiones de vejez serían mayores si no fuera por la reforma de 2008 que, sin ser suficiente, permitió mejorar la situación de gran parte de la población.

1. Antecedentes

La reforma mediante la que se privatizó el sistema de pensiones de Chile tuvo lugar a principios de los años ochenta, en plena dictadura de Augusto Pinochet. En consecuencia, no había posibilidades de establecer pactos sociales amplios que facilitaran la legitimidad y sostenibilidad de los sistemas

previsionales. En esta reforma, el sistema civil de reparto quedó reemplazado por un sistema de capitalización individual, aunque el cambio no afectó a los jubilados pertenecientes a la generación de transición ni a los policías y militares.

Según el Decreto Ley núm. 3500 de 1980, el nuevo sistema es obligatorio para los trabajadores dependientes y optativo para los independientes. Los afiliados debían cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10% de sus remuneraciones y rentas disponibles, además de aportar una cotización adicional, y eventualmente voluntaria, así como las comisiones que percibieran las AFP.

Las principales modalidades de pensión son el retiro programado y la renta vitalicia. En la primera, el trabajador mantiene su cuenta en la AFP en que se encuentra afiliado y su monto de pensión se recalcula cada año, teniendo en cuenta factores como el saldo acumulado por el trabajador, sus expectativas de vida, sus beneficiarios legales y la rentabilidad futura de la cuenta. Por su parte, en la modalidad de renta vitalicia, los afiliados pueden contratar la pensión con una compañía de seguros de vida, que se compromete a abonarles una renta mensual constante en términos reales de por vida y a pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios. Las edades de jubilación son de 60 años en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los hombres.

Además, estas modalidades tienen algunas variantes. Así, la renta temporal corresponde al pago que hace la AFP con cargo al saldo que queda en la cuenta del afiliado después de transferida la prima a la compañía de seguros para contratar la renta vitalicia diferida. A diferencia del retiro programado, en este cálculo no se usan tablas de mortalidad. Sin embargo, las compañías de seguro sí utilizarán estas tablas en el cálculo de sus reservas.

El sistema contaba también con el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) para personas de ambos sexos en situación de extrema pobreza que estuviesen en situación de invalidez o fuesen mayores de 65 años. Por último, estaba prevista la garantía de la pensión mínima para quienes no lograran autofinanciarse una jubilación por no haber cumplido el requisito de aportar 240 cotizaciones (equivalentes a 20 años).

A fines del siglo XX, y a pesar del incremento de la cobertura del componente no contributivo durante la década de 1990, uno de los grandes desafíos del sistema de pensiones era la necesidad de incrementar la cobertura del componente contributivo. Esto era especialmente importante en el caso de los trabajadores independientes, las personas de bajos ingresos y las mujeres en general (Arenas y Benavides, 2003).

La vigencia de este sistema durante más de dos décadas no produjo los resultados prometidos y se verificaron los impactos negativos señalados en el apartado de antecedentes. De hecho, hasta 2006 solo el 59% de la fuerza laboral cotizaba en el sistema previsional. La cobertura deficiente y los bajos montos de las pensiones afectaban a afiliados que cotizaban, pero obtenían prestaciones muy bajas, a personas afiliadas que no cotizaban regularmente y a las que directamente no estaban afiliadas. Además, los fondos correspondientes a mujeres equivalían al 50% de los acumulados por los hombres y la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre el 52% y el 57% de la masculina. Como corolario, en determinado momento se concluyó que, a mediano plazo, más de la mitad de los afiliados y casi tres cuartas partes de las mujeres no alcanzarían a cumplir los requisitos necesarios para obtener la pensión mínima, por lo que podrían convertirse en destinatarios de la pensión asistencial (Yáñez, 2010).

2. Retorno a la seguridad social

Chile ha experimentado un proceso de envejecimiento de celeridad llamativa con relación a la región¹⁶. Con este telón de fondo, y debido a los alarmantes datos de cobertura y suficiencia de las prestaciones, así como a las cuantiosas erogaciones fiscales que se proyectaban, se inició en 2006 un proceso de reforma previsional.

¹⁶ Para 2050, casi un tercio de la población chilena tendrá más de 60 años (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a).

Este proceso se centró en el trabajo de una comisión interinstitucional e intersectorial, conformada por especialistas de distintas corrientes de pensamiento, que a su vez sostuvieron audiencias con representantes de diversos sectores de la sociedad civil. Como resultado de esa labor, se definió la reforma mediante la Ley núm. 20.255 de 2008, que mantiene el sistema de capitalización individual, pero introduce modificaciones encaminadas a aumentar la equidad y la inclusión.

Las principales modificaciones derivadas de la reforma fueron la inclusión de un pilar solidario y la adopción de medidas en pro de la equidad de género, de estímulo a la competencia entre las AFP, de ampliación de cobertura para trabajadores y trabajadoras independientes, y de responsabilidad fiscal.

La pensión básica solidaria (PBS) reemplazó a la PASIS, con un incremento sustancial de su monto y de la pensión mínima. Se preveían dos pilares contributivos, uno obligatorio para dependientes e independientes, y otro voluntario. Los requisitos para acceder a esta pensión son tener 65 años de edad, pertenecer al 60% más pobre de la población y tener 20 años de residencia en el país. No se exige ningún aporte previo para la PBS. Otro beneficio es el aporte previsional solidario de vejez (APS), que es decreciente hasta llegar a un máximo, por encima del cual se extingue. Es decir, que la protección brindada ha sido mayor tanto por la magnitud de la cobertura como de los montos de las prestaciones.

La pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario fueron pensados con el fin de reducir las desigualdades de género, pues se elimina el requisito de las cotizaciones mínimas. Esto beneficia a quienes no están en el mercado laboral y se dedican a las actividades de cuidado y las labores domésticas. También beneficia a las trabajadoras informales y temporales, y a todas las trabajadoras que, en general, tienen densidades de cotización y montos acumulados inferiores. En esta línea, se establece también una bonificación por hijo nacido (o adoptado) de 18 cotizaciones por el salario mínimo. Se trata de un derecho universal, por lo que no importa el nivel de ingresos de la mujer, ni si ha realizado cotizaciones o no.

Las compensaciones por cuidado han tenido efectos importantes en la tasa de reemplazo de las mujeres, después que las reformas de primera generación estrecharon la relación entre aportes y beneficios. Este efecto se verifica en países europeos, mientras que las evidencias encontradas en la región corresponden justamente al caso chileno (Arza, 2015).

Además, con la reforma se dispuso la división de los saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad. Se autorizó al juez a que realizara esta división si una de las partes se veía menoscabada, como consecuencia del cuidado de los hijos e hijas y las labores del hogar, por no poder desarrollar una actividad remunerada o por realizarla en menor medida de lo que hubiera podido o querido. Se prevé como compensación hasta el 50% de los fondos previsionales acumulados (Yáñez, 2010).

También se estableció la separación por sexo en la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia. Esto responde a la mayor esperanza de vida de las mujeres, con lo que es menos probable que dejen viudos beneficiarios. Además, teniendo en cuenta su menor tasa de accidentabilidad, es menos probable que hagan uso del seguro de invalidez. Por todos estos motivos, se logró en el caso de las mujeres una reducción de la prima que equivale a un aumento de las pensiones autofinanciadas de alrededor del 5% (Yáñez, 2010).

Por otra parte, el ingreso mínimo imponible que se aplica a las trabajadoras de casa particular se igualó al del resto de los trabajadores y se eliminaron las comisiones de las AFP por depósito de cotizaciones y por transferencia de los fondos entre una AFP y otra.

Se mantuvo la ausencia de cotización del empleador para las pensiones de vejez. En efecto, no existe cotización del empleador en el régimen general, salvo en el caso de los trabajos pesados y respecto del régimen de invalidez y sobrevivencia. El empleador cotiza para financiar el seguro

de invalidez y sobrevivencia de sus trabajadores dependientes (el 1,15% de la renta imponible). Se mantienen las opciones de jubilación por retiro programado o por renta vitalicia. Además, sigue aplicándose el régimen especial y preferencial para los militares y policías. Así, en el pilar contributivo del sistema chileno no participan las Fuerzas Armadas ni los Carabineros.

Las Fuerzas Armadas y de Orden siguen teniendo un régimen privilegiado, pues sus cotizaciones se financian con recursos estatales. De hecho, el costo fiscal que representó este subsistema en 2012 ascendió al 0,9% del PIB. Esta cifra es superior incluso al gasto total del Sistema de Pensiones Solidarias que, según datos de 2013, representó el 0,7% del PIB (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a, pág. 58).

En 2008 se proyectó tanto el efecto (costo) total de la reforma de ese año en 1,4% del PIB como el efecto (costo) incremental de la reforma en un 1% del PIB, ambas cifras a 2025 (Arenas y otros, 2008). En 2015, el costo incremental de la reforma de 2008 fue del 0,75% del PIB. A 2025 se sigue proyectando que estará en torno al 1% del PIB, sobre todo por los efectos demográficos.

En contraste, el costo de la reforma de los años ochenta fue notable y aún se hace sentir. El gasto originado por la transición iniciada en 1981 (bonos de reconocimiento, déficit operacional y garantía estatal de pensión mínima) llegó a representar casi un 5% del PIB anual en 1984. Si bien este gasto ha ido disminuyendo a medida que se ha pagado la mayor parte de los costos asociados al cambio de sistema (a su actual valor), se estimó que el costo de la transición equivalía al 136% del PIB de 1981. Dicho costo ha sido asumido por el Estado mediante una combinación de reformas tributarias, recortes de gastos y emisión de deuda (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a). A pocos años de la reforma, se han obtenido resultados notables en términos de cobertura y de reducción de la brecha de género en ese indicador.

En el gráfico III.3 se aprecia lo expuesto. En él se consideran de forma agregada las pensiones contributivas y no contributivas. Sin embargo, también puede verse que la mayor parte del aumento se debió a las pensiones no contributivas y al incremento de la cobertura de las mujeres, por lo que se amplía la brecha entre los montos. Esto sucede debido a que las pensiones no contributivas (donde las mujeres están sobrerrepresentadas) son de monto inferior a las pensiones contributivas.

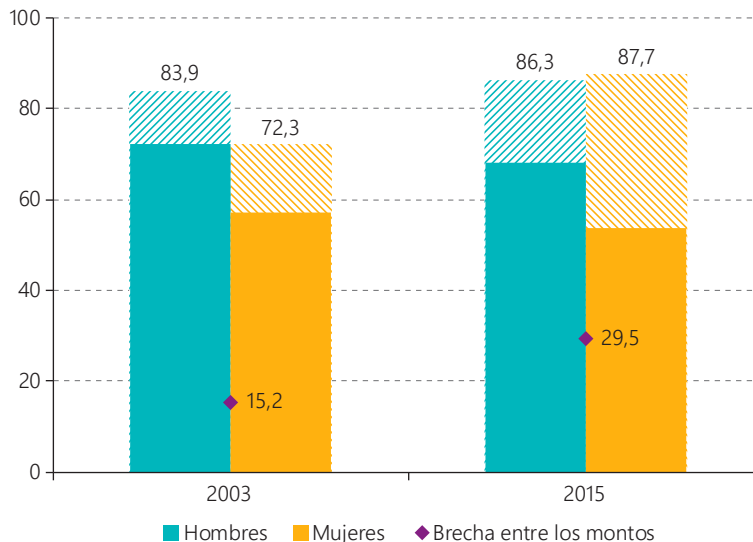
Por otra parte, la cobertura de las personas insertas en el mercado laboral, también ha progresado. Los datos muestran la evolución positiva de la afiliación de la población ocupada entre 2009 y 2015, que pasó del 63,7% al 70,7%. Las tasas de afiliación aumentaron, tanto en el caso de los hombres (del 66% al 71,9%) como de las mujeres (del 60,3% al 69,1%), y se registró una disminución en la brecha de género. Lo más notable es que el incremento de las coberturas se presenta incluso en los sectores de baja productividad, donde la cobertura de las mujeres aumentó 6,3 puntos porcentuales entre 2009 y 2015 (CEPAL, 2018).

Se trató sin duda de una reforma positiva, pero con el transcurso de los años se constató que no había sido suficiente. Las proyecciones mostraban, a siete años de su implementación, que un 50% de los pensionados en el período comprendido entre 2025 y 2035 obtendrían tasas de reemplazo iguales o inferiores al 15% del ingreso promedio de los últimos diez años (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a).

Por supuesto, si el sistema persiste sin cambios, estos resultados serán más alarmantes para las mujeres. En el período comprendido entre 2007 y 2014, la mediana de tasa de reemplazo de las pensiones autofinanciadas de las mujeres es del 24%, mientras que la de los hombres alcanza el 48%. Al incluir el APS, las medianas de tasas de reemplazo aumentan al 31% en el caso de las mujeres y al 60% en el de los hombres (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a).

Gráfico III.3

Chile: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2003 y 2015
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad. El área con trama corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas. Las encuestas permiten distinguir de manera específica la recepción de la pensión asistencial de vejez en 2003 y la pensión básica solidaria de vejez en 2015.

3. El proyecto frustrado de reforma (2015-2018)

En 2014, la Presidenta Michelle Bachelet volvió a implementar una comisión asesora de carácter técnico. Se aplicaron algunos mecanismos de participación social con el fin de lograr cierta pluralidad en términos de ideologías políticas, sobre la base de la metodología que se había seguido en el proceso de reforma anterior. De esta manera se estableció la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, compuesta por 24 especialistas nacionales y extranjeros. Esta instancia trabajó en sesiones internas y ampliadas, celebró audiencias públicas y participó en diálogos en las distintas regiones. También se nutrió de estudios técnicos encargados al efecto, un seminario internacional y una encuesta sobre la percepción ciudadana del sistema de pensiones. Además, se habilitó una página web que no solo ofrecía información, sino que servía para recoger las opiniones y sugerencias de los ciudadanos.

De hecho, según el Decreto Supremo núm. 718 del Ministerio de Hacienda, una de las funciones de la Comisión es realizar audiencias tendientes a materializar la participación ciudadana. A su vez, dicha participación debe entenderse en el contexto de la realización de un diagnóstico de la situación del sistema previsional. En el Decreto también se especifica que las conclusiones de la Comisión no tienen carácter vinculante (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a).

El trabajo de la Comisión se plasmó en un extenso informe, junto con varios otros documentos denominados capítulos de contexto, uno los cuales es *Brechas de género y pensiones en Chile* (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015b). En este documento se destacan los desafíos que presenta el mercado laboral chileno en lo que respecta al acceso a pensiones por parte

de las mujeres. En un análisis de trayectorias realizado se muestra que muchas personas, sobre todo las mujeres, pasaban una parte importante de su carrera fuera de la fuerza de trabajo. Por otro lado, cuando estaban empleadas se ocupaban como trabajadoras independientes en otras épocas de sus trayectorias. Por ese motivo las mujeres figuran como principales destinatarias de las prestaciones no contributivas. Por ejemplo, en diciembre de 2014, el 66,5% de las PBS y el 57,6% de los APS se otorgaron a mujeres. De esta forma, en el contexto de la problemática de género en específico, la Comisión consideró que existen tres desafíos principales para el sistema previsional vigente: i) los montos de la PBS¹⁷ y del APS; ii) la cobertura, y iii) la estrategia de focalización respecto del acceso a los beneficios. El último desafío obedece, por una parte, a problemas de inclusión (es decir, cuando personas que tienen derecho a la prestación no la solicitan) y, por otra, a la extinción del beneficio cuando se deja de cumplir alguno de sus requisitos.

