

Sistemas de pensiones y autonomía económica de las mujeres en la vejez

Introducción

- A. El derecho a las pensiones y los derechos sociales
- B. Las reformas de pensiones en América Latina y la igualdad de género
- C. Propuestas a partir de lecciones aprendidas

Bibliografía



Introducción

La preocupación de los Gobiernos de América Latina por las desventajas socioeconómicas que enfrentan las mujeres mayores se ha expresado en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y en las Conferencias Regionales Intergubernamentales sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe y ha quedado plasmada en los debates y en los acuerdos emanados de ambas instancias (CEPAL, 2016b; CEPAL, 2017d). Los compromisos que se han asumido responden a un enfoque en que la seguridad económica de las personas mayores se aborda desde una perspectiva de derechos y de ciudadanía, y la vejez es vista como una etapa crucial de la autonomía económica de las mujeres. En este contexto, la seguridad social desempeña un papel central para garantizar dicha autonomía, así como el ejercicio de una serie de derechos derivados, como el derecho a la alimentación, a la salud, al esparcimiento y a la integración social. Asimismo, la seguridad social tiene un importante papel que cumplir para alcanzar la igualdad de género en las sociedades de la región.

Las transformaciones demográficas que han experimentado los países de América Latina en las últimas décadas, como se analizó en el capítulo introductorio, se han desarrollado con diferentes tiempos e intensidades, por lo que en la región existe una heterogeneidad de situaciones, si bien en todos los países sobresale la tendencia a la feminización de la vejez. Las principales consecuencias del descenso de la fecundidad y la mortalidad han sido la reducción del crecimiento poblacional y la transformación de la estructura por edad, que implica el envejecimiento de la población (CEPAL, 2017d, pág. 48), proceso que ha estado acompañado por cambios relevantes en la conformación de las familias. El envejecimiento tiene una dimensión de género ineludible, no solo porque las mujeres constituyen la mayoría de las personas mayores, sino también porque son las principales cuidadoras de las personas ancianas y, además, porque en su vejez las mujeres carecen de autonomía económica en una proporción mucho mayor que los varones que se encuentran en dicha situación.

Los sistemas de pensiones no son neutros frente a las desigualdades de género presentes en las sociedades. En la actualidad, se observa que suelen reproducir discriminaciones y amplificar desigualdades originadas en otros campos, como, por ejemplo, el mercado laboral, sin contribuir sustancialmente al cierre de brechas de género y a la justicia distributiva (Rico, 2015). El diseño de estos sistemas y de las reformas previsionales es de crucial importancia, puesto que su arquitectura y las decisiones que se adoptan en torno a ella, así como los mecanismos de financiamiento que se implementan y los principios que se aplican pueden acrecentar las disparidades de género y socioeconómicas o, por el contrario, mitigarlas y garantizar la ciudadanía económica y social en la vejez de hombres y mujeres en condiciones de igualdad (Marco, 2004; Giménez, 2003).

A. El derecho a las pensiones y los derechos sociales

Para alcanzar la igualdad y la garantía de derechos para hombres y mujeres, se debe propender a un sistema de pensiones integral, que elimine los sesgos androcéntricos e incluya las esferas invisibilizadas de la vida de las personas. Por otra parte, para el pleno goce de los derechos relativos a los sistemas de la seguridad social se deben reconocer las diversas trayectorias y corregir las asimetrías generadas por la actual división sexual del trabajo.

Como ya se mencionó, la seguridad social es un conjunto de normas e instituciones que tienen por objeto garantizar a las personas la protección necesaria ante ciertas contingencias. Se trata de evitar el estado de necesidad que se generaría por la

El envejecimiento tiene una dimensión de género ineludible, no solo porque las mujeres constituyen la mayoría de las personas mayores, sino también porque son las principales cuidadoras de las personas ancianas y, además, porque en su vejez las mujeres carecen de autonomía económica en una proporción mucho mayor que los varones que se encuentran en dicha situación.

alteración de las capacidades usuales de la persona autónoma, como ocurre en el caso del desempleo, una enfermedad, un accidente, la muerte de la persona sostenedora de familiares dependientes o la vejez. En la actualidad, se trata además de evitar o mitigar el estado de necesidad que puede derivar de diversas causas, como la dedicación exclusiva de una persona, en general una mujer, al cuidado de familiares ancianos o enfermos crónicos, lo que implica su ausencia del mercado laboral¹. Así se entiende en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 2012, en cuyo preámbulo se afirma que “la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal” (OIT, 2012). Para alcanzar dichos objetivos, la seguridad social debe incorporar un paquete amplio de previsión, con un fuerte énfasis en las capacidades del Estado en la provisión, regulación y financiamiento del sistema, garantizando una red de seguridad en el trabajo y también ante las contingencias sociales (Pautassi, 2005).

Los sistemas de seguridad social son pactos sociales, en los que la ciudadanía acuerda cómo afrontar la satisfacción de necesidades de la población dependiente, reconociendo que todas las personas serán parte de esa población en algún momento de su vida y requerirán de apoyo. Estos sistemas suelen organizarse en regímenes de corto y largo plazo. Entre los primeros están las previsiones de maternidad, salud, riesgos laborales y desempleo, mientras que las contingencias de vejez, invalidez y muerte pertenecen al segundo grupo. Desde el punto de vista analítico, también suele establecerse una distinción entre previsión social y asistencia social para diferenciar subsistemas según el predominio del carácter contributivo o no contributivo de los mismos (CEPAL, 2006; Sojo, 2017). En todas estas categorías es posible identificar situaciones particulares que afectan de forma negativa a las mujeres en mayor medida que a los hombres y cuestiones derivadas del sistema de género dominante que han estado marginadas de dichos pactos o no han tenido la presencia requerida (Birgin y Pautassi, 2001).

Por ello, en una perspectiva de futuro, considerando las enormes desigualdades y restricciones presupuestarias que subsisten en las economías latinoamericanas, el diseño de un sistema de pensiones debe basarse en un sólido pacto social, así como en un nuevo contrato de género (CEPAL, 2016a y 2014). Estos contratos deben apuntar a conciliar la sostenibilidad económica de los sistemas en el tiempo con los principios de universalidad y solidaridad, incluidos subsidios cruzados que vayan desde quienes disponen de capacidad de ahorro, han participado en el mercado laboral o han tenido empleos formales y de calidad hacia quienes no han contado con esas opciones, con el fin de lograr beneficios dignos para todas las personas (Uthoff, 2017). A su vez, una nueva construcción de pactos debe lograr el reconocimiento y la retribución del trabajo no remunerado, doméstico y de cuidado, que se realiza en los hogares, integrando a quienes lo realizan en los sistemas de pensiones como respuesta a la contribución fundamental que hacen a las economías, a la sostenibilidad de la vida y al bienestar de los países².

En este contexto, el sujeto de la seguridad social es mucho más amplio que el del derecho laboral. No se trata solo de los trabajadores dependientes insertos en una relación de empleo formal y de aquellas personas que trabajan bajo la categoría de cuenta propia, sino que además abarca a toda la población que vive en el territorio de un Estado (Monsalve, 2016). Esta visión tiene relevantes consecuencias de género, como se analizará a continuación, tanto debido a la mayoritaria presencia de mujeres en los

A su vez, una nueva construcción de pactos debe lograr el reconocimiento y la retribución del trabajo no remunerado, doméstico y de cuidado, que se realiza en los hogares, integrando a quienes lo realizan en los sistemas de pensiones como respuesta a la contribución fundamental que hacen a las economías, a la sostenibilidad de la vida y al bienestar de los países.

¹ Manifestaciones de ello son las prestaciones por cuidados a la niñez y a personas ancianas que se otorgan en países de Europa (Arza, 2017).

² Las cuentas satélites sobre trabajo no remunerado evidencian que este aporte es de magnitud importante. Estas cuentas han sido construidas en Colombia, el Ecuador, Guatemala, México y el Perú, al mismo tiempo que El Salvador está en proceso de crear una y Costa Rica y el Uruguay han avanzado en metodologías para la valorización del trabajo no remunerado. Estos esfuerzos ponen de manifiesto que el trabajo no remunerado representa, como proporción del PIB, el 20,4% en Colombia, el 15,7% en Costa Rica, el 15,2% en el Ecuador, el 18,3% en El Salvador, el 18,8% en Guatemala, el 24,4% en México, el 20,4% en el Perú y el 22,9% en el Uruguay (CEPAL, 2017b).

empleos por cuenta propia como porque reivindica que el vínculo de las personas con la seguridad social es el estatus de ciudadano, además de reconocer que el cuidado que se realiza de modo no remunerado en los hogares es un trabajo.

1. Pensiones en la vejez: un derecho, no un beneficio

El derecho a la seguridad social y, como parte del mismo, el derecho a las pensiones, que datan de la década de 1940, son derechos fundamentales que han sido reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y en las Constituciones de los Estados de la región, ya sea explícitamente o en la medida en que algunos países integran los tratados de derechos humanos al bloque de constitucionalidad³.

En todas las convenciones y declaraciones analizadas al inicio de esta edición del *Panorama Social de América Latina*, se afirma que el derecho a la seguridad social debe ser garantizado por los Estados en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, así como para grupos específicos de la población, como las personas con discapacidad (OEA, 1999), los trabajadores migrantes y sus familiares (Naciones Unidas, 1990) y las personas pertenecientes a pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2007), según lo acordado en los instrumentos internacionales y lo establecido en los dictámenes y recomendaciones de los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados, como, por ejemplo, las observaciones generales núm. 16 y núm. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En esta misma dirección, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres, el ejercicio del derecho a la seguridad social (Naciones Unidas, 1979).

Para lograr la igualdad en el ejercicio de derechos se requiere eliminar las formas de discriminación tanto directa como indirecta que pudieran conllevar las políticas, programas, normas jurídicas y prácticas estatales o sociales. A luz de los preceptos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴, se entiende por discriminación directa aquel 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 por sus resultados resulta perjudicial para una población o parte de ella. El análisis de los actuales sistemas de pensiones y del acceso a los beneficios de la seguridad social por parte de hombres y mujeres muestra que ambos tipos de discriminación, directa e indirecta, a pesar de las reformas de distinta índole que se han implementado, están de alguna manera presentes en la actualidad en la mayoría de los países de América Latina.

A su vez, la Agenda Regional de Género, conformada por los acuerdos aprobados por los Gobiernos en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizadas en los últimos cuarenta años, contiene diversos compromisos

El análisis de los actuales sistemas de pensiones y del acceso a los beneficios de la seguridad social por parte de hombres y mujeres muestra que ambos tipos de discriminación, directa e indirecta, a pesar de las reformas de distinta índole que se han implementado, están de alguna manera presentes en la actualidad en la mayoría de los países de América Latina.

³ Es decir, al conjunto de derechos o principios que se considera que forman parte del texto constitucional sin estar consagrados directamente en él.

⁴ Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en sus observaciones finales presentadas en el 43° período de sesiones, en 2009, recomendó al Gobierno de Guatemala la adopción de 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 las que laboran en la maquila y en el sector no estructurado de la economía. En el caso de Chile, el mismo Comité, en sus observaciones finales a los informes periódicos quinto y sexto de ese país, de 2012, consideró positiva la repercusión de la reforma de pensiones realizada en 2008, pero calificó de discriminatorio el sistema de cálculo del fondo de pensiones, en que se utilizan cuadros de esperanza de vida que dan lugar a pensiones mensuales menores para las mujeres que contribuyeron igual que los varones (Bareiro, 2017).

estatales que abordan los derechos económicos y sociales y, en particular, el derecho a la seguridad social y el acceso justo a los sistemas de pensiones. La Agenda Regional de Género relaciona los obstáculos para el ejercicio de estos derechos por parte de las mujeres con la organización social del cuidado, las barreras y discriminaciones que las mujeres experimentan en el empleo y para acceder a ingresos propios y suficientes, y otros obstáculos para su autonomía económica (CEPAL, 2016b)⁵. En materia de sistemas previsionales, destacan los siguientes compromisos gubernamentales:

- la cobertura universal, integral y eficiente, mediante financiamiento solidario (Consenso de Santo Domingo (2013) y Consenso de Brasilia (2010));
- la articulación de los sistemas previsionales a un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el bienestar, la calidad de vida y un retiro digno, fortaleciendo el pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres (Consenso de Quito (2007) y Consenso de Santo Domingo (2013));
- la inclusión de las trabajadoras domésticas, las mujeres rurales, las trabajadoras autónomas, informales y por contrata, así como de las distintas formas de familia (Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (Mar del Plata, 1994));
- la incorporación de mecanismos de reconocimiento y compensación por el cuidado no remunerado que realizan predominantemente las mujeres en sus hogares, integrándolas en los sistemas de seguridad social (Consenso de Lima (2000));
- el aumento de la inversión pública en la seguridad social, de manera que aborde 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 las etapas del ciclo vital, especialmente en la infancia y la vejez (Consenso de Brasilia (2010)), y
- la adopción de medidas dirigidas al ejercicio del derecho al cuidado y a una repartición más equitativa del cuidado entre la sociedad, el Estado y las familias, así como la necesidad de avanzar en la legislación laboral y los sistemas de seguridad social hacia licencias de cuidado para varones y mujeres, que permitan una distribución más justa del mismo dentro de las familias (Consenso de Santo Domingo (2013)).

Recuadro IV.1

Los derechos sociales no son opcionales: indicadores de cumplimiento del Protocolo de San Salvador

El grupo de trabajo sobre el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, siguiendo los lineamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), elaboró una serie de indicadores de progreso para la medición de los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en dicho Protocolo, que fueron aprobados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 4 de junio de 2012 (AG/RES. 2713 XLII-O/12). Estos indicadores deben ser aplicados por los Estados al realizar sus informes del cumplimiento del Protocolo de San Salvador.

Los indicadores incorporan de manera transversal el enfoque de género y son de tres tipos: i) estructurales, que dan cuenta de medidas relacionadas con institucionalidad, leyes o planes; ii) de proceso, que se refieren, por ejemplo, a coberturas de los programas y mejoramiento de la gestión, y iii) de resultados, que se refieren al impacto de las políticas en el ejercicio del derecho. Los indicadores están organizados a su vez en tres categorías conceptuales, recepción del derecho, capacidades estatales y compromiso presupuestario, y en tres principios transversales, cruciales para garantizar los derechos y la autonomía de las mujeres: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación (OEA, 2015).

⁵ Véase un tratamiento de estos derechos en cada uno de los instrumentos específicos en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Agenda Regional de Género" [en línea] <http://biblioguias.cepal.org/AgendaRegionalGenero/>.

Recuadro IV.1 (conclusión)

En lo relativo al derecho a la seguridad social, los indicadores correspondientes a la dimensión de igualdad y no discriminación son los que se presentan en el cuadro.

Indicadores relativos al derecho a la seguridad social: igualdad y no discriminación

Recepción del derecho		
Estructurales	De proceso	De resultados
Ratificación de: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otras Incorporación en la Constitución del derecho a la seguridad social Legislación específica que contempla el derecho a la seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo promedio de reconocimiento del derecho a pensiones o jubilaciones por condición de actividad y por sexo - Porcentaje de la población asegurada por sistemas contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo - Porcentaje de la población cubierta por sistemas no contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo - Porcentaje de población afiliada a regímenes especiales por sexo, etnia/raza y nivel educativo - Porcentaje de adultos mayores de 65 años cubiertos por programas de atención a la vejez por sexo, etnia/raza y nivel educativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de población económicamente activa por sexo, edad, nivel educativo y quintiles de ingresos - Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso - Porcentaje de población asegurada a un régimen contributivo, por sexo, edad y quintiles de ingresos - Número de afiliados cotizantes al sistema de pensiones por sexo, edad y quintiles de ingresos - Total de subsidios al desempleo a personas no afiliadas a los sistemas contributivos
Señales de progreso: Porcentaje de afiliados que perciben como satisfactorio el nivel de cobertura en seguridad social		
Igualdad y no discriminación		
Estructurales	De proceso	De resultados
<ul style="list-style-type: none"> - Requisitos de acceso al sistema de seguridad social - Requisitos para el acceso al sistema para indígenas, afrodescendientes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas - Requisitos para el acceso al sistema para trabajadoras del servicio doméstico - Requisitos para el acceso al sistema para trabajadores y trabajadoras rurales 	<ul style="list-style-type: none"> - Base de cálculo de las prestaciones de seguridad social para varones y mujeres - Extensión y formas de utilización de tablas actuariales en el cálculo del beneficio previsional (haber de la pensión) - Extensión, cobertura y jurisdicción de mecanismos de inclusión de quienes realizan trabajo reproductivo o doméstico de cuidado 	<ul style="list-style-type: none"> - Población pensionada (jubilada) por sexo, edad y nivel educativo, por jurisdicciones - Porcentaje de derechohabientes que perciben una pensión o subsidio por sexo, edad, etnia y raza, por jurisdicciones - Porcentaje de migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas con cobertura de seguridad social - Porcentaje de trabajadores y trabajadoras rurales con cobertura de seguridad social

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Washington, D.C., 2015.