El debate gestado en la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en Chile da cuenta de la coexistencia de distintas perspectivas sobre la forma de abordar los desafíos del país en materia previsional. Como resultado de dichas deliberaciones, se definieron dos propuestas principales. La primera consiste en mantener el mismo tipo de sistema previsional y entrañaría una reforma de menor envergadura que la llevada a cabo en 2008, que integró un componente solidario, al fortalecer dicho componente no contributivo. Precisamente por ese motivo cabría esperar una mayor cobertura femenina, pero también quizás una segmentación más pronunciada de las prestaciones. En ese caso, las mujeres predominarían en el aspecto no contributivo y los hombres en el contributivo. También cabría esperar una ligera mejoría en la igualdad de género derivada de otros aspectos de esta propuesta, que luego figuran como propuestas específicas. Tal es el caso de la tabla de mortalidad para ambos sexos que se aplica en el cálculo de las prestaciones. Sin embargo, no sería muy arriesgado formular la hipótesis de que la mejoría producida por una reforma como la de esta propuesta tendría un tiempo de vida corto. La situación sería similar a lo sucedido con la reforma de 2008, por lo que luego habría que replantearse otro sistema previsional, si lo que se persigue es lograr un mayor grado de inclusión e igualdad.

Por su parte, la segunda propuesta reivindica un sistema de capitalización nocional y un mecanismo de reparto con contribuciones definidas. Es decir, se trataría de un cambio en el diseño mismo del sistema previsional, que ciertamente posibilitaría una mayor redistribución entre la población de diferentes niveles de ingreso y entre hombres y mujeres, tal como se ha visto, por ejemplo, en la experiencia brasileña. Además, un sistema de este tipo implica una apuesta más decidida por el componente contributivo del sistema y puede combinarse con medidas de acción positiva a favor de las mujeres.

En agosto de 2017, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso tres proyectos de ley relacionados con el sistema previsional¹⁸. En ellos se crea un sistema de ahorro colectivo público con transferencias solidarias inter- e intrageneracionales. También se incluye un bono destinado a compensar el efecto negativo que pueden tener sobre las mujeres las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo que se utilizan para el cálculo de las pensiones en el componente de capitalización individual que se mantendría a cargo de las AFP. Dicha compensación es parcial, ya que se accede al 100% de este beneficio a los 65 años y no a la edad legal de retiro (60 años).

En enero de 2018, fue rechazado en la Cámara de Diputados el proyecto de ley por el que se crearía el pilar de ahorro colectivo, componente principal de la reforma.

¹⁷ Representa aproximadamente un 40% del salario mínimo.

¹⁸ Tres proyectos de ley que conforman la reforma del sistema de pensiones: la ley de nuevo ahorro colectivo, la ley que regula el sistema de capitalización individual y la reforma constitucional por la que se crea el Consejo de Ahorro Colectivo.

D. Costa Rica

Desde hace décadas, Costa Rica ocupa un lugar destacado en el contexto regional por sus políticas sociales. Con variaciones en el tiempo, esas políticas han sido entendidas en directa relación con la promoción de la paz social, que se reivindica como valor distintivo, y hasta identitario, de un Estado y una sociedad.

Dadas las características mencionadas, es comprensible que la impronta privatizadora de los años noventa aterrizara tarde y experimentara adaptaciones en ese país.

1. Antecedentes

Las primeras manifestaciones legales de la seguridad social en Costa Rica datan de la década de 1920, cuando se adoptó una norma que protegía a las personas trabajadoras ante accidentes de trabajo. No fue sino en 1941 que se creó el seguro social como tal, con el establecimiento de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Al cabo de unos años se instituyó un sistema de pensiones.

En 2001 se creó en Costa Rica un sistema de pensiones mixto. Se mantuvo el sistema de reparto y se agregó un componente de capitalización individual obligatoria, y otro más que es complementario y voluntario. Poco después de implementada la reforma estructural, se considera necesario plantear una reforma tendiente a la sostenibilidad del sistema, mediante la modificación de algunos de sus parámetros.

2. Cambios en los parámetros para acceder a las prestaciones y algo más (2004-2005)

En 2004 se inicia en Costa Rica un proceso de diálogo social encaminado a definir la reforma a partir de la conformación de una comisión intersectorial, integrada por instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) destacó las fuentes de desigualdad de género en el sistema, tanto las derivadas de las desigualdades en el empleo, como las que obedecían al diseño del sistema (por ejemplo, el hecho de que la pensión de viudez equivaliera en promedio al 60% de la pensión por derecho propio). Sobre esa base, el INAMU exigió facilidades para la integración de las autoempleadas (trabajadoras por cuenta propia), así como medidas de acción positiva y de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres.

En la reforma resultante se modificaron los parámetros de acceso a las prestaciones. Eso no significa que fuese una mera reforma paramétrica, pues se elaboró a partir de un proceso participativo y comprendió dos tipos de medidas consideradas buenas prácticas: i) la acción afirmativa a favor de las mujeres, y ii) la tasa de reemplazo escalonada en virtud del nivel de ingresos. Las modificaciones más relevantes fueron el incremento del porcentaje de cotización (para la parte trabajadora, la empleadora y el Estado), la modificación del salario de referencia, y el cambio en la tasa de reemplazo, que pasa de una proporción fija (del 60%) a una tasa escalonada en virtud del nivel de ingresos y la densidad de cotizaciones (43, al 52,5%)¹⁹. También se previó el establecimiento de la misma tasa de reemplazo para las pensiones de invalidez y vejez.

Se adoptaron medidas de acción afirmativa en beneficio de las mujeres que se retiraban anticipadamente. Se les imputaban seis cotizaciones, tanto en el caso de jubilación anticipada con pensión reducida como en el caso de cuotas suficientes para pensión no reducida.

¹⁹ En los tramos de mayores ingresos, la tasa de reemplazo es del 43% y va ascendiendo hasta llegar al 52,5% en el caso de las personas de menores ingresos. Guarda también cierta relación con la densidad de cotizaciones.

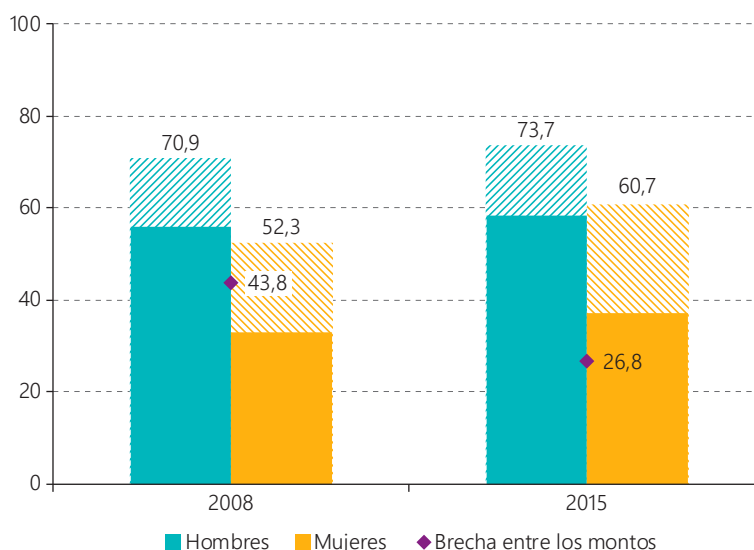
En el caso particular de Costa Rica, este retiro anticipado es útil para los trabajadores y las trabajadoras que comienzan su vida laboral muy temprano y en puestos de trabajo formales, que tienen alta densidad de cotización y alcanzan los 60 o 62 años con muchas más cuotas que las requeridas a los 65 años (Martínez, 2006). La medida de acción positiva que se incorporó con esta reforma era poco significativa, pues solo se trataba de seis meses de cotización y alcanzaba únicamente a las mujeres de trayectoria laboral continua y larga. No obstante, lo cierto es que por segunda vez en la región (la primera ocasión fue en el Brasil), se logró incluir medidas de acción positiva en un sistema previsional.

Merece especial mención la tasa de reemplazo escalonada, pues sus efectos redistributivos son directos. A mayor nivel de ingresos, menor proporción de reemplazo. Al mismo tiempo, mientras más bajos los ingresos laborales, mayor será el porcentaje de reposición de la remuneración que signifique la pensión.

Esta reforma tuvo un efecto positivo en los indicadores de igualdad entre mujeres y hombres. Así se incrementa la proporción de mujeres perceptoras de pensión contributiva y no contributiva, y la afiliación en sectores de baja productividad experimenta un progreso, tanto en hombres como en mujeres (Marco, 2016). La brecha de género en los montos de las prestaciones experimenta también una evolución (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.4

Costa Rica: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2008 y 2015
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad. El área con trama corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas.

3. Los últimos cambios (2016-2017)

En 2016, en el marco de un debate sobre sostenibilidad financiera y actuarial del sistema, se eliminó la posibilidad de retiro anticipado con pensión proporcional o reducida, en cuyo marco se contemplaba la medida de acción positiva a favor de las mujeres. En 2017, mediante resolución de la Junta Directiva de la CCSS, se incrementó la cotización en 1 punto porcentual, hasta un 12,16%²⁰.

Luego se volvió a establecer una mesa de trabajo intersectorial tendiente a una reforma más amplia que el incremento de aportes ya concretado, pero no se realizaron cambios. En esa ocasión también hubo una participación activa del INAMU, cuya posición fue no endurecer los requisitos de acceso y mantener el sistema, lo cual finalmente ocurrió.

E. Uruguay

Al igual que la Argentina y Chile, el Uruguay fue un país pionero en la instalación de un sistema de seguridad social en la región. Se trata quizás del que cuenta con mayor consolidación y legitimidad. Por esa misma razón, allí fue necesario proceder con mayor cautela en el proceso de reforma de capitalización individual que tuvo lugar en la década de 1990. Si bien no se trató tampoco en esta experiencia de un proceso participativo, el sistema tuvo que ceñirse a ciertas pautas y asumir medidas tendientes a evitar la pérdida de prestigio y legitimidad. Así y todo, los efectos sobre la equidad y la inclusión se hicieron sentir, por lo que en 2008 se implementó una serie de medidas correctivas, con resultados muy positivos.

1. Antecedentes

Con la reforma previsional aprobada por la Ley núm. 16.713 de 1995, se estableció en el Uruguay un sistema mixto, con un componente de reparto y beneficio definido y otro de capitalización individual, gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). También se decretó la institucionalización de la historia laboral. Se trataba de la mayor transformación institucional de los años noventa, en un contexto marcado por la reforma constitucional de 1989. En respuesta a las demandas ciudadanas, se estableció el ajuste periódico de las jubilaciones y pensiones. Los reformadores debieron adaptar sus estrategias al “blindaje constitucional” mencionado y al clima suscitado por el referéndum constitucional. La reacción social no fue favorable a la reforma y surgió un movimiento ciudadano en pro de la derogación de esta norma. Sin embargo, las aspiraciones de ese movimiento se vieron frenadas en 1999 cuando la Corte Electoral invalidó las firmas que habrían sido necesarias para plebiscitar la ley (Quirici, 2009).

En el régimen mixto implementado, las personas de mayores ingresos deben cotizar obligatoriamente a ambos componentes. Por su parte, en el caso de las personas de menores ingresos, la aportación de la mitad de su cotización a las AFAP es optativa. Esta opción es irreversible. En este marco, se aumentaron los años de aportes requeridos (de 30 a 35), la edad de jubilación de las mujeres (de 55 a 60 años para la jubilación común y de 65 a 70 años por edad avanzada) y se implementó el sistema de registro de historias laborales con el fin de controlar los años en que efectivamente se contribuyó. Además, se modificaron las tasas de reemplazo (se igualaron para mujeres y hombres, ya que antes se aplicaban tasas superiores en el caso de las mujeres). En la actualidad, las tasas de reemplazo van de entre un 52,5% a un 82,5%, dependiendo de la edad de jubilación y los años aportados.

Cabe destacar que también se creó una administradora de fondos de pensiones estatal, en busca de una solución ante la desconfianza que generaban las entidades administradoras privadas y ante los problemas de legitimidad de la reforma. Esta innovación del modelo chileno, y sobre

²⁰ Para el sector asalariado: un 5,75% en el caso de los empleadores, un 4,50% en el de los trabajadores y un 1,91% en el del Estado. Para el sector de trabajadores por cuenta propia, un 10,25% en el caso de los trabajadores y un 1,91% en el del Estado.

todo el carácter mixto del sistema, derivado de la convivencia del reparto y beneficio definido con la capitalización individual, hicieron que en su momento se hablara de una “reforma a la uruguaya”.

En esta reforma, las prestaciones y requisitos eran: i) jubilación, con 35 años de aportes y 60 años de edad; ii) jubilación por edad avanzada, con 15 años de aporte y 70 años de edad; iii) pensión de supervivencia, que representa entre el 50% y el 75% del sueldo básico jubilatorio y se concede principalmente a las viudas, y en casos excepcionales a los viudos, cuando demuestren dependencia económica de la causante, así como a los hijos, las hijas y padres incapacitados, y iv) pensión asistencial, para los mayores de 70 años carentes de recursos.

Además, en las tasas de reemplazo había una medida de acción positiva, pues antes de la reforma eran de un 75% en el caso de las mujeres y un 65% en el de los hombres en la jubilación común. De este modo quedó eliminada la acción a favor de las mujeres con una tasa única del 50% (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

La capitalización individual ha tenido efectos adversos sobre la equidad social y de género en otros países en que se implementó de forma pura. No obstante, en el caso del Uruguay, esos efectos se han visto muy atenuados precisamente por el componente público del sistema. A diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, las mujeres no están subrepresentadas entre los perceptores de prestaciones de vejez. Sí estaban sobrerrepresentadas en las prestaciones provenientes del Banco de Previsión Social (BPS) (y los hombres en las AFAP), así como en las no contributivas, y representaban la mayoría de las pensiones de viudez.

2. Una reforma que consolida un proceso (2008)

A pesar de las coberturas históricamente altas del sistema previsional uruguayo y de que se logró atenuar los efectos negativos de la reforma de capitalización individual, la sostenibilidad del sistema siempre ha sido una preocupación. Esto se debe a la estructura de edades de la población del Uruguay, uno de los países más envejecidos de la región.

En este contexto, se trató de incrementar tanto la cobertura de pasivos (es decir, de personas que perciben prestaciones), como de activos (es decir, de personas cotizantes). Para este último cometido habría que llegar a sectores del empleo que permanecían excluidos del sistema de pensiones, como el servicio doméstico y el empleo informal en general.