Puede destacarse que Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México, el Paraguay y el Uruguay han presentado sus informes a la OEA sobre la implementación del primer agrupamiento de derechos (a la seguridad social, la salud y la educación) del Protocolo de San Salvador, usando estos indicadores y haciendo un esfuerzo significativo a fin de informar sobre los avances y desafíos pendientes para incorporar una perspectiva de género y de derechos y autonomía de las mujeres en la normativa y en el funcionamiento de los sistemas de pensiones.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Washington, D.C., 2015.

2. Mujeres y seguridad social: una relación que evoluciona

Como se afirmó en el capítulo introductorio, la seguridad social se nutre de diversos principios que son dinámicos, ya que conservan su esencia pero se adaptan a las nuevas realidades⁶. Sin embargo, hay cuatro principios al menos que perduran en el tiempo y que tienen cierta prevalencia frente a los demás. Se trata de los principios de universalidad, solidaridad, igualdad y eficiencia (CEPAL, 2000 y 2006), a los que se suma el de sostenibilidad financiera, que forman parte de la esencia misma de la seguridad social⁷.

En los estudios feministas y de género estos principios son reivindicados, adoptados y aplicados a los análisis. Pero al mismo tiempo se los profundiza y se demanda que les sean otorgados contenido y significado inclusivos que den cuenta de la situación y condición de las mujeres. Estos principios, al igual que la seguridad social en general, tuvieron en sus inicios un sesgo androcéntrico, pues se presentaban como neutrales y atingentes a toda la población, cuando, en realidad, estaban concebidos desde una perspectiva masculina y destinados principalmente a los varones. Con posterioridad, evolucionaron y fueron complementados con los instrumentos y la doctrina de derechos humanos, así como con los aportes de los estudios de género (Birgin y Pautassi, 2001; Marco, 2002; Pautassi, 2002).

En efecto, los principios de la seguridad social fueron pensados para el trabajador varón, ocupado en un empleo estable y proveedor de ingresos a una familia en la que existe una mujer adulta que se hace cargo del cuidado de los niños y de las personas ancianas que lo necesiten, así como del trabajo doméstico en el hogar. De esta manera, se hace posible que el trabajador varón se ocupe en el mercado laboral a tiempo completo. Este trabajador accedería a la seguridad social por derecho propio, mientras que las mujeres lo harían por derecho derivado.

De este modo, la universalidad —desde su concepción en los trabajos de William Beveridge, que fueron un importante aporte al considerar, a mediados del siglo XX (1942), que el bienestar de la sociedad no es efecto de la relación laboral, sino una obligación del Estado hacia sus ciudadanos— en la práctica excluyó el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en sus hogares. Por su parte, el principio de solidaridad quedaba limitado a la pensión de viudez, que reemplazaba el ingreso del varón proveedor, y tampoco consideraba a las mujeres en igualdad de condiciones, puesto que, si bien la seguridad social tiene implícito un contrato de solidaridad intrageneracional y a la vez intergeneracional, con reciprocidades temporales y generacionales, dichas reciprocidades se han sostenido históricamente a través de la economía del cuidado, a cargo de las mujeres. Es decir, quienes garantizaron históricamente la continuidad de dichos contratos fueron las mujeres, sobre la base del trabajo reproductivo que realizan dentro de los hogares (Pautassi, 2005), que permite que los varones adultos puedan dedicarse a tiempo completo al mercado laboral, mientras ellas hacen el trabajo doméstico y cuidan de los miembros dependientes de la familia. De otra manera, el cuidado tendría que ser asumido por el Estado y el trabajo doméstico tendría un costo para sus beneficiarios adultos autónomos, es decir, varones.

⁶ La doctrina establece, entre otros, los siguientes principios: integralidad, suficiencia, eficiencia, sostenibilidad, unidad procesal, diversidad de la base de financiamiento, irreductibilidad de los beneficios, progresividad, favorabilidad o norma más favorable y justiciabilidad (Monsalve, 2016).

⁷ En el mismo sentido, Uthoff (2017) menciona seis principios sin los cuales los sistemas de pensiones perderían su identidad en cuanto parte de la seguridad social: universalidad; solidaridad; sostenibilidad financiera; integralidad y suficiencia de las prestaciones; igualdad, equidad o uniformidad de trato, y unidad, responsabilidad del Estado y participación en la gestión.

Por su parte, la igualdad se aplicaba entre trabajadores varones y se consideraba ligada al principio de uniformidad de trato. En la actualidad, los tratados internacionales de derechos humanos y las elaboraciones de los órganos encargados de vigilar su aplicación han extendido su influencia a diversas disciplinas, contribuyendo a la resignificación de la igualdad como principio y como dimensión transversal de los derechos humanos. Esto significa que todos los derechos deben ejercerse en condiciones de igualdad, una visión que incluye la seguridad social.

En este sentido, si bien los principios de la seguridad social mantienen su esencia, muestran también su dinamismo (Monsalve, 2016), de acuerdo con los cambios que se producen en la concepción del Estado y sus responsabilidades, el concepto de ciudadanía y el enfoque de derechos. Es por eso que la formulación y la aplicación de esos principios evolucionan para hacerse aún más concordantes con la universalidad, la solidaridad y la igualdad, e incluir a más del 50% de la población, las mujeres en los distintos roles que desempeñan en la sociedad, junto con dar cuenta de las necesidades y demandas de las mujeres mayores.

Un ejemplo de ello es la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT, en la que se estipula que los principios que debieran orientar los sistemas de seguridad social son: universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional; adecuación y previsibilidad de las prestaciones; no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales; inclusión de las personas que trabajan en la economía informal; progresividad; solidaridad en el financiamiento; diversidad de métodos y enfoques; gestión financiera y administración responsables y transparentes; sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad; coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo; coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social; servicios públicos de alta calidad, que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social; eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso; seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica; pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical, y participación tripartita.

Además, es importante reiterar que en el marco de las nuevas contribuciones a la construcción de los principios de la seguridad social, el origen del derecho de mujeres y varones a las pensiones es su calidad de ciudadanas y ciudadanos, y no su estatus en el ámbito del trabajo remunerado (Giménez, 2003).

3. La autonomía económica de las mujeres y el derecho a las pensiones contributivas

Como ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “la noción de autonomía refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles. El grado actual de desarrollo económico, tecnológico y social permite afirmar que una mayor autonomía de las mujeres es posible. Las condiciones materiales existentes en la región no ofrecen una explicación razonable para la desigualdad, la muerte materna, el embarazo adolescente, el empleo precario o la insólita concentración del trabajo doméstico no remunerado en manos de las mujeres. Mucho menos para la violencia de género. Como se ha expresado en otras ocasiones [...], la desigualdad y, por tanto, la falta de autonomía son, principalmente, consecuencia de la injusticia, de la mala distribución del poder, los ingresos y el tiempo entre hombres y mujeres, y de la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las elites políticas y económicas” (CEPAL, 2011, pág. 9).

En la actualidad, los tratados internacionales de derechos humanos y las elaboraciones de los órganos encargados de vigilar su aplicación han extendido su influencia a diversas disciplinas, contribuyendo a la resignificación de la igualdad como principio y como dimensión transversal de los derechos humanos.

En la región, la autonomía de las mujeres concebida en sus tres dimensiones, física, económica y política, y las interrelaciones entre ellas, es una categoría que la CEPAL ha desarrollado y difundido. La autonomía de las mujeres se constituyó así, vinculada a los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en la categoría analítica para dar seguimiento a los compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia de derechos de las mujeres. Asimismo, el concepto de autonomía y sus componentes están siendo utilizados por varios Gobiernos de la región para estructurar planes de igualdad, políticas y leyes, así como para realizar evaluaciones.

La autonomía económica es un pilar fundamental de la autonomía de las mujeres y, por definición, requiere que ellas perciban ingresos que les permitan superar la pobreza, alcanzar el bienestar y disponer de su tiempo libremente sin depender de otros para satisfacer sus necesidades y las de su familia, y para tomar sus propias decisiones y poder llevarlas a cabo. El tiempo y los ingresos son recursos finitos y la evidencia muestra que no se reparten de manera equitativa ni en la sociedad ni dentro de los hogares. Las mujeres reciben menos ingresos y tienen menor acceso a otros recursos productivos y financieros como tierra, capacitación laboral y tecnologías, a pesar de sus mayores niveles de educación y del aporte que realizan a la economía y el desarrollo de los países. A su vez, tienen menos tiempo disponible, debido a que se dedican al cuidado y el trabajo doméstico no remunerado para el bienestar de otros miembros del hogar o de otros hogares (CEPAL, 2016a).

La autonomía económica se refiere a la capacidad de las mujeres de ser proveedoras de su propio sustento y del de aquellas personas que dependen de ellas, y decidir cuál es la mejor forma para ello. El concepto incluye el acceso a la seguridad social y a los servicios públicos, así como al capital y otras formas de recursos productivos, pues abarca el conjunto de condiciones de acceso y capacidades que determinan la posibilidad real de una persona de ejercer sus derechos económicos y sociales (Batthyány y Montaño, 2012).

En efecto, la autonomía económica de las mujeres es más que acceso al empleo. Si bien el trabajo remunerado es un requisito para la autonomía económica, no la garantiza *per se*, pues dicha autonomía depende de una serie de variables, como la calidad del empleo; las características y alcance de las políticas sociales, incluidos los sistemas de seguridad social y los tipos de contingencias que cubren y la redistribución que posibilitan; la oferta pública de cuidado y las posibilidades de compatibilizar las responsabilidades laborales y familiares, así como una serie de factores subjetivos, como el renunciamiento que estén dispuestas a hacer las mujeres en favor de sus familiares y, en definitiva, el abanico de opciones con que cuentan (Rico y Marco, 2010).

Aun cuando los ingresos propios constituyen una base para la autonomía económica, no representan su ejercicio pleno. Es innegable que contar con ingresos es una condición básica y necesaria para cualquier persona adulta dentro de la sociedad, pero la cantidad y estabilidad de estos ingresos es crucial para hablar de autonomía. El indicador de población sin ingresos propios ha significado un aporte de la CEPAL a los estudios de género, puesto que se trata de una síntesis de los déficits en materia de autonomía económica y de desigualdad (Milosavljevic, 2007). La evidencia muestra que en todos los casos, independientemente del tramo de edad que se considere, la proporción de mujeres sin ingresos propios es mucho mayor que la correspondiente a los varones. En promedio, en América Latina el 29% de las mujeres mayores de 15 años de edad no acceden a ingresos propios, porcentaje que disminuye al 12,3% en el caso de los hombres. Existen situaciones diversas entre los países: el caso más agudo se registra en Guatemala, donde más del 50% de las mujeres carecen de ingresos propios, en tanto que el Uruguay presenta la menor proporción, de un 13,4% (CEPAL, 2016a).

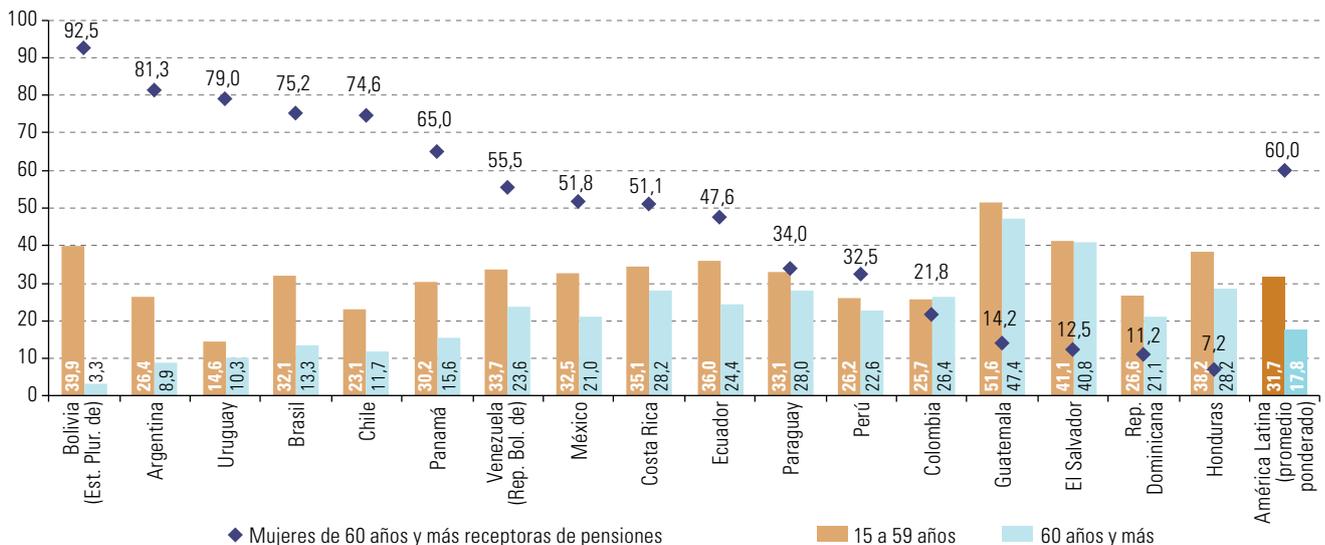
En algunos países la proporción de mujeres sin ingresos propios se reduce drásticamente en el tramo de edad de 60 años y más; esto se vincula principalmente a

Aun cuando los ingresos propios constituyen una base para la autonomía económica, no representan su ejercicio pleno. Es innegable que contar con ingresos es una condición básica y necesaria para cualquier persona adulta dentro de la sociedad, pero la cantidad y estabilidad de estos ingresos es crucial para hablar de autonomía.

sistemas de seguridad social extendidos y a programas de transferencias de ingresos concebidos en especial para la vejez. Al analizar la proporción de mujeres de 60 años y más que carecen de ingresos propios en países que cuentan con una matriz de seguridad social de tendencia universal y en los que se han realizado acciones de protección a la vejez, se observa que estas cifras disminuyen en algunos casos hasta llegar a un tercio de la proporción de mujeres sin ingresos propios en el tramo de edad de 15 a 59 años. La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y el Uruguay se destacan por la baja proporción de mujeres sin ingresos propios en el tramo de edad de 60 años y más, que no alcanzan a un 15%. Estos cinco países se encuentran también entre los que tienen mayores tasas de mujeres receptoras de pensiones (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1

América Latina (17 países): proporción de mujeres sin ingresos propios por tramos de edad y proporción de mujeres de 60 años y más que son receptoras de pensiones, alrededor de 2015^{a b}
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^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.

La información revela el acceso a algún ingreso propio, pero no da cuenta del carácter de suficiencia del mismo. Al analizar los montos de las pensiones contributivas y no contributivas, el cálculo arroja estimaciones que representan un nivel de subsistencia, que tienen la fortaleza de ser un ingreso regular para las mujeres y constituyen un aporte a la economía de las familias, pero cuyos montos, en general, no son parte del debate respecto al principio de suficiencia. Esto reafirma, en consecuencia, la necesidad de reivindicar la vigencia del principio de suficiencia de las prestaciones, propio de la seguridad social.

La autonomía económica de las mujeres debe entenderse a partir de su vínculo con el empleo y el cuidado y, finalmente, de su acceso al sistema previsional y su situación en él. En efecto, la participación de las mujeres en el mercado laboral es de suma importancia, aun cuando autonomía y empleo no sean sinónimos. En América Latina y el Caribe, según cifras de 2015, las mujeres tienen tasas de participación económica menores que los hombres, que llegan en promedio al 51,5%, frente a un 78,4% en el caso de los varones. Esta asimetría alcanza niveles muy elevados en Honduras, Guatemala y México, donde las diferencias entre las tasas de participación económica de hombres y mujeres superan los 30 puntos porcentuales (CEPAL, 2017c).