Antes de la reforma de 2008 se llevaron a cabo algunas iniciativas. Se sancionó la Ley núm. 18.065 de 2006, por la que se regula el trabajo doméstico asalariado, reconociendo todos los beneficios en materia de seguridad social, y la Ley núm. 18.246 de 2007 de uniones concubinarias (heterosexuales y homosexuales), que equiparó los derechos de viudos y viudas con sus convivientes (con cinco años de convivencia). También se realizó una amplia campaña de difusión de los derechos adquiridos que produjo un incremento considerable de la cobertura, sobre todo de las trabajadoras pobres.

En 2007, el Gobierno implementó el Diálogo Nacional de Seguridad Social con el objetivo de evaluar el sistema de seguridad social y elaborar insumos para su modificación. Este proceso técnico, político y participativo se organizó sobre la base de cinco mesas temáticas: i) demografía y salud; ii) inclusión, trabajo y seguridad social; iii) seguridad social y protección social; iv) cobertura y seguridad social, y v) financiamiento. Cabe destacar la realización de las mesas de trabajo sobre “El aporte del trabajo no remunerado de las mujeres a la economía y la seguridad social”. Además, como parte del proceso participativo y al igual que en la experiencia chilena, se habilitó una página web para la presentación de propuestas ciudadanas.

Como resultado del proceso, la Ley núm. 18.395 de 2008 flexibilizó las condiciones de acceso, lo que contribuyó a la inclusión de más mujeres. Para el cómputo de años de trabajo, se les reconoció un año por hijo biológico o adoptivo. También se aumentaron los montos de las prestaciones mínimas, que es donde se ubican mayoritariamente las mujeres.

Entre las medidas de la reforma previsional se destaca la reducción de años de servicio requeridos para acceder a la jubilación común, de 35 a 30 años, con una reducción de la prestación, pues la tasa de reemplazo se reduce al 45% y se incrementa un 1% por cada año adicional. El requisito de la jubilación por edad avanzada se reduce de 70 a 65 años y, a medida que se aumenta la edad, se disminuyen los años requeridos: 65 años de edad y 25 de servicio, 66 y 23, 67 y 21, 68 y 19, 69 y 17, 70 y 15. La tasa mínima de reemplazo no se modificó. Está fijada en el 50% para ambos sexos, más un 1% por cada año que exceda el mínimo requerido para cada edad, con un máximo del 14% adicional. Se considera que esta medida sirve a cerca del 70% de los trabajadores privados que se podrán jubilar por esta causal a los 65 años (Aguirre y Scuro, 2010).

También se relajaron los requisitos aplicables a la pensión por invalidez (ya no se requiere haber trabajado los seis meses previos a la incapacidad). Se estableció la pensión no contributiva de vejez desde los 65 años, condicionada a la carencia crítica de recursos, que se suma a la pensión no contributiva para mayores de 70 años, que ya existía también para quienes carecen de recursos.

En cuanto al cómputo de un año de cotizaciones por cada hijo, está previsto para todas las madres, hasta un máximo de cinco años que se imputan al componente de reparto. La iniciativa se pensó como una forma de acción positiva para hacer frente a las discontinuidades que suelen existir en la trayectoria laboral femenina, motivadas por la crianza de los hijos. Los datos ya muestran que las mujeres que no habían logrado completar los años requeridos están utilizando esta norma para jubilarse y que otras están mejorando los montos.

Una evaluación ya evidencia que el principal efecto del cómputo de hijos fue la mejora en el monto de las jubilaciones de las mujeres. En el período comprendido entre 2009 y 2015, en el caso de la jubilación común, el 44% de las mujeres que computaron hijos mejoraron su monto jubilatorio²¹. Por otra parte, el 47,7% de las mujeres que computaron hijos y obtuvieron una jubilación por edad avanzada mejoraron su monto. Las mujeres que se jubilan por edad avanzada computan más hijos que las que se acogen a la jubilación común, y otro tanto sucede con las de menores ingresos. En 2015, en los primeros cuatro deciles, el 86% de las mujeres computan hijos, mientras que en el último decil lo hace solo el 61%. Las jubilaciones femeninas que presentan menores montos utilizan el cómputo por hijos principalmente para acceder a la causal jubilatoria, mientras que las que presentan mejores ingresos mejoran su jubilación con el cómputo (Lavalleya y Tenenbaum, 2017). En 2010, poco después de implementada la reforma, el 43,6% de las mujeres que se jubilaba utilizó el bono por hijo. Al año 2016, ese porcentaje fue del 34,6% (BPS, 2017).

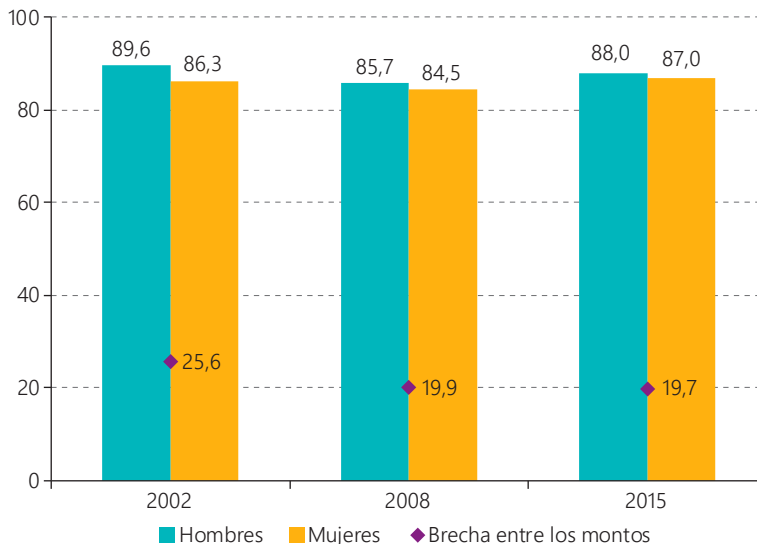
En el gráfico III.5 se muestra la evolución positiva de la reforma en términos de cobertura, mientras que la brecha en los montos se mantiene.

La citada evaluación sobre los efectos de la reforma en el Uruguay (Lavalleya y Tenenbaum, 2017) muestra importantes impactos positivos respecto de la disminución de las desigualdades de género. En 2009, un 77% de las jubilaciones de las mujeres correspondían a pensiones y jubilaciones cuyos valores eran inferiores a la línea de pobreza, mientras que entre los hombres la cifra era de un 56%. En 2015, esos porcentajes descendieron a un 28% y un 15%, respectivamente. Además, con la reforma se equipara la composición de la jubilación por derecho propio, que antes era mayoritariamente masculina.

²¹ La jubilación común es la que corresponde una vez cumplidos los requisitos de edad y años de contribución que exige la ley (60 años de edad y 30 años de aportes). Si al llegar la edad jubilatoria no se cumplen los años requeridos de aportes, la jubilación se posterga cinco años más. Transcurrido ese tiempo, la jubilación procede aun cuando no se tengan los años exigidos en el régimen común.

Gráfico III.5

Uruguay: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002, 2008 y 2015^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas o no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad.

^a Los datos de 2002 corresponden al área urbana.

Asimismo, los efectos positivos de la reforma se verifican en los niveles de afiliación, que en este caso se registran en las cifras oficiales como cobertura de cotizantes. Este incremento es relevante tanto desde el punto de vista de los derechos de trabajadores y trabajadoras como de la sostenibilidad del sistema. Los efectos en la cotización de la población ocupada en sectores de baja productividad son notables, sobre todo en las mujeres, quienes experimentaron un incremento de la cotización de un 30,6% en 2002 a un 48,8% en 2015. Este aumento de 18,2 puntos porcentuales guarda una estrecha relación con la regularización del empleo doméstico, ejercido casi en su totalidad por mujeres (CEPAL, 2018).

IV. Mejor que antes, pero aún excluidas y discriminadas

Como resultado de una nueva ola de reformas de carácter inclusivo en América Latina, hoy las mujeres están en mejor situación en los sistemas de pensiones que hace una década. Esto se comprueba al evaluar su participación como afiliadas o cotizantes, pero también al apreciar la cobertura de las mujeres entre los perceptores de jubilaciones y pensiones.

No obstante, los desafíos que persisten son importantes. En primer lugar, hay países que aún mantienen sistemas con una lógica individualista, excluyente y que no responde a la realidad de los mercados laborales de la región. En segundo lugar, en aquellos países que han emprendido esfuerzos notables con miras a cerrar las brechas sociales y de género, persisten desigualdades de género asociadas a un insuficiente reconocimiento del cuidado, a la falta de estrategias para su redistribución y al hecho de que los sistemas de seguridad social aún no responden a la condición ciudadana de las personas. De ahí que estos sistemas continúen absorbiendo las desigualdades y diferencias asociadas al mundo del empleo.

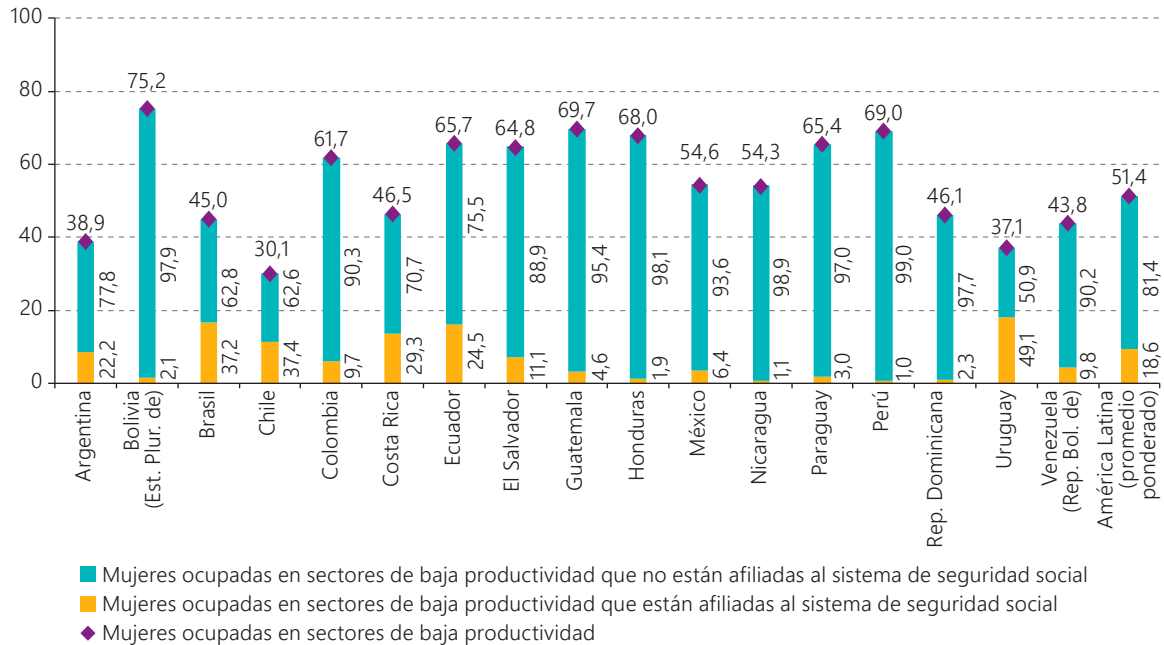
En el gráfico IV.1 se muestra en la gran proporción de mujeres ocupadas en puestos laborales considerados de baja productividad, que es un indicador indirecto (*proxy*) de la ocupación informal. Se evidencia también que, de esta gran proporción de ocupadas, solo hay un mínimo porcentaje de afiliadas (o cotizantes, según sea la forma de registro de la cobertura en los países) a los sistemas de pensiones. Destacan los casos del Brasil, Costa Rica, Chile y el Uruguay, en buena parte como resultado de las reformas referidas en el acápite anterior.

Por otro lado, hay países donde la cobertura de este segmento del empleo es virtualmente inexistente o muy baja. Tal es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, se trata de un desafío de gran magnitud dada la estructura productiva del país y la proporción de población que trabaja en la categoría de cuenta propia o de empleada en microempresas. En la reforma de 2010 no se abordó este enorme desafío. Si bien el mecanismo de solidaridad previsto en ella funciona para quienes están dentro del sistema, no se integraron incentivos para incluir al gran contingente de personas que trabajan de manera informal.

Gráfico IV.1

América Latina (17 países): proporción de mujeres de entre 15 y 64 años ocupadas en sectores de baja productividad, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, alrededor de 2015^{a,b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: Las encuestas de hogares de cada país proporcionan información sobre afiliación o cotización a un sistema de pensiones. Los países que presentan datos sobre afiliación son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

En Colombia, destaca como iniciativa tendiente a cambiar esta realidad el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Se trata de una iniciativa de ahorro voluntario para la vejez, impulsada por el Gobierno nacional para favorecer al segmento de ciudadanía que no cuenta con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que, habiéndolo hecho, cumplió la edad y no logró obtenerla. Es un programa que no está destinado específicamente a los trabajadores del empleo informal. No obstante, pretende llegar a ellos, pues ofrece protección a personas de escasos recursos en la vejez, mediante un ingreso que se recibe cada dos meses, y que es personal e individual a partir de la solicitud de destinación de sus ahorros y por el resto de su vida.

Este sistema flexible busca que los ciudadanos participen voluntariamente en la construcción de un capital que les permita mejorar sus ingresos en la edad adulta, ahorrando desde ahora los recursos que puedan y cuando puedan. Por su parte, el Gobierno premia ese esfuerzo con un subsidio del 20%. Para acceder, es necesario pertenecer a los niveles I, II y III del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), de acuerdo con los cortes que definan el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los ciudadanos pueden estar de manera simultánea vinculados al programa BEPS y afiliados al Sistema General de Pensiones, pero no se permite ahorrar en BEPS y cotizar al Sistema General de Pensiones en un mismo período o mes²².

²² Puede consultarse más información en el portal del programa [en línea] <https://www.colpensiones.gov.co/beeps/>.

En El Salvador persiste el desafío de desarrollar iniciativas para atraer a este vasto sector del empleo. A finales de 2017 se llevó a cabo una reforma del sistema de pensiones²³. En esa ocasión no se logró incluir medidas específicas destinadas a ampliar la cobertura de estos trabajadores y trabajadoras.

En el Paraguay no hay un régimen específico, pero las personas adultas mayores que trabajaron en el sector informal y no lograron acceder al sistema de pensiones en su vida activa quedarían cubiertas por una pensión para adultos mayores pobres, siempre que estén en esa situación. En este caso, igual que en el boliviano, la mayor dificultad radica en la suficiencia de la prestación, pues equivale a poco más de un tercio del salario mínimo²⁴.

Por su parte, en el Perú se creó el Sistema de Pensiones Sociales, de carácter voluntario, para los trabajadores y conductores de las microempresas. No están comprendidos en los alcances de la ley los trabajadores que se encuentren afiliados o sean beneficiarios de otro régimen previsional. El aporte mensual de cada afiliado tiene un máximo del 4% de la remuneración mínima vital correspondiente, sobre la base de las 12 aportaciones al año que son depositadas en una cuenta individual del afiliado al Sistema de Pensiones Sociales. En dicha cuenta se registrarán sus aportes y la rentabilidad acumulados. La cuenta estará a cargo de una AFP, compañía de seguros o entidad bancaria. El registro del Sistema de Pensiones Sociales está a cargo de la Oficina Nacional Previsional (ONP).

El Estado también aportará al Sistema de Pensiones Sociales, por un monto equivalente a la suma de los aportes obligatorios mensuales realizados por los afiliados. Estos tienen derecho a percibir pensión de jubilación cuando cumplan los 65 años de edad y hayan realizado efectivamente por lo menos 300 aportaciones al Fondo de Pensiones Sociales. El monto de la pensión de jubilación se calculará en función del capital acumulado en la cuenta individual de capitalización del afiliado y del aporte realizado por el Estado y su rentabilidad.

En la República Dominicana, la legislación prevé dos tipos de regímenes para el trabajo por cuenta propia: i) un régimen subsidiado, que protege a los trabajadores por cuenta propia que tienen ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado, y ii) otro régimen contributivo subsidiado, que protege a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia que tienen ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

Por otra parte, si la edad promedio en que las personas que se afilian efectivamente se relaciona con los años de contribución requeridos por las legislaciones vigentes en los países, el resultado es alarmante. Tal como ilustra el gráfico IV.2, en países como Bolivia (Estado Plurinacional de) o el Paraguay, solo la cuarta parte de las mujeres ocupadas hoy accederían a una jubilación que implique 15 y 25 años de cotizaciones requeridas por ley, respectivamente. Las tasas de afiliación correspondientes al tramo de 25 a 29 años y de 30 a 34 años de edad apenas llegan al 25% en el

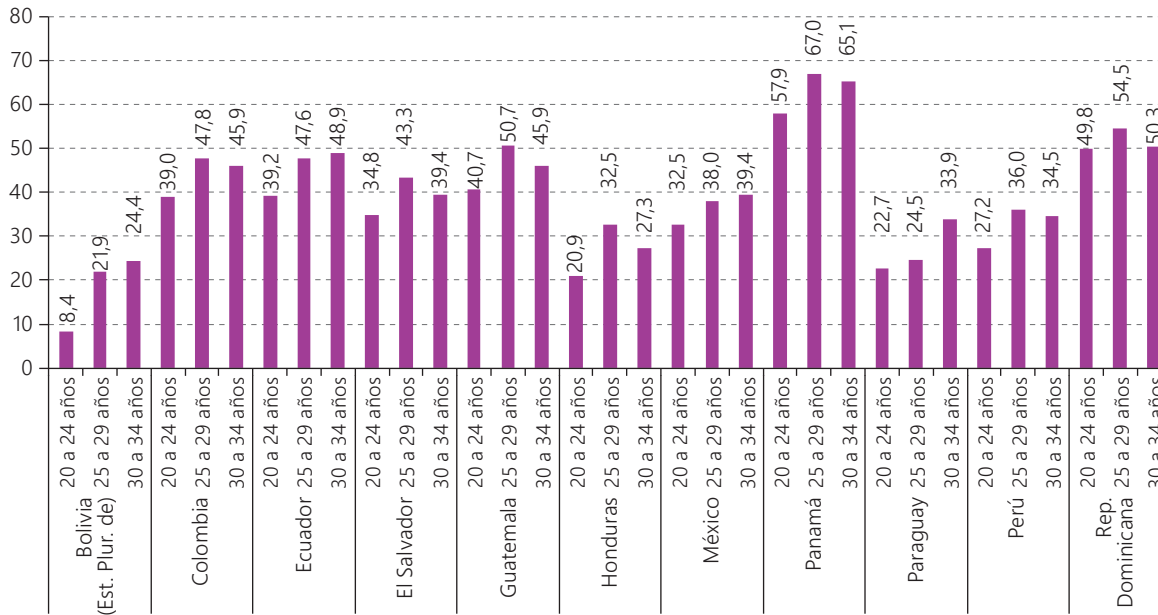
²³ En 1998, El Salvador procedió a implementar una reforma estructural de su sistema de pensiones con un sistema de capitalización individual puro. Una década después, en 2009, debió incluir un componente no contributivo. Tras casi dos años de debate legislativo, en 2017 se implementó una reforma que cambia tan solo los parámetros para el cálculo de los beneficios, pero no el diseño del sistema, que sigue siendo de capitalización individual. Junto con el incremento de las cotizaciones de trabajadores y empleadores, las innovaciones fueron la tabla para ambos sexos aplicada al retiro programado, la creación de una cuenta de garantía solidaria administrada también por las AFP para cubrir la pensión de longevidad (con el requisito de 20 años de cotizaciones y luego de 20 años de recibir pensiones) y las pensiones mínimas (para aquellos que tengan 25 años de cotizaciones), y los multifondos de distintos niveles de riesgo (CEPAL, 2018).

²⁴ En el Paraguay se aprobó en 2009 la Ley núm. 3728 de acceso no contributivo, implementada desde 2010 y destinada a personas mayores de 65 años de edad en situación de pobreza que no reciben otras pensiones, jubilaciones o ingresos monetarios. La pensión para personas mayores pobres ha tenido un impacto relevante en términos de cobertura y ha alcanzado a un porcentaje de adultos mayores similar al cubierto por el sistema previsional: en 2013, solo el 12,4% de las personas mayores accedía a una jubilación o pensión, mientras que otro 11% accedía a la prestación no contributiva por pobreza (Minoldo y otros, 2015).

caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) y al 34% para el caso del Paraguay. Además, estas cifras solo se mantendrían bajo el supuesto de que esas mujeres no tendrán interrupciones en sus trayectorias laborales y que el panorama de afiliación o cotización no se verá afectado por su salida del mercado laboral por razones reproductivas o debido a ajustes de la economía, crisis u otras causas (CEPAL, 2018).

Gráfico IV.2

América Latina (11 países): proporción de mujeres ocupadas afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social por tramos de edad, alrededor de 2015^{a b c}
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: Las encuestas de hogares de cada país proporcionan información sobre afiliación o cotización a un sistema de pensiones. Los países que presentan datos sobre afiliación son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de Guatemala y México, en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

^c En el caso de Guatemala los datos corresponden a la proporción de mujeres asalariadas.

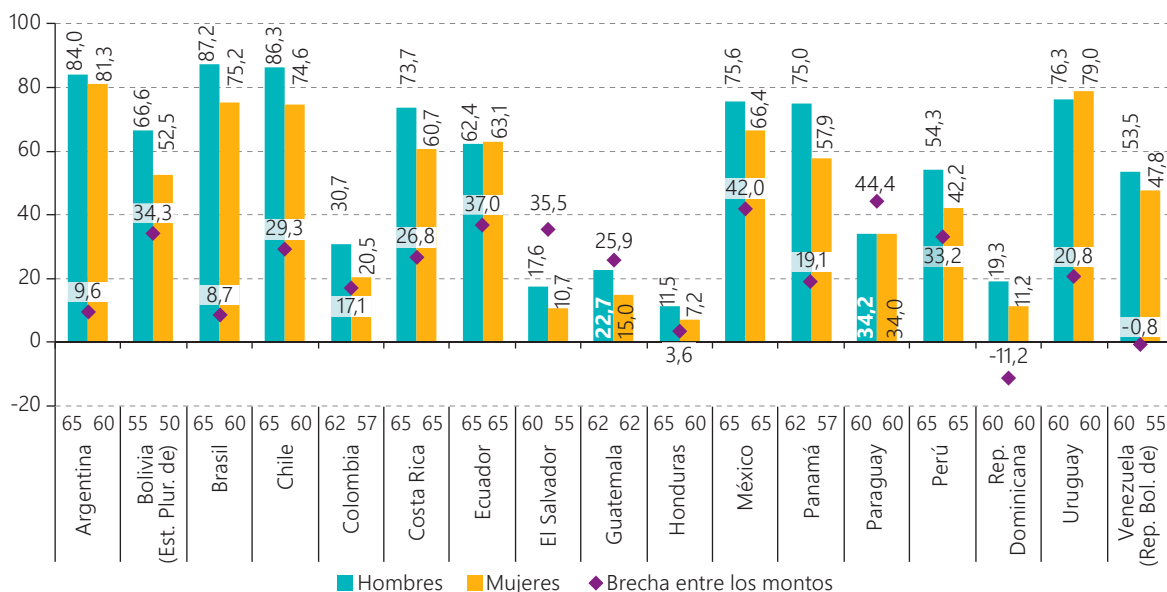
Sistemáticamente, las mujeres tienen menores niveles de cobertura. Por lo tanto, son destinatarias en menor medida de las prestaciones de la seguridad social en la vejez. Las únicas excepciones son el Uruguay y el Ecuador, donde la diferencia entre mujeres y hombres es de menos de 3 puntos porcentuales.

Cabe destacar que, así como la ocupación en sectores de baja productividad es una causa de exclusión de los sistemas de pensiones, el mayor nivel de educación suele ser un factor que indica un mayor grado de afiliación. Un estudio muestra que la afiliación es superior entre las mujeres de mayor nivel educativo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

Ahora, si la cobertura se mide en función de la situación de las mujeres mayores, es decir de quienes ya deberían estar recibiendo prestaciones de la seguridad social y quienes efectivamente lo están, la situación parece más favorable. La información presentada en el gráfico IV.3 abarca a las mujeres que han alcanzado la edad de jubilación (que difiere de un país a otro), y comprende tanto pensiones contributivas como no contributivas.

Gráfico IV.3

América Latina (17 países): proporción de personas que reciben pensiones contributivas o no contributivas o jubilaciones a partir de la edad legal de jubilación, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, alrededor de 2015^{a b}
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres en edad legal de jubilación y de los hombres en edad legal de jubilación. Las cifras que figuran sobre los nombres de los países corresponden a la edad legal de jubilación de cada país, por sexo. Para construir el gráfico, se usó 65 años como edad de jubilación en el caso del Ecuador, donde no existe una edad de jubilación obligatoria.

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

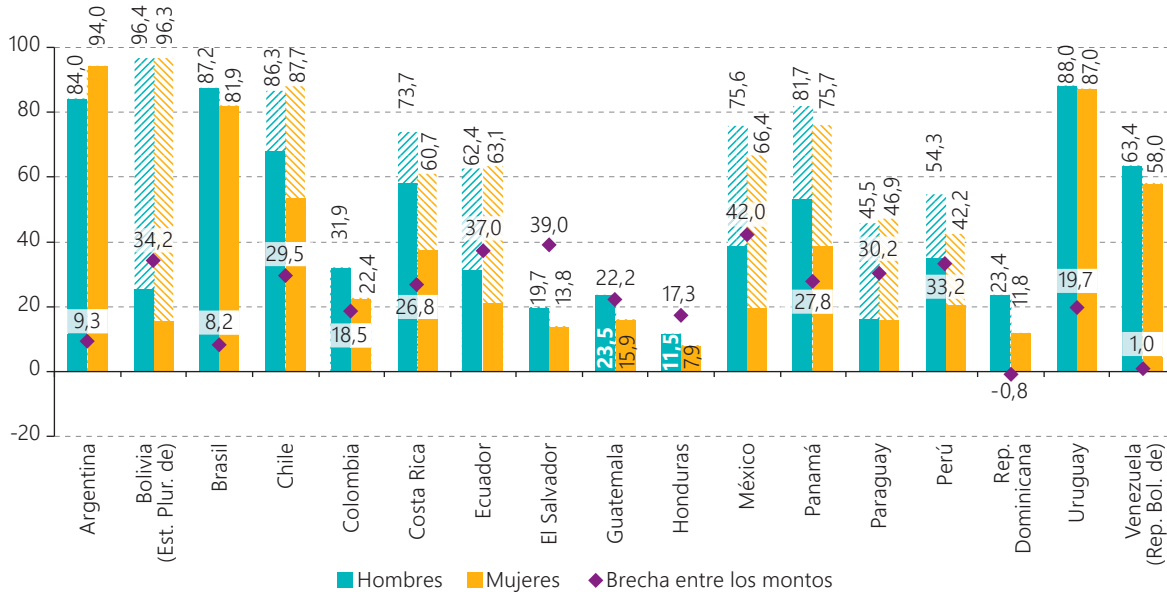
Por su parte, en el gráfico IV.4 se muestran coberturas superiores, sobre todo para las mujeres, respecto al gráfico anterior, por dos razones. En primer lugar, porque presenta a las personas mayores de 65 años, sin considerar las edades legales de jubilación que en la mayoría de los países son inferiores a 65 años de edad, al menos en el caso de las mujeres. En segundo lugar, porque muestra que las pensiones no contributivas se perciben, en la mayoría de los casos, a una edad mayor que la establecida por ley para la jubilación ordinaria contributiva.

Si se consideran de manera agregada las pensiones contributivas y no contributivas, la cobertura aumentan notablemente para hombres y mujeres. Al mismo tiempo, se incrementan las brechas entre los montos de las prestaciones. Esto obedece a que las mujeres están sobrerrepresentadas en las prestaciones no contributivas y a que los montos de estas pensiones son sustancialmente inferiores a los montos de las pensiones contributivas.

No en todos los casos se puede distinguir entre pensiones contributivas y no contributivas. Es posible, tal como se revela en el gráfico IV.4, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú.

El gráfico IV.4 también muestra la brecha en los montos. Destacan los casos de la Argentina y el Brasil, que tienen las brechas más estrechas, en combinación con altas coberturas. Hay otros países, como Honduras y la República Dominicana, que presentan brechas estrechas en los montos de las prestaciones, pero cuyas coberturas son bajísimas.

Gráfico IV.4
América Latina (17 países): proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas o jubilaciones, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, alrededor de 2015^{a,b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años de edad y más, y de los hombres del mismo tramo de edad. El área con trama corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas. El área sin trama incluye las pensiones de sobrevivencia en los casos en que pueden distinguirse en la fuente de información.

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

En los casos de Chile y el Uruguay pudo distinguirse entre jubilación, pensión de viudez y pensiones no contributivas. En Chile, la quinta parte de las mujeres perciben pensiones de viudez y más de un tercio de ellas son no contributivas. En otras palabras, la mitad de las mujeres mayores recibe prestación no contributiva o de viudez y menos de la mitad percibe una pensión contributiva. En el caso del Uruguay, casi la mitad está pensionada en calidad de viuda, mientras que la porción de receptoras de prestación no contributiva no es tan significativa (6%) (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

Por otra parte, resulta interesante ver las desigualdades en materia de jubilaciones y pensiones en los hogares, puesto que este análisis ilustra la autonomía económica de las mujeres a un nivel micro. En el estudio de Amarante, Colacce y Manzi (2016) se analiza la información de las encuestas de hogares de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay respecto de los hogares en que vive al menos una pareja heterosexual mayor de 64 años, que representan alrededor de la cuarta parte de los hogares en estos países. Ese análisis muestra que la cobertura de jubilaciones y pensiones es menor entre las mujeres mayores que viven en pareja que en el total de mujeres, excepto en la Argentina. En el caso de los hombres sucede lo contrario: quienes viven en pareja tienen mayor cobertura que en el promedio de los hombres adultos mayores. De todas formas, cabe destacar un incremento de la cobertura entre las mujeres mayores que viven en pareja en todos los casos en los años comprendidos entre 2000 y 2013, sobre todo en el Brasil.