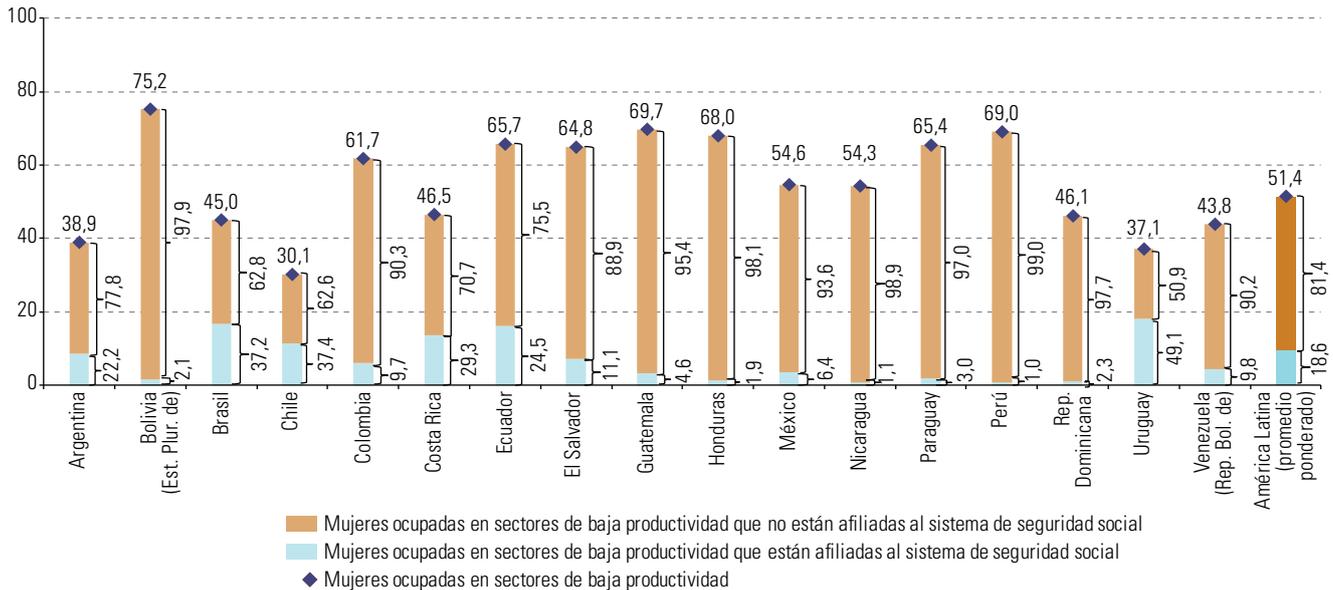
Estos datos son un anticipo del panorama de la situación de las mujeres en los sistemas de pensiones, pues quienes no participan en el mercado laboral tampoco tienen posibilidades de participar por derecho propio en la seguridad social, a no ser que se integren en virtud de su vínculo con un hombre, mediante derechos derivados, como la pensión de viudez.

Por su parte, las mujeres que están insertas en el empleo tampoco tienen garantizado el acceso y la permanencia en los sistemas de seguridad social. Esto se debe a la segmentación de los mercados laborales y la segregación ocupacional de género existente en ellos, que se traduce en que las mujeres accedan a ciertos sectores y jerarquías de empleo, generalmente los sectores y puestos con menores niveles de protección. Es así como las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores de baja productividad —en los que labora el 51,4% del total de mujeres ocupadas en un conjunto de 17 países de América Latina—, que presentan malas condiciones laborales y generalmente están excluidos de los sistemas previsionales⁸. Si bien la proporción de varones empleadores en las microempresas duplica la de mujeres, estos están prácticamente ausentes del empleo doméstico, subsector que concentra un 11% del empleo femenino en la región (CEPAL, 2016a). Como se aprecia en el gráfico IV.2, la tasa de afiliación de las personas ocupadas en sectores de baja productividad continúa representando un desafío en materia de la cobertura de la seguridad social; en el caso de las mujeres, solamente un 18,6% de las que están ocupadas en sectores de baja productividad se encuentran afiliadas a la seguridad social.

Gráfico IV.2

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), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las encuestas de hogares de cada país entregan 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.

⁸ La cifra se refiere a la población urbana ocupada en empleos que presentan precariedad desde el punto de vista de los salarios, la duración en el tiempo y la seguridad social. Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleadora o asalariada (profesional o técnico) en una empresa con un máximo de 5 empleados (microempresa), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (trabajador por cuenta propia o familiar no remunerado sin calificación profesional o técnica) (CEPAL, 2017c; Milosavljevic, 2007).

En parte como resultado de la segregación ocupacional, pero también debido a prácticas discriminatorias y a la subvaloración del trabajo femenino, el ingreso laboral de las mujeres sigue siendo en promedio inferior al masculino, lo que indica que los niveles y logros en educación y capacitación más altos que tienen las mujeres no han sido suficientes para cerrar las brechas de género.

Las brechas salariales de género persisten como un obstáculo para la autonomía económica de las mujeres y tienen un efecto perverso no solo en su vida laboral, sino también en los niveles de ingreso que ellas alcanzan a la edad de retiro y en el monto de la pensión a la que tendrán acceso, principalmente en los sistemas en que dicho monto se relaciona de forma directa con los salarios de los últimos años de cotización. Actualmente en la región las mujeres perciben un salario equivalente al 84% del que reciben los hombres por una hora trabajada en un empleo de tiempo completo, lo que evidencia una desigualdad estructural del mercado laboral que no ha podido revertirse. Esta disparidad se agudiza conforme las mujeres alcanzan mayores niveles educativos, ya que las mujeres que tienen más de 13 años de instrucción perciben un 74% de lo que ganan sus colegas varones (CEPAL, 2016a).

Como ya se mencionó, en todos los casos el nivel de afiliación o cotización de los ocupados en los sectores de baja productividad es inferior al del resto de las personas ocupadas; además, en la gran mayoría de los países la cobertura de las mujeres que trabajan en esos sectores es aún menor, existiendo casos en los que están prácticamente excluidas. Destacan los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay por las altas coberturas que presentan, incluso en estos sectores, que son resultado de un incremento significativo en la última década. En el Uruguay, la proporción de cobertura de las mujeres ocupadas en sectores de baja productividad es incluso mayor que la de los varones, probablemente debido al fuerte impulso que se dio en los últimos lustros a la formalización y afiliación a la seguridad social de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico.

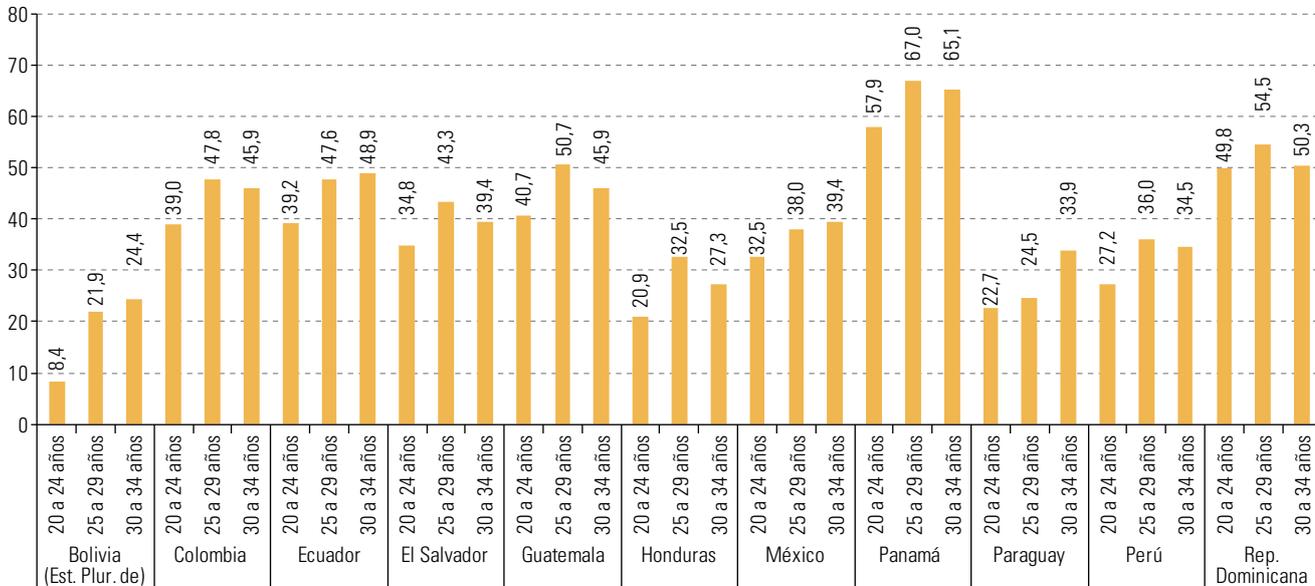
Por otra parte, si se relaciona la edad en que el promedio de las personas se afilian al sistema de seguridad social con los años de contribución requeridos según la legislación vigente en cada país para obtener una pensión derivada del trabajo remunerado, el resultado es alarmante. En el Estado Plurinacional de Bolivia solo la cuarta parte de las mujeres actualmente ocupadas accederían a una pensión que implica los 15 años de cotizaciones requeridas por ley; esto se evidencia al observar las tasas de afiliación en los tramos de 25 a 29 años de edad y de 30 a 34 años de edad. De igual modo, las tasas de afiliación en los tramos de 30 a 34 años de edad en el Paraguay, que otorgarían los 25 años de cotizaciones requeridas por ley, no alcanzan un 34%. El cálculo se basa, además, en el supuesto de que dichas mujeres no tendrán interrupciones en sus trayectorias laborales y que este panorama de afiliación o cotización no se verá afectado por salidas del mercado laboral relacionadas con la reproducción o con ajustes de la economía, crisis o retrocesos en los patrones culturales de género. Como se observa en el gráfico IV.3, hay países donde la mayoría de las mujeres no podrán cumplir con los requisitos de pensión, por no encontrarse afiliadas o cotizando a partir de la edad necesaria para lograr dicho cumplimiento, a no ser que se adopten las medidas necesarias para garantizarles el ejercicio del derecho a una pensión digna, como las que se proponen en el apartado final de este capítulo.