Si bien se constatan avances importantes, aún persisten determinadas exclusiones. En definitiva, los modelos de acceso contributivo tienen restricciones implícitas, al mismo tiempo que existen potencialidades en los sistemas de acceso universalistas (Minoldo y otros, 2015).

V. Cuidado y seguridad social: de la paradoja al reconocimiento

Para hablar de cuidado y seguridad social, el punto de partida es reconocer el notable aporte que hacen a los sistemas de seguridad social en todos los países las actividades de cuidado no remunerado realizadas predominantemente por mujeres. En segundo lugar, cabe suponer que, si las mujeres de cada familia no se hicieran cargo de manera gratuita del cuidado de niños, niñas, personas mayores necesitadas de atención, personas en situación de discapacidad y personas con enfermedades crónicas y otras necesitadas de apoyo y atención, la responsabilidad de ese cuidado recaería sobre el Estado. Por lo tanto, las mujeres subsidian de esta manera los sistemas de seguridad social y de protección social en general. Esto significa que en la seguridad social debería materializarse el reconocimiento y la compensación del cuidado no remunerado.

La supuesta gratuidad del cuidado dentro de las familias no es tal. Es cierto que ese cuidado no tiene costo alguno para los Estados ni para los destinatarios del cuidado. Sin embargo, tiene un altísimo costo para las mujeres en términos de tiempo, calidad de vida y salud. Esto se manifiesta, sobre todo, en términos de costo de oportunidad, es decir, las actividades que las mujeres dejan de realizar por estar dedicadas al cuidado no remunerado. Entre otros ejemplos de ese costo de oportunidad cabe mencionar el hecho de no estar en el mercado laboral, o de estarlo en condiciones distintas a las masculinas.

Además, al subvencionar de esa manera a los Estados, al estar dedicadas al cuidado no remunerado, las mujeres no forman parte del mundo del empleo o lo hacen bajo condiciones "para mujeres". De este modo se las castiga o excluye de la seguridad social o se les limita ese derecho, pues su acceso a las pensiones de vejez o a la previsión sanitaria depende de derechos derivados (por ejemplo, pensiones de viudez). Esta es la paradójica relación que existe entre cuidado y protección social, incluida la seguridad social.

Los estudios de género en la región, que ya tienen un corpus consolidado alrededor del cuidado, coinciden en exigir que los Estados asuman los roles reguladores y proveedores de cuidado. Esta exigencia se añade a las estrategias de cambio cultural necesarias para la deconstrucción de los roles de género.

El rol del Estado como proveedor de cuidado se concreta mediante la prestación de servicios institucionalizados de cuidado para la población receptora (centros de cuidado infantil, centros de atención diurna para la población mayor, cuidadores a domicilio por hora o día, entre otros) o, en su defecto, mediante la distribución de fondos para la contratación de estos servicios de cuidado. El rol de regulador se concreta promoviendo la retribución del cuidado entre hombres y mujeres, haciendo corresponsables a las empresas y asumiendo la importancia de esa actividad en el sostenimiento de las sociedades, por distintas vías. Por ejemplo, pueden emitirse licencias para el cuidado y promulgar modificaciones de la legislación laboral. Otra faceta de este rol se refiere a la regulación de la calidad de los servicios de cuidado, sean estos de prestación pública o privada. La otra vía es la seguridad social. En la legislación laboral debe concretarse el derecho a cuidar y la redistribución del cuidado. En la seguridad social, según se expuso, debería materializarse el reconocimiento y la compensación del cuidado.

No obstante la persistencia de esta relación paradójica entre cuidado y seguridad social, puede apreciarse cierta evolución. Donde antes se penalizaba la dedicación de las mujeres a esta actividad mediante su exclusión de los sistemas previsionales, ahora hay un creciente reconocimiento de este trabajo no remunerado, con diversas manifestaciones de compensación o retribución en países de la región.

En este contexto, cabe destacar la Ley Marco sobre Economía del Cuidado, que fue aprobada en 2013 por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO). En ella se dispone que los Estados adopten las medidas necesarias para incorporar al sistema de seguridad social a las personas trabajadoras no remuneradas dedicadas al cuidado en el hogar²⁵.

A. Reconocimiento del cuidado en los sistemas de pensiones de la región

El reconocimiento del cuidado en los sistemas de pensiones requiere la adopción de medidas de acción positiva. Es decir, se necesitan tratamientos diferenciados en las leyes o políticas para hacer frente a la desigualdad imperante en la realidad. Se trata de dar, de manera temporal, un trato diferente a quienes están en circunstancias desiguales, hasta que la desigualdad sea superada. Las medidas de acción positiva han sido recomendadas ampliamente por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y por la Agenda Regional de Género.

En la región, los mecanismos de acción positiva que reconocen el cuidado no remunerado que realizan predominantemente las mujeres en los sistemas previsionales son:

- Cotizaciones ficticias para las todas mujeres, es decir, sin condicionar la prestación a la presencia de hijos. Esta modalidad se presenta solo en el Brasil.
- Bonos de reconocimiento del cuidado, que sí están condicionados a la tenencia de hijos. Se trata del mecanismo más usado, pues se presenta en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Uruguay.
- Regímenes especiales para el trabajo no remunerado. Solo implementado en el Ecuador.
- Edades diferenciadas de jubilación. Se trata de un mecanismo que no nació como medida de reconocimiento y cuya eficacia es discutible, pero que se presenta en la mitad de los regímenes previsionales de la región. Esta modalidad será abordada en el acápite siguiente.

²⁵ Véase [en línea] http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, de acuerdo a lo expuesto al abordar su última reforma previsional, la legislación contempla un año de cotización, por cada hijo hasta un máximo de tres para las destinatarias de la pensión solidaria (que tengan 120 aportes y 58 años de edad). Además, existe la alternativa, no compatible con el cobro del bono por hijo, de que las destinatarias de esta pensión semicontributiva adelanten hasta en tres años su jubilación.

Por su parte, en el Brasil, como medida de acción positiva a favor de las mujeres, se les exigen cinco años de contribución menos que a los hombres. La diferencia es aportada por el sistema. Se trata de cotizaciones ficticias, pues en realidad el Estado es quien las asume.

En Chile, según se expuso, la reforma de 2008 incluyó una bonificación por cada hijo, equivalente a la cotización sobre 18 salarios mínimos. Este aporte estatal se extiende a todas las mujeres, sin control de ingresos y sin requisitos de contribuciones previas al sistema previsional.

En el Ecuador, la Constitución de 2008 establece que el trabajo que se realiza en los hogares de forma gratuita es un aporte a la economía del país y que quienes lo realizan deben incluirse en la cobertura de la previsión social. Este reconocimiento constitucional ha dado lugar a la adopción de una legislación especial, precedida por demandas ciudadanas y debates parlamentarios²⁶.

A fin de viabilizar la integración de estas trabajadoras en el sistema de pensiones, se han establecido cuatro niveles socioeconómicos en que se categoriza a las afiliadas. La cotización de la persona trabajadora no remunerada del hogar se realizará sobre los ingresos de la unidad económica familiar. También existe una contribución del Estado en función de la situación socioeconómica. Las tasas son distintas según los distintos niveles socioeconómicos de los hogares de las mujeres afiliadas. A su vez, estos niveles tienen diferentes tasas de reemplazo (que varían entre el 90% y el 62,5%), con el objetivo de implementar el principio de solidaridad entre los diferentes estratos socioeconómicos. Estas cotizaciones son de carácter obligatorio y se pagan al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Las destinatarias del Bono de Desarrollo Humano quedan afiliadas automáticamente al régimen de pensiones para el trabajado no remunerado del hogar, se les descuenta un monto pequeño como cotización (2 dólares) y el Estado aporta otro monto mayor²⁷.

Como ya se indicó, en el Uruguay, la reforma de 2008 incluyó un bono por hijo. La ley establece que, a los efectos del cómputo de años de servicio, las mujeres tendrán derecho a añadir un año de servicios por cada hijo biológico o adoptado, hasta un máximo de cinco. Estas cotizaciones ficticias se imputan al componente de reparto y beneficio definido.

De lo expuesto, puede concluirse que hay varios aspectos a tener en cuenta a la hora de implementar algún mecanismo de reconocimiento del cuidado en los sistemas de pensiones:

- el período que se acredita (en la región se ha optado mayormente por la modalidad de un año de cotizaciones ficticias por hijo, los denominados bonos);
- la base de cálculo del beneficio (se puede calcular sobre la base del salario mínimo, como en Chile, sobre un monto determinado mayor o sobre la cotización de la trabajadora en el momento de la interrupción de la relación laboral, como en el Uruguay), y
- si estos créditos o mecanismos de reconocimiento se aplican a todos los componentes del sistema de pensiones.

²⁶ Entre los años 2009 y 2014 se presentaron ocho proyectos de ley con el objetivo de incorporar a las personas trabajadoras no remuneradas del hogar a la seguridad social. Esto permitió al Gobierno dimensionar el interés que existía en el país para que el Estado garantizara el efectivo y pleno ejercicio del derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral, incluidas las que realizan trabajo no remunerado en los hogares y de cuidado humano (Maldonado y Vallejo, 2015).

²⁷ Desde 2009, el Bono de Desarrollo Humano entrega la suma de 35 dólares a adultos mayores y personas con discapacidad. Esta transferencia se creó inicialmente en 1998 como Bono Solidario para las madres pertenecientes a hogares en situación de pobreza y estaba ligada a condicionalidades en los ámbitos de la salud y la educación. Con el transcurso de los años, el programa preveía ampliar sus destinatarios y finalidades.

B. Las edades de jubilación diferenciadas como mecanismo de reconocimiento

En un inicio, las diferentes edades de jubilación de las mujeres y los hombres se establecieron en Europa como un mecanismo de protección diferenciada que deriva del proteccionismo del derecho laboral para enfrentar la explotación de las mujeres en tiempos de la Revolución Industrial. Otra finalidad de esta diferenciación era que las parejas heterosexuales, que solían tener edades dispares, siendo mayores los hombres, pudieran vivir juntas sus años de retiro (CEPAL, 2018).

Sin embargo, es innegable que las figuras jurídicas evolucionan y adquieren nuevas connotaciones, tal como sucedió, como se ha visto en este capítulo, con los mismos principios de la seguridad social. Así, en un contexto de aumento de la esperanza de vida y de problemas en el financiamiento de los sistemas, la diferente edad de jubilación pasa a concebirse como una forma de compensar el trabajo no remunerado que realizan mujeres de todas las edades (CEPAL, 2018).

Diez países de América Latina consignan diferentes edades de jubilación para mujeres y hombres, aun cuando esta diferencia no se aplique en el caso de las pensiones no contributivas.

Desde la perspectiva de este documento, deberían revisarse las edades diferenciadas solamente en función del sexo, aunque se trate de medidas de acción positiva, pues una de las características inherentes a la acción positiva es su temporalidad. En este caso, la revisión se justifica no porque se haya alcanzado la igualdad, sino para tener en cuenta otros mecanismos más eficaces de reconocimiento del cuidado. En ese sentido, se abordan las posibilidades de diversificar las edades de jubilación y se sigue teniendo presente la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Podría sostenerse la conveniencia de diferenciar las edades de forma que se tenga en cuenta la diversidad de forma más amplia, ya no tanto en función del género, sino de las condiciones de empleo y de distintas realidades. Por ejemplo, podría distinguirse entre áreas urbanas y rurales como se hace en el Brasil, o entre sectores del empleo como en el caso del Uruguay. En cualquier caso, el criterio de las edades diferenciadas debe ir acompañado de mecanismos de compensación que hagan frente a la disparidad entre los años de aportes.

Por otra parte, en este debate cabe considerar que, al margen de las edades legales de jubilación, las oportunidades y restricciones del mercado laboral son determinantes para el tiempo de jubilación de trabajadores y trabajadoras. Por ese motivo, en varios contextos la edad legal y la edad real de jubilación no coinciden. En algunos casos, la edad real es más baja debido a la discriminación que experimentan las personas mayores que son expulsadas del empleo. En otros casos es más alta debido a los requisitos de años de aportes. La clave parece estar en proporcionar estímulos a quienes cotizan y a las empresas para que al menos se cumpla el requisito de la edad legal.

En todo caso, habrá que tener siempre presente que la jubilación no debería ser una obligación, según la Recomendación sobre los trabajadores de edad (núm. 162) de la OIT. Además, los Estados deberían apoyar la adopción de medidas que faciliten la transición gradual de las personas a la jubilación, según la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA.

En el mismo sentido, la observación general núm. 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores (de 1995) del Comité del PIDESC invita a los Estados Partes a fijar la edad de jubilación de manera flexible, de acuerdo con las actividades desempeñadas y la capacidad de las personas de edad avanzada, teniendo también en cuenta factores demográficos, económicos y sociales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018, "Observación general N° 6", párr. 28).

Por ello, tal vez sea recomendable establecer la edad legal de jubilación bajo un enfoque de envejecimiento activo, pensando en alternativas tales como la jubilación parcial, en la que se combine el pago de una parte de la pensión con el trabajo remunerado a tiempo parcial o algunos días de

la semana. Esta opción puede hacer más llevadero el inicio de la jubilación para muchas personas que experimentan el cambio hacia la jubilación como una transición traumática. Este enfoque podría contribuir a preservar las capacidades y la autonomía de las personas mayores.

C. La experiencia europea²⁸

Las reformas implementadas en Europa en las últimas dos o tres décadas han complejizado los sistemas de pensiones europeos con una orientación hacia la existencia de varios pilares. De este modo, el Estado ya no es el único proveedor de jubilaciones y pensiones, sino que, en distintas proporciones según el país de que se trate, se combinan prestaciones estatales y prestaciones contributivas y ocupacionales, administradas públicamente, con otras prestaciones provenientes de la capitalización individual, cuya administración puede ser pública o privada.

En estas reformas se estrechó la relación entre aportes y prestaciones, se incorporaron componentes de capitalización individual (en unos casos, obligatorios; en otros, voluntarios) y se aumentó la edad jubilatoria. También se cambiaron o congelaron los mecanismos de indexación de los beneficios y, en muchos casos, se introdujo la esperanza de vida como parámetro para el cálculo de las pensiones, con las mismas tablas de mortalidad para ambos sexos.

En esta convivencia de subsistemas se ha evidenciado que las brechas de género en la cobertura son más amplias en las pensiones ocupacionales que en las estatales. Esto sucede precisamente porque en las primeras hay una relación entre el ingreso laboral y la prestación, y esta relación se ha estrechado con las reformas.

En ese contexto, el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado adopta distintas fórmulas. La compensación de las desigualdades sociales y de género también se aborda mediante la implantación de pensiones universales, básicas o mínimas y otras prestaciones no contributivas.

Se denominan créditos por cuidado ciertos instrumentos de los sistemas de pensiones destinados a compensar o reconocer el trabajo de cuidado que motiva la interrupción de las trayectorias laborales. En algunos casos, estos créditos se asocian a períodos de licencia (por maternidad, enfermedad, desempleo u otros). También pueden consistir en el reconocimiento de un número específico de períodos de contribución para madres o padres, que van más allá del período de licencia de maternidad y paternidad.