Además de observar el mercado laboral y la situación de las mujeres que en la actualidad trabajan de forma remunerada, es relevante analizar la situación de las mujeres que alcanzaron la edad legal de retiro. A continuación se presentan los porcentajes de personas que reciben pensiones, varones y mujeres, y la brecha de género que existe entre los montos de estas prestaciones. En el gráfico IV.4 se ilustra la cobertura a la edad legal de retiro, que difiere entre países, pero que además en la mayoría de los países es diferente también, por mandato de la ley, entre varones y mujeres. En el gráfico IV.5, en cambio, se muestra la cobertura en el caso de las personas de 65 años y más, y la brecha entre los montos de las prestaciones, considerando que en ese tramo de edad tanto hombres como mujeres puedan estar retirados del mercado laboral.

Las brechas salariales de género persisten como un obstáculo para la autonomía económica de las mujeres y tienen un efecto perverso no solo en su vida laboral, sino también en los niveles de ingreso que ellas alcanzan a la edad de retiro y en el monto de la pensión a la que tendrán acceso, principalmente en los sistemas en que dicho monto se relaciona de forma directa con los salarios de los últimos años de cotización.

Gráfico IV.3

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), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las encuestas de hogares de cada país entregan 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.

En el gráfico IV.4, en primer lugar, se muestran los niveles de cobertura del sistema de pensiones para hombres y mujeres a partir de su edad legal de retiro. Se observa que las mujeres tienen sistemáticamente menores niveles de cobertura y, por lo tanto, son en menor medida destinatarias de las prestaciones de la seguridad social en la vejez. Las únicas excepciones son el Uruguay y el Ecuador, donde existen diferencias de cobertura inferiores a 3 puntos porcentuales en favor de las mujeres.

En el gráfico IV.5 se observan coberturas superiores a las del gráfico IV.4, sobre todo en el caso de las mujeres, ya que las pensiones no contributivas se perciben en la mayoría de los países a una edad mayor que la establecida por ley para la pensión ordinaria contributiva.

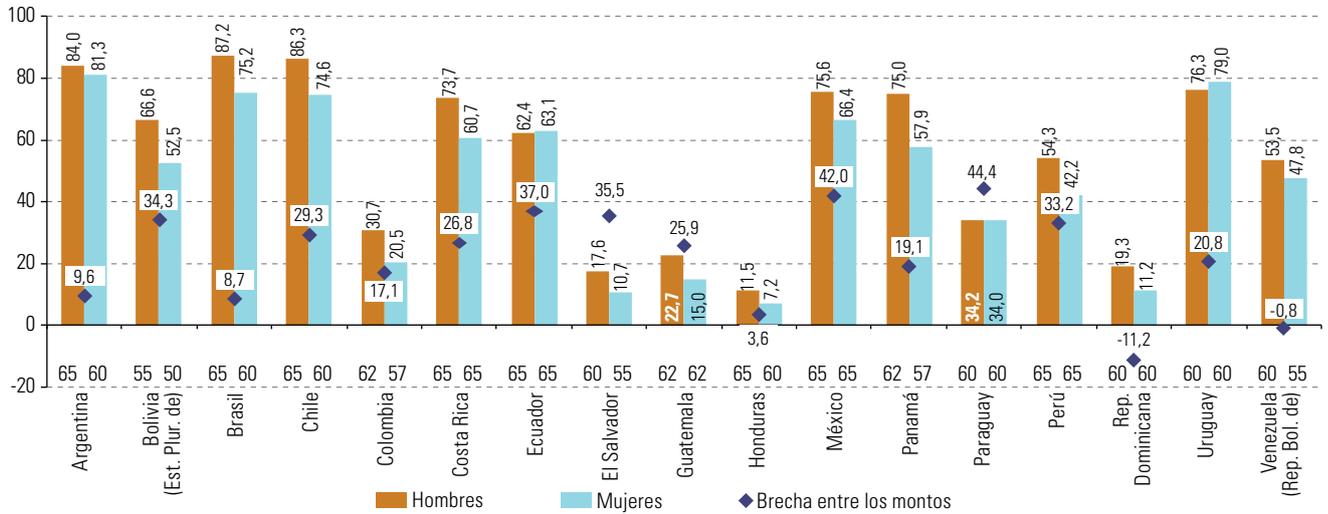
Asimismo, como se aprecia en los gráficos IV.4 y IV.5, en general las mujeres perciben pensiones en menor proporción que los varones, considerando de manera agregada las prestaciones contributivas y no contributivas.

En los casos de Chile y el Uruguay pudo distinguirse entre pensión contributiva, pensión de viudez y pensiones no contributivas. En Chile, un quinto de las mujeres que reciben pensiones perciben una pensión de viudez y más de un tercio una pensión no contributiva; en otras palabras, la mitad de las mujeres mayores que cuentan con prestaciones de este tipo reciben una prestación no contributiva o de viudez y menos de la mitad perciben una pensión contributiva. En el Uruguay, casi la mitad de las mujeres que perciben estas prestaciones están pensionadas en calidad de viudas, mientras que la proporción de perceptoras de una prestación no contributiva no es tan significativa (6%) (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

Gráfico IV.4

América Latina (17 países): proporción de personas que reciben pensiones contributivas o no contributivas a partir de la edad legal de retiro, 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), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

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 retiro y de los hombres en edad legal de retiro. Las cifras que figuran sobre los nombres de los países corresponden a la edad legal de retiro de cada país, por sexo. Para construir el gráfico, se usó 65 años como edad de retiro en el caso del Ecuador, donde no existe una edad de retiro obligatoria.

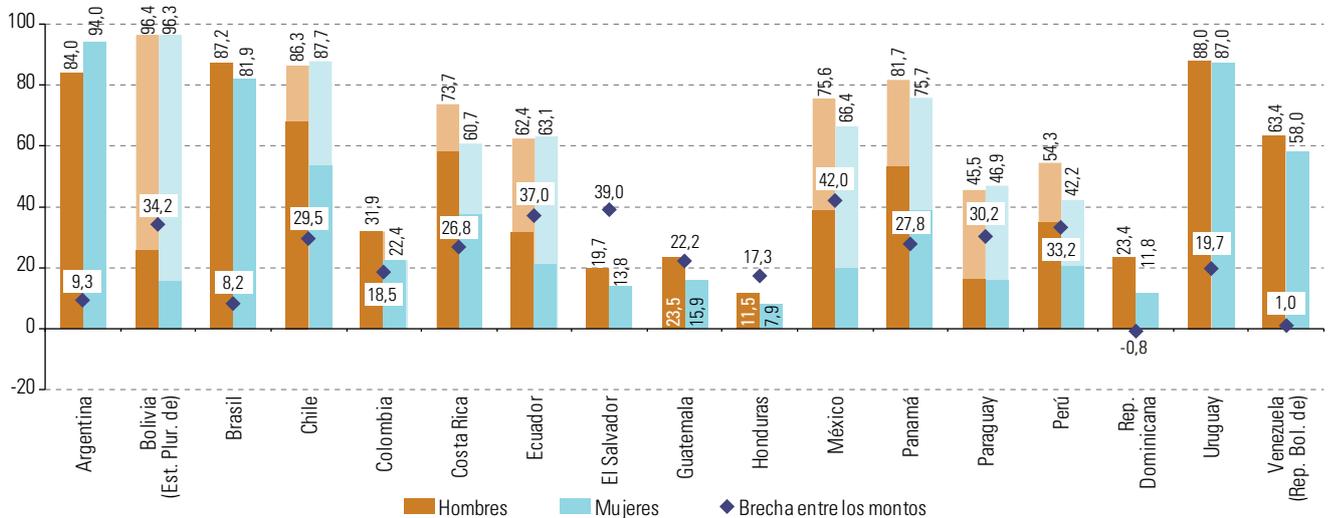
^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

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

Gráfico IV.5

América Latina (17 países): proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas, 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), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

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 más clara corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas. El área más oscura 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.

Si se consideran de manera agregada las pensiones contributivas y no contributivas, las coberturas de varones y mujeres aumentan notablemente (véase el gráfico IV.5), pero al mismo tiempo las brechas entre los montos de las prestaciones se incrementan. Esto obedece a que las mujeres están sobrerrepresentadas como receptoras de prestaciones no contributivas y a que los montos de estas pensiones son sustancialmente inferiores a los de las pensiones contributivas.

La información disponible deja en evidencia que en la región los sistemas de pensiones no han brindado mayor atención a la situación de las mujeres, que no se han adoptado medidas que les permitan enfrentar la vejez con autonomía y con recursos monetarios suficientes y que ellas se han visto limitadas a recibir un tipo de prestaciones por lo general vinculadas a un hombre proveedor, principalmente el cónyuge, con una trayectoria laboral que habilita, en caso de su muerte, una pensión de sobrevivencia para su cónyuge.

Por otra parte, frente a la situación de las mujeres que están insertas en el mercado de trabajo se requieren medidas que contemplen sus trayectorias laborales y reproductivas, y que conciban el trabajo no remunerado no como una carga exclusivamente femenina, que empuja a las mujeres a salir del mercado laboral, sino como una responsabilidad del conjunto de la sociedad, que debe ofrecer soluciones colectivas que no penalicen a un grupo mayoritario de personas: las mujeres.

B. Las reformas de pensiones en América Latina y la igualdad de género

El conjunto de políticas de orientación neoliberal que caracterizaron a América Latina a fines del siglo XX es un elemento persistente que en muchos casos no incorpora la perspectiva de la igualdad de género y reproduce distintas formas de exclusión de las mujeres del sistema de pensiones. Pasar de un sistema de capitalización individual a uno de redistribución solidaria es hoy un desafío presente para varios países de la región. Esto permitiría revertir desigualdades (con distinta intensidad, según raza, etnia y nivel económico, entre otros factores) ancladas en los actuales sistemas basados en la capitalización individual.

Como se expuso en el capítulo III, en los años noventa y en la primera década del presente siglo se llevaron a cabo en América Latina una serie de reformas a los sistemas de pensiones, que formaron parte de un paquete de políticas de orientación neoliberal⁹. En la mayoría de los casos se implementaron reformas estructurales dirigidas a establecer diversas versiones de sistemas de capitalización individual para reemplazar total o parcialmente los sistemas de reparto, debido sobre todo a problemas de sostenibilidad fiscal, que a su vez obedecieron a un conjunto de elementos, principalmente factores demográficos, la dinámica del mercado laboral, aspectos de diseño de los regímenes, problemas de eficiencia administrativa y, en algunos casos, la existencia de una variedad de normas que representaban una confusión desde el punto de vista jurídico en lo referente a las prestaciones establecidas para distintos tipos de trabajadores y trabajadoras.

⁹ Resulta una excepción el caso de Chile, cuya reforma se realizó en 1981, como una innovación que luego sería importada por varios países de la región e incluso de fuera de ella.

Sin embargo, estas reformas obedecieron sobre todo a móviles ideológicos, en una época de predominio de modelos neoliberales, difundidos desde el Consenso de Washington, en cuyo marco los objetivos de los sistemas de pensiones pasaron a ser la dinamización del mercado de capitales y el fomento del ahorro nacional, con lo que quedó relegada a un segundo plano la cobertura de las contingencias, que hasta ese momento había sido la razón de ser de la seguridad social (Birgin y Pautassi, 2001).

Fue así como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay introdujeron algún componente de capitalización individual o convirtieron la totalidad de su sistema de pensiones a este esquema. Posteriormente, algunos de estos países implementaron reformas a los parámetros usados para el cálculo de las prestaciones, mientras que otros se limitaron a estas reformas paramétricas que, sin llegar a cambios estructurales, tuvieron efectos importantes sobre los derechos de las mujeres, como se verá a continuación.

1. Reformas dirigidas hacia la capitalización individual: la impronta privatizadora

Como ya se ha mencionado, las reformas estructurales implican un cambio en el tipo de sistema. En la región, ha habido dos clases de reformas según la tendencia que han seguido, primero las que implementaron los sistemas de capitalización individual y posteriormente las que significaron un retorno a lógicas redistributivas. Las reformas estructurales dirigidas a implementar sistemas o componentes de capitalización individual tuvieron efectos negativos en la justicia social y en la igualdad de género, básicamente por las causas que se sintetizan en los siguientes apartados (Amarante, Colacce y Manzi, 2016; Birgin y Pautassi, 2001; Bertranou y Arenas, 2003; Marco, 2004).

a) El acople de discriminaciones: trabajo remunerado y pensiones

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

Además, las trayectorias laborales de las mujeres, fuertemente afectadas por las obligaciones de cuidado que la sociedad les asigna, tienen más movimientos y cambios que las de los varones, lo que incide de manera significativa en la densidad de sus cotizaciones. No se trata únicamente de los períodos de ausencia del empleo por razones de maternidad, sino también de los cambios en el tipo y la calidad de la inserción laboral motivados por la maternidad y el cuidado, como los que ocurren cuando las mujeres pasan de asalariadas formales a trabajadoras por cuenta propia o incluso asalariadas informales.

De igual manera, el desempleo —sistemáticamente mayor entre las mujeres— también ejerce efectos negativos en la continuidad de la cotización. Asimismo, las brechas salariales se trasladan al sistema previsional, pues las cotizaciones se realizan en función de las remuneraciones. Estas desigualdades también están presentes en los sistemas de reparto, pero con menor intensidad, debido a que los mecanismos solidarios de redistribución redundan en que las desigualdades entre distintos niveles de ingreso, entre mujeres y varones o entre generaciones se vean atenuadas.

b) Aporte a la economía sin beneficios: trabajo doméstico y de cuidados

Debido a la persistente división sexual del trabajo, las mujeres siguen siendo las principales responsables del cuidado no remunerado; por lo mismo, participan en la actividad económica en menor medida que los varones y las que no participan en el mercado laboral quedan fuera de los sistemas de pensiones, a no ser que accedan a ellos en calidad de viudas de un trabajador varón o mediante las pensiones no contributivas.

El acceso de las mujeres a los sistemas de pensiones no se funda en la titularidad de derechos de ciudadanía o 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 mismo, participan en la actividad económica en menor medida que los varones y las que no participan en el mercado laboral quedan fuera de los sistemas de pensiones, a no ser que accedan a ellos en calidad de viudas de un trabajador varón o mediante las pensiones no contributivas. De este modo, los sistemas de pensiones, en principio, excluyen a quienes se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo; esto significa que alrededor del 50% de las mujeres no tienen acceso a las pensiones o solo tienen la posibilidad de recibir una pensión de viudez o asistencial. Esta realidad apela una vez más a la necesidad de reivindicar la aplicación del principio de universalidad de la seguridad social, al que se hizo referencia anteriormente.

Las mujeres no solo cuidan cuando son madres; también lo hacen cuando son abuelas o, en general, cuando son mayores, y no cuidan únicamente a sus hijos y nietos, sino también a padres y suegros ancianos. Cuidan toda la vida, lo hacen gratis y, con ello, subvencionan a los sistemas de protección social. Sin embargo, justamente por eso, los sistemas de pensiones las castigan, al excluirlas por dedicarse al cuidado no remunerado. Esta es la paradójica relación entre cuidado y protección social, incluida la seguridad social.

Uno de los fenómenos a los que ha dado origen el aumento de la esperanza de vida es la convivencia de distintas generaciones en forma simultánea, lo que, sumado a una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, se ha traducido en que las familias adopten distintos arreglos para cubrir los cuidados necesarios en los hogares. Entre estos arreglos, destaca la provisión de cuidados por parte de las abuelas o mujeres mayores, que prestan sus servicios para cubrir las necesidades de cuidado de las generaciones más jóvenes y así liberar el tiempo de otras mujeres (hijas, nueras, sobrinas o vecinas) que ingresan al mercado laboral. Es una actividad muchas veces considerada como voluntaria, pero que refleja las elevadas expectativas de la sociedad en cuanto al uso del tiempo por parte de estas mujeres y a la idoneidad de su rol como cuidadoras, por cuanto tienen experiencia en estas actividades. Este es un claro ejemplo de cómo se acentúan las desigualdades en la distribución del tiempo en el caso de las mujeres en esta etapa de la vida; posiblemente, estas mujeres tuvieron una menor participación laboral durante su vida adulta y, por ende, gozan de menos prestaciones sociales asociadas al empleo, lo que las pone en una situación de mayor dificultad para acceder a servicios de cuidado (CEPAL, 2017b).

c) La biología como castigo: tablas de mortalidad diferenciadas

Un conjunto de condiciones biológicas, asociadas a la mayor resistencia física de las mujeres, y de condiciones sociales, como la menor inducción a la realización de actividades peligrosas o insalubres, redundan en que la longevidad media de las mujeres sobrepase la de los varones (Durán, 2008). Los sistemas de capitalización individual de la región castigan esa mayor longevidad de las mujeres, al incorporar fórmulas de cálculo de las pensiones que implican una discriminación directa, según la definición de discriminación y los compromisos y medidas establecidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en todos los casos, se estableció la utilización de tablas de mortalidad que diferencian entre la expectativa de vida masculina y femenina para el cálculo de las prestaciones.