Algunos créditos suponen transferencias reales (contribuciones realizadas por el Estado en nombre del trabajador o la trabajadora) y en otros se determinan con el fin de calcular la prestación mediante el reconocimiento de un período determinado como si fuera un período cotizado. En algunos países europeos, los créditos por cuidado se implementaron hace bastante tiempo (en Suecia, en los años setenta; en Alemania, en 1986; en Noruega, en 1992), pero las reformas mencionadas fortalecieron estos programas, como forma de mitigar los efectos negativos del estrechamiento de los aportes y las prestaciones.

Por ejemplo, en Suecia, el sistema tiene un componente de cuentas nocionales y otro de jubilaciones ocupacionales, ambos financiados por trabajadores y empleadores. También existe una jubilación básica estatal para todas las personas que no puedan financiarse una pensión suficiente y se otorgan créditos por cuidado, en cuyo caso el Estado paga las contribuciones.

En la actualidad, prácticamente todos los países europeos ofrecen algún tipo de reconocimiento por períodos de cuidado infantil en el sistema de pensiones obligatorio. Los períodos cubiertos varían de un país a otro, desde unos pocos meses hasta tres años.

²⁸ En este acápite se sintetiza el informe Arza (2017).

En algunos sistemas de pensiones, los créditos por cuidado reemplazan las contribuciones laborales de manera más completa que otros. En Bélgica, Finlandia, Hungría e Italia, la base de referencia es el salario anterior del cuidador o cuidadora (aunque en Finlandia se considera el 80% del salario anterior y en Hungría, el 70%). En Austria y Alemania, la base de cálculo es un valor predeterminado para todos. En Polonia, el Estado paga contribuciones por períodos de cuidado infantil sobre la base del salario mínimo y de los ingresos previos (con un tope del 60% al 75% del salario medio, dependiendo de la duración de la interrupción laboral).

Además, existen diferentes tipos de programas de créditos de cuidado u opciones para distintos tipos de arreglos familiares. Así, el sistema sueco ofrece tres tipos alternativos de créditos para las familias con hijos:

- i) Si uno de los padres se retira del mercado laboral para cuidar a su hijo o reduce sus horas de trabajo por motivos de cuidado infantil, puede obtener créditos calculados sobre la base de sus ingresos laborales. Esta opción es conveniente para quienes hayan tenido ingresos laborales relativamente altos durante el año anterior al nacimiento.
- ii) También es posible optar por créditos sobre el 75% del ingreso laboral medio correspondiente al año anterior al nacimiento. Esta alternativa resulta conveniente para quienes tengan ingresos laborales relativamente bajos y, en ambos casos, dejen de trabajar o reduzcan sus horas de trabajo remunerado de manera significativa durante los primeros años de vida de sus hijos o hijas.
- iii) Pueden obtener créditos por cuidado las personas que siguen trabajando como lo hacían antes del nacimiento o adopción. En ese caso, se otorga un crédito uniforme que corresponde a un monto de referencia.

Los créditos se asignan al padre o madre que tenga el ingreso laboral más bajo, pero pueden transferirse al otro progenitor a solicitud de ambas partes.

Son menos comunes los créditos por el cuidado de otros familiares. Cabe destacar el caso de Alemania, que reconoce créditos en el marco de un programa de cuidados de largo plazo que pueden obtener las personas cuidadoras que dediquen al menos 14 horas semanales a cuidar a una persona que reciba beneficios de ese programa. Otro caso es el de Austria, donde las personas que cuidan a un familiar con discapacidad o dependencia pueden aportar voluntariamente al sistema de pensiones y el Estado paga hasta cuatro años de sus contribuciones, dependiendo del tipo y cantidad de cuidado necesario. Por su parte, en Chequia existen también créditos por cuidado a largo plazo de personas mayores (Arza, 2017).

Otro mecanismo para que la dedicación de las mujeres al cuidado no sea castigada en los sistemas de pensiones es el ahorro conjunto de la pareja heterosexual en un solo fondo. De esta manera se compensan las desigualdades del empleo o de densidad de cotizaciones debidas al cuidado (Amarante, Colacce y Manzi, 2016). En este sentido, en Alemania, los puntos que representa en el ahorro de ambos cónyuges se dividen a la mitad en el momento de la separación o divorcio. Si uno solo de los cónyuges ha adquirido derechos jubilatorios, se crea una nueva cuenta en el momento del divorcio, a la que se transfiere la mitad de los puntos acumulados para el otro cónyuge. Esta partición de fondos rige en todos los pilares del sistema de pensiones.

La opción de dividir los fondos en el sistema alemán no solo se presenta en casos de divorcio, sino como alternativa (excluyente) a la pensión de sobrevivencia o viudez. Así, cuando a uno de los cónyuges le llega el momento de jubilarse, ambos deben firmar un acuerdo donde indiquen si prefieren la división de fondos jubilatorios o la pensión de sobrevivencia ante el fallecimiento del otro cónyuge.

En Austria, por su parte, también pueden compartirse los derechos jubilatorios. Sin embargo, ante la causal de cuidado, durante los cuatro años posteriores al nacimiento de un hijo o hija, el padre o madre cuidador puede transferir hasta el 50% de sus fondos al otro progenitor.

Independientemente de las reformas, aún hay países donde el acceso a la seguridad social en general y a los sistemas de pensiones en particular depende de la condición de ciudadano. En estas prestaciones (las pensiones universales) no hay desigualdades de género, por estar desvinculadas de la trayectoria de vida y laboral de las personas. Por esa misma razón, el cuidado no es un factor que sea penalizado (Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Suecia). De todas formas, estas pensiones universales se complementan con pensiones ocupacionales. En estas últimas, sí son factores determinantes las desigualdades del mercado laboral y la influencia del cuidado en las trayectorias laborales, por lo que se contemplan mecanismos de reconocimiento del cuidado.

Una variación, las llamadas rentas básicas complementarias, consiste en la introducción de una renta con un importe modesto, en paralelo con el sistema de seguridad social existente, como en Alemania.

Además, algunos países aplicaron reformas de capitalización individual siguiendo el modelo chileno. Se trataba sobre todo de los países de Europa oriental. Gran parte de ellos ha dejado ya sin efecto esas reformas. Por ejemplo, Hungría volvió de pleno al sistema de reparto y beneficio definido en 2011 con la transferencia de los fondos de la capitalización individual hacia el componente de reparto y beneficio definido y el cierre del primero. En Polonia, el retorno al reparto como único componente obligatorio del sistema fue más gradual y la capitalización individual se mantuvo solo como opción voluntaria.

VI. El empleo doméstico: cuidado pagado y más

Tres cuartas partes del trabajo de cuidado remunerado, casi eminentemente femenino, se ubica en el empleo doméstico. El resto pertenece a los subsectores de salud y educación, sobre todo estatales. Así pues, una peculiaridad del empleo en cuidado es que es trabajo asalariado, ya sea en el sector público o en el empleo doméstico (CEPAL, 2013).

En sus inicios y hasta hace muy poco tiempo, el derecho laboral y la seguridad social excluían de sus regulaciones protectoras a las trabajadoras domésticas remuneradas. Este sector del empleo, el doméstico, era materia de regulación especial. Esto lo hacía objeto de discriminación directa, pues se consignaban en las legislaciones jornadas más largas, vacaciones más cortas y preavisos más reducidos por despido. Además, prácticamente se excluía a estas trabajadoras de la seguridad social.

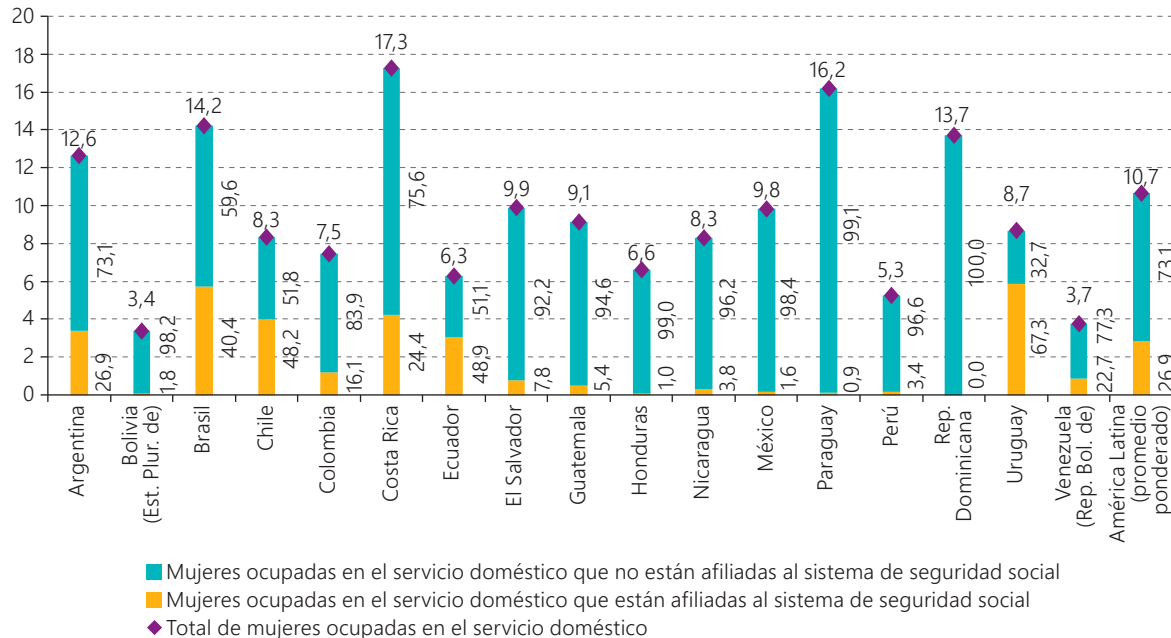
Esta deuda histórica ya ha empezado a saldarse y, aunque lentamente, se verifican progresos en la región. El Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT marca un hito a ese respecto. La norma compromete a los Estados a extender a los trabajadores domésticos la protección de la seguridad social, en condiciones que no sean menos favorables que las aplicables al trabajo en general. Este convenio ha sido ratificado por 13 países de América Latina, siendo la región del mundo que más lo ha ratificado²⁹. Sin embargo, todavía las legislaciones de los sistemas de pensiones de varios países excluyen a las trabajadoras domésticas. Las reformas no han avanzado en ese sentido, aun cuando hay países que sí han saldado su deuda con estas mujeres y han igualado legalmente sus derechos previsionales. Tal es el caso, por ejemplo, del Brasil, Costa Rica, Chile, el Ecuador y el Uruguay.

En América Latina, las trabajadoras domésticas han estado tradicionalmente excluidas de la seguridad social en general, incluidos los sistemas de pensiones (Miranda, 2018). Como puede deducirse del gráfico VI.1, la situación en la región es bastante heterogénea. Estos datos muestran el porcentaje de mujeres ocupadas en el servicio doméstico y la proporción de afiliadas (o mujeres cotizantes, según los países) a los sistemas de pensiones. Se aprecia que, en el promedio de América Latina, el 10,7% de las mujeres ocupadas lo está en el servicio doméstico. Tan solo el 26,9% de estas trabajadoras domésticas remuneradas está afiliada a un sistema previsional, lo que quiere decir que el 73,1% de ellas están excluidas.

²⁹ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico VI.1

América Latina (17 países): proporción de mujeres de 15 años y más ocupadas en el servicio doméstico, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, alrededor de 2015^{a b}
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018

Nota: Las encuestas de hogares de cada país proporcionan información sobre afiliación o cotización a un sistema de pensiones. Los países que presentan datos sobre afiliación son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

Estas bajas coberturas obedecen en buena medida a diversas formas de exclusión legal de estas trabajadoras de los regímenes de pensiones. Un tipo de exclusión es aquella que afecta a quienes trabajan por debajo del límite máximo de la jornada, o quienes se desempeñan para un conjunto de empleadores o por jornada, aun cuando en muchos casos se trata de trabajadoras que podrían afiliarse como independientes. En estos casos, los sistemas previsionales no están pensados para que la trabajadora cotice de un modo uniforme cuando tiene pluralidad de empleadores y jornadas incompletas. Por ejemplo, en la legislación peruana la incorporación al seguro social obligatorio se aplica a quienes trabajen una jornada igual o superior a las cuatro horas. En otros países, como el Paraguay, lo que ocurre es que las trabajadoras domésticas se encuentran excluidas del salario mínimo legal. En ese caso, las trabajadoras se encuentran cubiertas por el régimen general del seguro social obligatorio, pero no pueden estar aseguradas en la práctica, porque todos los aportes previsionales se calculan actuarialmente sobre la base del salario mínimo legal (OIT, 2015). El mismo problema se plantea en algunos países donde existe la afiliación voluntaria, como Panamá y México, ya que, si bien incorporan a las trabajadoras domésticas al seguro social público, lo hacen bajo un régimen especial en el que no existe la obligación legal del empleador de asegurar a la trabajadora (Miranda, 2018).

También existen legislaciones que establecen exclusiones directas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, las trabajadoras domésticas se encuentran excluidas del derecho a la jubilación por omisión, es decir, por no ser beneficiarias explícitas de la legislación especial que regula el trabajo asalariado del hogar. En Nicaragua y Guatemala, se encuentran excluidas expresamente del régimen

de pensiones a largo plazo (por vejez y sobrevivencia). En El Salvador, Honduras y Guatemala, si bien la ley las ampararía, las reglamentaciones vigentes de las instituciones públicas administradoras de la seguridad social las excluyen. En el caso de Guatemala, la cobertura se limita a un programa especial que tiene en cuenta ciertos y determinados riesgos a corto plazo. Por último, en la República Dominicana no están incluidas en el régimen de seguridad social en ningún aspecto (OIT, 2015).

Justamente en algunos países donde la normativa laboral establece menor cobertura para las trabajadoras domésticas o donde la afiliación es voluntaria, se observan tasas más bajas de aportaciones a los sistemas de seguridad social (El Salvador, Honduras y México). Sin embargo, la obligatoriedad de la cobertura de la seguridad social no es suficiente, como lo muestran los datos. Aun en países que tienen cobertura obligatoria, la tasa de aportación a la seguridad social de las trabajadoras domésticas son bajas (Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)) (Miranda, 2018).

Países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México, el Paraguay y la República Dominicana tienen una situación alarmante, ya que no se alcanza el 2% de afiliación entre las trabajadoras domésticas remuneradas (CEPAL, 2018).

Destaca el caso del Uruguay, donde hace una década la tasa de formalización de las empleadas domésticas, que incluye la afiliación al sistema de jubilaciones y pensiones, era de tres de cada diez trabajadoras. En 2017, según el BPS, la proporción se invierte y siete de cada diez mujeres ocupadas en el empleo doméstico están afiliadas al BPS (BPS, 2017).

Por su parte, en Costa Rica, gracias a una reciente iniciativa de la CCSS se ha logrado captar un importante contingente de nuevas trabajadoras afiliadas, como resultado de una modificación que fija una base mínima contributiva. Es decir, se rebajó la imposición de la parte empleadora y ese costo lo asume el Estado. Además, el incremento responde a una simplificación del trámite de afiliación, que es obligación de la parte empleadora, incluida la posibilidad de afiliación en línea y de que varios empleadores coticen para una misma trabajadora.

Además de Costa Rica, Chile y el Uruguay tienen la posibilidad de cotización por varios empleadores para una misma trabajadora.

VII. Recuento de buenas prácticas y desafíos coexistentes

El conocimiento acumulado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL permite identificar algunas buenas prácticas en los sistemas de pensiones. En su mayoría, esas prácticas han sido analizadas en el presente documento pues, con la excepción del Brasil, corresponden a las reformas previsionales del siglo XXI. En este acápite se repasan estas experiencias de manera sintética y se agrega el caso brasileño, que resulta paradigmático en materia de equidad e inclusión.

A. Estado Plurinacional de Bolivia

En la reforma ya mencionada que se llevó a cabo en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2010, se adoptó una serie de medidas positivas, en respuesta a las exigencias de parte del movimiento de mujeres. Sin embargo, su impacto ha sido limitado, pues el sistema estructuralmente sigue siendo excluyente y sus posibilidades de redistribución, limitadas.

De acuerdo a lo expuesto, en la última reforma se estatizó la industria de AFP y se incluyó un fondo solidario, además de las medidas denominadas de protección de género. Sin embargo, la lógica es la misma: cada uno ahorra para su propio futuro. Bajo esta premisa no resulta determinante quién administre los fondos (en este caso, el Estado). Es cierto que el fondo solidario posibilita cierta redistribución, pero solo entre quienes ya están dentro del sistema. El principal problema continúa siendo quienes están fuera, que es la gran mayoría de la población.

En este contexto, se destacan igualmente las medidas puntuales adoptadas a favor de las mujeres. Estas medidas ya se han mencionado al abordar anteriormente esta reforma, pero de todas formas se hace aquí un recuento. Se trata de:

- la adopción de tablas de mortalidad únicas para el cálculo de las pensiones³⁰;
- la pensión adicional por gran invalidez, que posibilitaría la contratación de una persona cuidadora, y
- el reconocimiento, así sea parcial, del trabajo no remunerado en el sistema de pensiones para las destinatarias de la pensión solidaria, pues se prevén cotizaciones ficticias de un año por cada hijo, hasta un máximo de tres.

³⁰ El Salvador también incluyó la modalidad de tablas únicas para el cálculo de la pensión vitalicia, pero en el contexto de una reforma eminentemente paramétrica que no preveía mecanismos de reconocimiento del cuidado ni medidas de redistribución.

B. Brasil: pionero de la acción positiva

Como pudo apreciarse en acápites anteriores, el Brasil ostenta altas coberturas, tanto en términos de personas activas afiliadas como de personas mayores receptoras de pensiones. Tiene también una de las menores brechas de género en la región en materia de sistemas de pensiones. Esto es resultado de una evolución positiva a lo largo de 15 años, que responde al diseño del sistema. Según la reforma realizada en 1999, aún vigente (que fue resultado de la enmienda constitucional de 1998, que consagra la seguridad social como un derecho), las prestaciones de la seguridad social no pueden ser inferiores al salario mínimo. Se estableció la obligatoriedad de cobertura de las trabajadoras rurales (antes la cobertura previsional correspondía al jefe de familia varón) y de las empleadas domésticas. El sistema previsional resultante contempla un sistema de reparto, pero con contribución definida.

En este sistema, las personas pueden jubilarse por edad (diferente para mujeres y hombres) o por tiempo de contribución. En el último caso, se exige a las mujeres cinco años menos de aportes, como medida de acción positiva compensatoria de las desigualdades (Schwarzer y Costanzi, 2011)³¹. Para el cálculo de las prestaciones del régimen general se utiliza un factor previsional, una fórmula de cálculo obligatoria en el caso de las jubilaciones por tiempo de cotización, en la que se usa una tabla de mortalidad para ambos sexos. En el caso de la jubilación por edad, el factor previsional puede utilizarse a elección del titular de la pensión. Cabe destacar, además, que el valor de referencia para el cálculo de la pensión es el 80% del mejor salario (y no del último, o de los últimos salarios). Ello es especialmente relevante para las mujeres pues, como se mencionó, estas suelen tener una trayectoria salarial descendente.

Es decir, aun cuando la reforma de 1999 estrechó la relación entre aportes y prestaciones, se han adoptado medidas correctivas de la desigualdad. Además de estas medidas en el diseño del propio sistema, la reducida brecha en el monto de las prestaciones parece responder a un notable incremento de las pensiones mínimas entre los años 2000 y 2013. En ese nivel de pensiones, las mujeres están sobrerrepresentadas. La brecha mencionada parece responder también al ascenso de un contingente de mujeres hacia prestaciones superiores a la mínima (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

En las áreas rurales se aplica un régimen especial (Previdência Rural), que contempla edades de jubilación menores para hombres y mujeres que las que rigen en las áreas urbanas. Esa diferencia responde a las distintas realidades de trabajo y de condiciones de vida entre estas áreas. Se trata de un régimen formalmente semicontributivo, con un sólido aporte estatal, que también ha tenido importantes efectos sobre la igualdad de género (Schwarzer y Costanzi, 2011).

El Brasil ha sido el primer país de la región en integrar medidas de acción positiva en su sistema de pensiones a favor de las mujeres, más allá de la edad de jubilación diferenciada. Sin embargo, estas medidas están en la cuerda floja, pues se encuentra radicado en el Congreso un proyecto de reforma previsional que contempla la eliminación de la acción positiva para las mujeres (el debate ha sido postergado y puesto en agenda nuevamente desde febrero de 2018 en la Cámara de Diputados), en circunstancias en que el 71% de la población se opone a una reforma³². La propuesta inicial pasaba por una enmienda constitucional, pues eliminaba el tratamiento especial para el régimen rural y la prestación que se encuentra recibiendo esta población. Sin embargo, este proyecto ha sufrido modificaciones, entre las que cabe mencionar la reposición de este régimen y la rebaja de años de contribución para acceder a la pensión reducida (el proyecto inicial pedía 25 años y ha sido modificado a 15).

³¹ Luego se añadiría la regla 85/95 con la reforma paramétrica del año 2015, que significa que, entre años de contribución y años de edad, las mujeres deben sumar 85 y los hombres, 95.

³² Sondeo realizado por el Instituto Datafolha a 2.781 personas de 172 municipios de Brasil, véase [en línea] <http://datafolha.folha.uol.com.br/>.

C. Chile

En Chile, las buenas prácticas se incluyeron en la reforma de 2008, que estuvo precedida por un mecanismo técnico-político con posibilidades de participación ciudadana. Se trataba de una comisión establecida expresamente para la reforma, lo que en sí constituye una medida a destacar.

Las innovaciones de esta reforma, de relevancia desde el punto de vista de la igualdad, son:

- la incorporación del aporte y de la pensión solidaria, que fueron pensados justamente para reducir la desigualdad de género y redundaron en un notable aumento de la cobertura femenina entre los perceptores de pensiones;
- el reconocimiento del cuidado, mediante el denominado bono por hijo, que reconoce cotizaciones de 18 salarios mínimos por cada hijo o hija nacido o adoptado, y
- el reconocimiento del cuidado mediante la división de los saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad, cuando, como consecuencia del cuidado de los hijos e hijas y las labores del hogar, una de las partes no pudiera desarrollar una actividad remunerada o lo hiciera en menor medida de lo que hubiera querido.

Con el paso de los años se evidenció que se trataba de buenas medidas, aunque no fueron suficientes. Las críticas apuntan al diseño de la estructura del sistema, basado en la capitalización individual. Por ello, en 2014 se creó una nueva comisión con el fin de implementar una nueva reforma. En esa ocasión se formularon tres propuestas, pues no hubo consenso, sino que se llegó a un virtual empate entre dos propuestas (con diferencia de un voto), además de una tercera posición sostenida por una sola integrante de la comisión. Una de las propuestas se centraba en reformar el componente solidario y no contributivo del sistema, manteniendo como componente principal la capitalización individual. Otra apuntaba a un sistema que agregara a la capitalización individual un componente de reparto tripartito (que podía ser de contribución definida). La tercera abogaba por un sistema de reparto y beneficio definido puro.

Ninguna de las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones fue respaldada a plenitud. Al cabo de más de dos años, la inconformidad ciudadana se hizo sentir. El Gobierno presentó un proyecto de reforma al órgano legislativo que habría agregado al actual sistema de capitalización individual un subsistema de ahorro colectivo público con transferencias solidarias inter- e intrageneracionales. El proyecto incluía un bono de compensación para las mujeres, destinado a compensar el efecto negativo que tenían las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo que se utilizaban para el cálculo de las pensiones en el componente de capitalización individual que se mantendría a cargo de las AFP. Con todo, la compensación habría sido parcial, ya que se accedería al 100% de este beneficio a los 65 años y no a la edad legal de retiro (60 años). A inicios de 2018, el proyecto de ley fue rechazado en la Cámara de Diputados debido a la falta del *quorum* especial que requería.

D. Uruguay

El Uruguay es el país de la región que tiene mejor cobertura. Ello resulta comprensible a la luz de la evolución de la seguridad social en ese país y de su tradición en lo que se refiere al Estado de bienestar. Sin embargo, no deja de ser notable, dada la avanzada transición demográfica de esa sociedad y el consecuente envejecimiento de su población.

En este caso no pueden abordarse las buenas medidas de la última reforma de pensiones sin referir además el camino previamente recorrido, pues en él radica parte del éxito. Por ello, en este recuento de buenas prácticas se mencionan también las medidas anteriores a la reforma:

- la Ley núm. 18.065, que reguló el trabajo doméstico asalariado en 2006, con el reconocimiento de todos los beneficios en materia de seguridad social, y que redundó en un incremento histórico de la cobertura de estas trabajadoras;
- la Ley núm. 18.246 de Unión Concubinaria (heteroafectiva y homoafectiva) de 2007, que equiparó los derechos de los viudos y viudas con los de los convivientes hombres o mujeres (con cinco años de convivencia);
- una amplia campaña de difusión de los derechos adquiridos, que produjo un incremento considerable de la cobertura, sobre todo en el caso de las trabajadoras de menores ingresos, y
- la puesta en marcha en 2007 del Diálogo Nacional de Seguridad Social como mecanismo de participación ciudadana y soporte técnico, con lo que se buscaba evaluar el sistema de seguridad social y acordar criterios para su modificación.

Ya en la reforma:

- el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado, con la imputación de cotizaciones ficticias equivalentes a un año por cada hijo hasta un máximo de cinco, y
- el “ablandamiento” de las condiciones de acceso a las prestaciones, lo que posibilitó la jubilación para una importante proporción de mujeres, según se mencionó anteriormente.

VIII. Conclusiones y propuestas

Las desigualdades de género en los sistemas de pensiones reflejan un cúmulo de desigualdades producidas a lo largo de la trayectoria vital de mujeres y hombres. Sin embargo, cada tipo de sistema procesa de manera diferente las desigualdades del mercado laboral y de la división sexual del trabajo. Por ello, el diseño de los sistemas y las reglas de acceso y cálculo de las prestaciones pueden constituirse en instrumentos fundamentales de las políticas públicas (Arza, 2017).

Contrariamente a la ortodoxia preconizada por algunas instituciones económicas en los últimos años, es necesario que resurja el apoyo a la función central del Estado. También se debe reconocer la importancia de que las políticas fiscales sean justas y progresivas y el carácter indispensable de políticas que garanticen la justicia redistributiva (Naciones Unidas, 2017a).

En la región está emergiendo un reconocimiento creciente de que el financiamiento contributivo no tiene que estar asociado únicamente al estatus laboral de las personas y de que el avance hacia la equidad requiere que se combinen los recursos contributivos y no contributivos en la financiación de los sistemas de protección social (y, dentro de ellos, los de seguridad social). Además, la arquitectura de estos sistemas es la que determina sus estratificaciones y fragmentaciones, más allá de la fuente de financiamiento, aun cuando ya puede sostenerse que hay fuentes que resultan regresivas (como los impuestos indirectos) y otras no (como los impuestos generales) (Sojo, 2017).

Sin duda, se trata de consolidar sistemas de seguridad social que garanticen los derechos económicos y sociales, en el marco de las políticas de protección social con enfoque de derechos, donde el papel del Estado es central (Cecchini y Rico, 2015). En este cometido, la experiencia muestra que, cuando el vector de la seguridad social es la condición de ciudadano y no la calidad de trabajador, los derechos económicos y sociales quedan más garantizados y las mujeres gozan de un acceso igualitario (Pautassi, 2002 y 2005; Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

El conocimiento acumulado permite afirmar que el diseño de los sistemas no es indiferente desde el punto de vista de la igualdad de género. Lo que las feministas ya suponían décadas atrás, partiendo del supuesto de que no existen políticas neutras (sino que más bien son androcéntricas, a no ser que explícitamente se integre una perspectiva de igualdad de género), ahora encuentra fundamento empírico tanto en la región como en otros continentes. Puede afirmarse que los sistemas que estrechan la relación entre aportes y prestaciones perjudican a las mujeres. El caso extremo

es un sistema puro de capitalización individual, mientras que aquellos sistemas que posibilitan la solidaridad y la redistribución son más favorables a la inclusión de las mujeres y a la suficiencia en los montos de sus prestaciones.

Asimismo, tanto el pasado reciente como las experiencias de más larga data permiten llegar a la conclusión siguiente: en materia de seguridad social y más aún específicamente en los sistemas de pensiones, donde se maneja una cantidad de recursos importantes, es necesario implementar mecanismos de rendición de cuentas y, en su caso, de reparación. Estos mecanismos son, por cierto, parte de los estándares de derechos humanos.

En el mismo sentido, la experiencia comparada permite extraer algunos aprendizajes y propuestas (CEPAL, 2018):

- Garantizar la sostenibilidad financiera y la legitimidad de los sistemas previsionales implica apostar por la inclusión de grandes colectivos de población al componente contributivo. En concreto, ello se refiere a las mujeres de diversos perfiles ocupacionales y a los varones del sector informal. Esto remite:
 - Al difícil equilibrio entre los componentes contributivos y no contributivos de los sistemas, teniendo siempre presente que su fin principal es garantizar los derechos económicos y sociales de las personas mayores. Por ese motivo, al mismo tiempo que se fortalezcan los componentes contributivos, deberá recurrirse a los no contributivos para poder garantizar estos derechos. Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres, pues el aumento de su cobertura se ha registrado principalmente mediante el componente no contributivo de los sistemas previsionales.
 - A la adopción de incentivos para la atracción de trabajadores por cuenta propia (sector en que las mujeres están sobrerrepresentadas), de preferencia bajo regímenes de obligatoriedad progresiva en la afiliación.
 - A enfrentar la baja densidad de cotizaciones de las mujeres con mecanismos que incentiven la permanencia en el sistema frente al cambio de categorías ocupacionales. En este sentido, el diseño de la afiliación debería ser lo suficientemente flexible para promover la movilidad de los trabajadores entre alternativas ocupacionales, así como para asegurar que la tasa de cotización guarde relación con los niveles de suficiencia de las prestaciones (Uthoff, 2017).
 - A igualar los derechos del trabajo doméstico asalariado en los países donde aún está excluido y a ratificar el Convenio núm. 189 de la OIT, en el caso de los Estados que aún no lo han hecho.
 - A integrar a las prestadoras remuneradas de cuidado, es decir a aquellas mujeres que trabajan cuidando a niños, personas enfermas, personas con discapacidad o personas mayores, como parte de la oferta programática de la institucionalidad pública del cuidado en la región (Rico y Robles, 2016), ya que no siempre tienen un estatus jurídico definido (de funcionaria pública, por ejemplo) y, en consecuencia, no siempre están afiliadas a los sistemas de pensiones.

Por otra parte, se ha demostrado que un mecanismo eficiente para compensar en parte las desigualdades consiste en la implementación de mecanismos de acción positiva. Estos mecanismos permiten reconocer el cuidado no remunerado que realizan predominantemente las mujeres y que perjudica su trayectoria previsional. Lo ideal es que esa compensación se haga mediante cotizaciones ficticias y sin condicionar la prestación a la presencia de hijos. Si lo anterior no es posible, el reconocimiento condicionado, los denominados “bonos de reconocimiento del cuidado” o “bonos por hijo”, que sí están condicionados a la tenencia de hijos, ejercen también un efecto positivo.

Para que la relación entre cuidado y seguridad social deje de ser paradójica, para que se deje de castigar a las mujeres por subvencionar a los Estados con su trabajo no remunerado, hay que avanzar hacia el reconocimiento de este trabajo. Se trata de un imperativo de justicia que puede asumirse desde distintos abordajes. No obstante, si se desvincula de la agenda de género, se corre el riesgo de que haya un retroceso a políticas maternalistas, en lugar de políticas de igualdad que consideren los derechos de las personas tanto proveedoras como receptoras del cuidado. Por esa razón, los mecanismos de reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado deben ir acompañados de estrategias de cambio cultural que promuevan la redistribución del cuidado y la deconstrucción de los roles de género.

Estas y otras medidas de reconocimiento son posibles en cualquier tipo de sistema previsional, pero surtirán mejor efecto si se aplican bajo lógicas redistributivas.

Otra medida de reconocimiento o de reparación es la división de fondos acumulados entre la pareja en el momento de la separación o divorcio. De esta manera se compensa a quien se haya dedicado al trabajo doméstico y de cuidado, con la consiguiente postergación o modificación de su trayectoria laboral. Esta medida es una de las recomendaciones del CEDAW a varios Estados, tal como se expuso al inicio de este documento.

Otro posible mecanismo de reconocimiento consiste en establecer una edad menor de jubilación para las mujeres. Sin embargo, desde la perspectiva de este documento, la edad jubilatoria no tiene por qué ser única y rígida. Por ejemplo, pueden adoptarse diversas edades según las áreas de residencia o los tipos de trabajo, o aplicarse fórmulas afines con el envejecimiento activo, tales como la jubilación parcial, combinada con una parte de la pensión y trabajo a tiempo parcial o en algunos días de la semana. Esta opción, además, puede hacer más llevadero el inicio de la jubilación para muchas personas, para quienes el cambio hacia la jubilación es traumático. En todo caso, dando cumplimiento a lo establecido por la Recomendación núm. 162 de la OIT, la jubilación no debería ser obligatoria.

En directa relación con el cuidado, es necesario establecer explícitamente la obligación de cotizar en períodos pre- y postnatales y otorgar licencias de cuidado. En gran parte de la legislación existente se omite este aspecto. Ante ese vacío, no se exige la cotización, lo que deriva en lagunas previsionales. Los países que reconocen expresamente la cotización obligatoria en estos períodos son Chile, Colombia, Costa Rica y el Uruguay.

Por último, cabe señalar dos propuestas puntuales en relación con los parámetros de cálculo de las prestaciones, que son factibles bajo ciertos sistemas que no respondan exclusivamente a la capitalización individual. Se trata de las tasas de reemplazo escalonadas, diferenciadas según el nivel de ingreso, que tienen un efecto redistributivo importante. También es preciso considerar adecuadamente los años utilizados para determinar el promedio del salario de referencia. Este último parámetro tiene directa incidencia en las prestaciones de las mujeres, pues suelen utilizarse como referencia los años previos al retiro y, en muchos casos, la trayectoria salarial femenina, a diferencia de la masculina, es descendente. Además, el hecho de considerar solo los últimos años estimula la subdeclaración en períodos anteriores.

En suma, se trata de que las mujeres ejerzan plenamente su ciudadanía. De esta forma pasarán de ser beneficiarias de la asistencia social a ciudadanas en ejercicio de sus derechos económicos y sociales.


Bibliografía

- Abramovich, V. y L. Pautassi (2009), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*, V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Aguirre, R. y L. Scuro (2010), "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay: avances y desafíos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 100 (LC/L.3190-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2017), "The gender gap in pensions in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 70, N° 2.
- ____ (2016), "La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas, A. (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arenas, A. y P. Benavides (2003), *Protección social en Chile: financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arenas, A. y P. Gana (2001), "Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género", *serie Población y Desarrollo*, N° 18 (LC/L.1614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas, A. y otros (2008), "La reforma previsional chilena: proyecciones fiscales 2009-2025", *Estudios de Finanzas Públicas*, Santiago, Dirección de Presupuesto (DIPRES).
- Arza, C. (2017), "El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?", *serie Asuntos de Género*, N° 142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2015), "The gender dimensions of pension systems: policies and constraints for the protection of older women", *Discussion Paper*, N° 1, Nueva York, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), julio.
- Bareiro, L. (2017), "Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho: recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a los Estados de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/134), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Batthyány, K. y S. Montaña (coords.) (2012), *Construyendo autonomía: compromisos e indicadores de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 100 (LC/G.2511-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bertranou, F. y A. Arenas (eds.) (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Birgin, H. y L. Pautassi (2001), "¿Género en la reforma o reforma sin género?: desprotección social en las leyes previsionales de América Latina", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 36 (LC/L.1558-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BPS (Banco de Previsión Social) (2017), "Acciones con perspectiva de género en la seguridad social. Actualización", *Comentarios de Seguridad Social*, N° 55, Montevideo, Asesoría General en Seguridad Social.
- Busquets, J., M. Bucheli y M. Setaro (2009), "El Diálogo Nacional de Seguridad Social: contenido y proceso", *La seguridad social en el Uruguay: contribuciones a su historia*, G. Bucheli y S. Harriett (coords.), Montevideo, Universidad de La República/República AFAP.
- Cecchini, S. y M. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (2017), *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, Nueva York (CEDAW/C/PRY/CO/7), 22 de noviembre.
- ____ (2016a), *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Honduras*, Nueva York (CEDAW/C/HND/CO/7-8), 25 de noviembre.
- ____ (2016b), *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay*, Nueva York (CEDAW/C/URY/CO/8-9), 25 de julio.
- ____ (2015a), *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia*, Nueva York (CEDAW/C/BOL/CO/5-6), 28 de julio.
- ____ (2015b) *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador*, Nueva York (CEDAW/C/ECU/CO/8-9), 11 de marzo.
- ____ (2014a), *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú*, Nueva York (CEDAW/C/PER/CO/7-8), 24 de julio.
- ____ (2014b), *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de la República Bolivariana de Venezuela*, Nueva York (CEDAW/C/VEN/CO/7-8), 14 de noviembre.
- ____ (2013a), *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia*, Nueva York (CEDAW/C/COL/CO/7-8), 29 de octubre.
- ____ (2013b), *Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de la República Dominicana*, Nueva York (CEDAW/C/DOM/CO/6-7), 30 de julio.
- ____ (2012), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, Nueva York (CEDAW/C/MEX/CO/7-8), 7 de agosto.
- ____ (2010), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Panamá*, Nueva York (CEDAW/C/PAN/CO/7), 5 de febrero.
- ____ (2008), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: El Salvador*, Nueva York (CEDAW/C/SLV/CO/7), 7 de noviembre.
- ____ (2007), *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Honduras*, Nueva York (CEDAW/C/HON/CO/6), 10 de agosto.
- ____ (2006), *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Informes periódicos segundo, tercero y cuarto combinados de los Estados Partes: Bolivia*, Nueva York (CEDAW/C/BOL/2-4), 27 de marzo.
- ____ (2002), *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Quintos informes periódicos de Estados partes: Argentina*, Nueva York (CEDAW/C/ARG/5), 11 de febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- ____ (2017), *40 Años de Agenda Regional de Género, 2016* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago.
- ____ (2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- ____ (2003a), *Informe de la reunión regional de expertos: El Impacto de Género de la Reforma de Pensiones en América Latina* (LC/L.1905), Santiago.
- ____ (2003b), *Informe de la Reunión de Expertos: "El Impacto de la Reforma de Pensiones en Bolivia sobre la Equidad de Género"* (LC/L.1881), Santiago.

- _____. (2002), *Informe de la Reunión de Expertos sobre el Impacto de Género del Sistema de Pensiones de Chile* (LC/L.1759), Santiago.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015a), *Informe final*, Santiago, septiembre.
- _____. (2015b), *Brechas de género y pensiones en Chile*, Santiago, septiembre.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018), "Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" [en línea] https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html.
- Escóbar, S. (2014), "Desafíos de la seguridad social en Bolivia: de la privatización a un nuevo sistema público, solidario y universal", *La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo*, S. Escóbar y R. Gamboa, La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Feres, M. (2009), "Ciudadanía económica y laboral de las mujeres", *Privilegiadas y discriminadas: las trabajadoras del sector financiero*, Cuadernos de la CEPAL, N° 93 (LC/G.2403-P), M. Rico y F. Marco (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FUNDAUNGO (Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo) (2014), "La reforma integral de pensiones requiere diálogo social", *Aportes al debate sobre las políticas públicas*, N° 4, San Salvador, abril.
- Gamboa, R. (2014), "Sistema Integral de Pensiones: una temprana evaluación", *La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo*, S. Escóbar y R. Gamboa, La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Jiménez, A., M. Quezada y A. Huete (2014), *Estudio sobre la perspectiva de género en los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) [en línea] http://www.oiss.org/IMG/pdf/LA_PERSPECTIVA_DE_GENERO_OISS_2014.pdf.
- Lavalleja, M. y V. Tenenbaum (2017), "Seguridad social en el Uruguay: un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 30 (LC/TS.2017/97; LC/MVD/TS.2017/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maldonado, M. y F. Vallejo (2015), "Afilación a la seguridad social del trabajo no remunerado del hogar: estudio de sostenibilidad financiera y actuarial", Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- Marco, F. (2017), "Informe de asistencia técnica al Instituto de las Mujeres. Gobierno de Costa Rica", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2015), *Entre el ideal de estabilidad laboral y el sueño del negocio propio en Bolivia*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC)/Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)/Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- _____. (2007), "El sistema previsional uruguayo desde la perspectiva de la economía del cuidado", ponencia presentada en el Diálogo Nacional de Seguridad Social, Montevideo, 3 de octubre.
- _____. (2004), "Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos", *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), F. Marco (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2002), "Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en el sistema de pensiones: los casos de Argentina y Chile", documento preparado para la 34ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago, 5 y 6 de septiembre.
- Martínez, J. (2006), "Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones", *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación.
- Mesa-Lago, C. (2000), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", *serie Políticas Sociales*, N° 36 (LC/G.1249-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Minoldo, M. y otros (2015), "La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva: reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana", *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 9, N° 16.
- Miranda, F. (2018), "¿Qué autonomía económica para las trabajadoras domésticas?", informe de consultoría, inédito.

- Monsalve, M. (coord.) (2016), *Nuevos principios de la seguridad social para el siglo XXI*, Bogotá, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)/Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (ILTRAS).
- Mostafa, J. y M. Theodoro (2017), "(Des)proteção social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano", *Boletim Legislativo*, N° 64, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, junio.
- Murro, E. (2014), "La seguridad social en Uruguay y los 60 años de la OISS", *Estudios sobre seguridad social: 60 años de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).
- Naciones Unidas (2017a), *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HRC/35/26)*, Consejo de Derechos Humanos, 22 de marzo.
- _____ (2017b), *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/36/46)*, Consejo de Derechos Humanos, 1 de noviembre.
- _____ (2016), *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad (A/HRC/33/44)*, Consejo de Derechos Humanos, 8 de julio.
- _____ (2015), "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad", *Derechos de las personas con discapacidad. Nota del Secretario General (A/70/297)*, 7 de agosto.
- _____ (2014), *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Informe temático (A/HRC/26/39)*, Consejo de Derechos Humanos, 1 de abril.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, segunda edición, Washington, D.C.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*, Lima.
- Pautassi, L. (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2005), "¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina en el marco de la equidad de género", documento preparado para la 38ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre.
- _____ (2002), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 42 (LC/L.1803-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pautassi, L., C. Giacometti y N. Gherardi (2011), "Sistema previsional en Argentina y equidad de género: situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras", *serie Documentos de Trabajo*, Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), diciembre.
- Quirici, G. (2009), "Entre el Estado y el mercado, la gestación de la reforma de 1995: ¿una reforma 'a la uruguaya?'", *La seguridad social en el Uruguay: contribuciones a su historia*, G. Bucheli, S. Harriett (eds.), Montevideo, Universidad de La República/República AFAP.
- Rico, M. (2015), "Hacia la universalización de los sistemas de pensiones: los desafíos de la igualdad de género", ponencia realizada en el seminario internacional Sistema de Pensiones: Experiencias y Tendencias Internacionales, Santiago, Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 16 de junio.
- Rico, M. y C. Robles (2016), "Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad", *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Roca, E., L. Golbert y M. Lanari (2012), *¿Piso o sistema integrado de protección social?: una mirada desde la experiencia argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 143 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schwarzer, H. y R. Costanzi (2011), "Globalización y distribución del ingreso: la importancia de la Previdência Rural y de los Beneficios de Prestação Continuada en Brasil", *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*, M. Novick y S. Villafañe (eds.), Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Uthoff, A. (2017), "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina", *Institucionalidad social en América Latina*, R. Martínez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Yáñez, S. (2010), "La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20.255 de reforma de pensiones)", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 101 (LC/L.3199-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.



Las mujeres constituyen la mayoría de la población adulta mayor, pero, salvo excepciones, están subrepresentadas entre quienes perciben pensiones. Si bien en la región se ha avanzado en la inclusión por medio de pensiones no contributivas, estas son las prestaciones de menor monto y no permiten a las mujeres superar la situación de pobreza.

Lograr que la dimensión de género esté presente de forma integral en el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones constituye un desafío. La inclusión de las mujeres en los sistemas de pensiones es indispensable para hacer frente a la nueva estructura de edades de la población, a la demanda y la necesidad de autonomía económica y al ejercicio de sus derechos. Además, es también un requisito para la sostenibilidad de los propios sistemas.

Como se verá en este estudio, el reconocimiento del cuidado en los sistemas de pensiones resulta clave para lograr una mayor igualdad de género en este ámbito. Estas formas de acción positiva están empezando a implementarse en los sistemas de pensiones de algunos países de la región, si bien tienen mayores efectos en los sistemas dotados de lógica redistributiva.



C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

ISBN 978-92-1-122012-4