De esta forma, la longevidad de las mujeres es transformada en un perjuicio, que se agrava en los países en que existe para ellas una edad de retiro menor, como ocurre en Chile, pues en esos casos un monto acumulado menor debe dividirse por un número de años mayor, dando como resultado una pensión inferior.

Esta modalidad de cálculo de las pensiones ha sido ampliamente criticada e incluso fue prohibida, como se verá más adelante, en la legislación del Estado Plurinacional de Bolivia, en 2010, y fue materia de debate en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social que se llevó a cabo en el Uruguay (en 2006) para la reforma de 2008, en el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional de Chile (en 2014 y 2015) y en el sistema de El Salvador, reformado en septiembre de 2017 (véase el capítulo III).

En estos últimos casos, existen iniciativas dirigidas a diferenciar entre colectivos, ya sea por niveles de ingreso (en el caso de Chile) o por grupos de trabajadores y trabajadoras (por ejemplo, entre administrativos y trabajadores de la construcción en el Uruguay). El sustento de estas iniciativas es que los sectores que cuentan con mejores condiciones de vida e ingresos estarían siendo subsidiados por los sectores de menores ingresos, que tienen una esperanza de vida menor. Sin embargo, las propuestas de establecer tablas en las que no se hace distinción de sexo no han prosperado (Marco, 2016).

La experiencia europea ha mostrado el peso relevante de las tablas diferenciadas para el cálculo de las prestaciones, tanto en los sistemas de capitalización individual, públicos y privados, como en esquemas de reparto. En este sentido, se encontraron impactos perjudiciales para las mujeres. Por lo mismo, las tablas de mortalidad diferenciadas han sido consideradas abiertamente discriminatorias y han sido prohibidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁰ en los seguros privados, en tanto que los sistemas previsionales públicos ya solían usar tablas sin distinción de sexo (Arza, 2017).

2. Nueva ola de reformas: la impronta inclusiva

La baja cobertura de las prestaciones, en algunos casos, su insuficiencia en gran parte de los países y la presión fiscal motivada en cierta medida por las desigualdades de género —pues las mujeres constituyen la mayoría de los destinatarios de las pensiones no contributivas—, sumadas a la baja legitimidad de los sistemas de pensiones, se tradujeron en la necesidad de volver a plantear reformas con nuevas consideraciones. Fue así como Costa Rica, en 2005, y más tarde, entre 2008 y 2010, la Argentina, Chile, el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia sancionaron reformas, ya fueran estructurales o paramétricas.

Todos estos procesos ocurren en un contexto muy distinto al de las reformas privatizadoras. Ya no son épocas de dictaduras militares o de políticas que respondan a ajustes estructurales, pero además en los países está instalado un enfoque de derechos en las políticas sociales y se ha producido una transformación relevante de la matriz de protección social. Estas acciones tienen entre sus vectores fundamentales una orientación muy diferente a la que caracterizó las reformas de los sistemas de pensiones de los años ochenta e inicios de los años noventa. Si dicha época se caracterizó por una marcada retracción de la acción social del Estado, el nuevo siglo presenta una expansión de la intervención estatal en materia social (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014) (véase el capítulo III).

¹⁰ Véase Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Sentencia de 1.3.2011: asunto C-236/09. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de marzo de 2011” [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0236&from=EN>.

Además, las mujeres y sus organizaciones estuvieron ausentes de las reformas de fines del siglo XX, ya fuera porque no había posibilidades de opinar y participar, o porque se desconocían los posibles efectos de las reformas previsionales sobre su autonomía y sus derechos. En cambio, en los procesos más recientes, existiendo ya evidencia de esos impactos, había mayor conocimiento acumulado, al mismo tiempo que, en algunos casos, los procesos participativos promovidos por el Estado, la labor de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y los compromisos de la Agenda Regional de Género facilitaron la integración de demandas de igualdad de género y la consideración de las especificidades que afectan a las mujeres.

a) Argentina (2008)

En la reforma estructural realizada en la Argentina en 1994, se agregó al sistema público de reparto un componente de capitalización individual. Esta reforma implicó, no solo en la práctica, sino también en la misma ley, la exclusión de numerosos grupos poblacionales, con predominio de las mujeres, como fue el caso de las empleadas del servicio doméstico, los trabajadores rurales y el cuantioso universo de los trabajadores informales (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011). Si bien este sistema se mantuvo por más de una década, el componente público de reparto del modelo hizo que sus efectos sobre la igualdad de género fueran menos marcados que en otros países, al menos en términos de cobertura.

Una década después de la implementación del componente de capitalización individual, como ya se mencionó, se empezaron a adoptar medidas como la posibilidad temporal (por seis meses) de que quienes aportaban dirigieran sus contribuciones solo al reparto; asimismo, en el Programa de Inclusión Previsional, en que más del 80% de las destinatarias eran mujeres, se cerró el componente de capitalización individual y administración privada, que fue sustituido por uno de reparto, financiamiento tripartito y gestión y administración estatal. Tanto el retorno al reparto como las medidas previas tuvieron claros impactos positivos en la cobertura femenina. Esta experiencia constituye una muestra de la relevancia del diseño de un sistema de pensiones para la inclusión de las mujeres y para la igualdad de género.

En efecto, los resultados de la moratoria previsional representan un ejemplo contundente de cómo las brechas en el mercado laboral se reproducen en el sistema previsional cuando no se adoptan medidas compensatorias, pues el 87% de las personas que se presentaron a la moratoria previsional en 2009 eran mujeres, con una edad promedio de 72 años, y tres cuartas partes de ellas no contaban con ningún beneficio de pensión anterior. Por tales razones, comúnmente se denomina a esta moratoria “jubilación para amas de casa”, sin que haya estado dirigida de manera exclusiva a este sector. Asimismo, después del retorno a la modalidad de reparto se verificaron incrementos de la proporción de mujeres perceptoras de pensiones, y una reducción de las brechas existentes entre los montos de las prestaciones (véase el gráfico IV.6). Sin embargo, las consideraciones de género estuvieron ausentes del debate y no se tomaron en cuenta las desigualdades en el empleo ni el reconocimiento del trabajo reproductivo y de cuidado (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Como se puede observar en el gráfico IV.6, la expansión de la cobertura de las mujeres fue notable, así como la disminución de la brecha de género presente en el monto promedio de las prestaciones, lo que muestra con claridad la relevancia del tipo de esquema previsional para la igualdad de género.

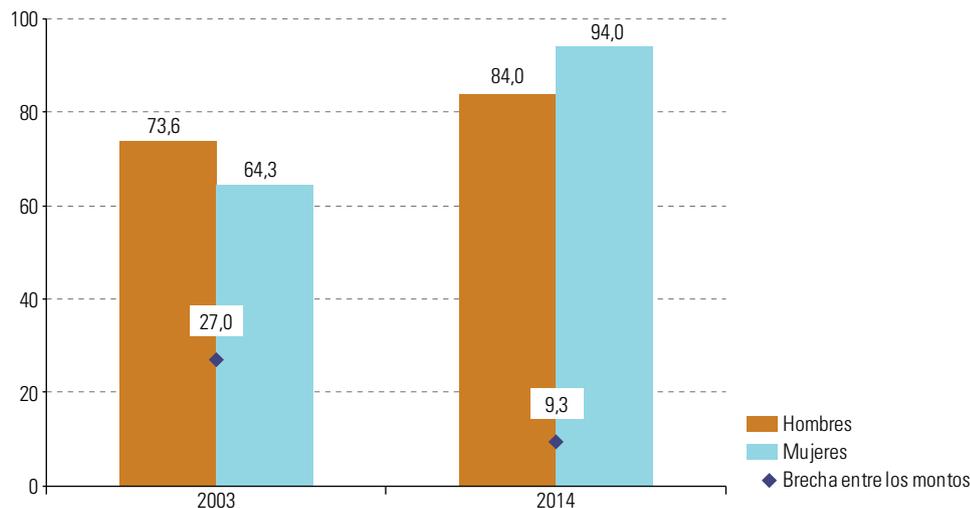


Gráfico IV.6

Argentina: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben 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), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

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.

Con respecto a la cotización al sistema de seguridad social, se observa un aumento de 2,3 puntos porcentuales entre 2008 y 2014 para el conjunto de las personas ocupadas (del 51,4% al 53,7%). El aumento en el caso de las mujeres fue de 4,7 puntos porcentuales entre 2008 y 2014 y resultó mayor que el registrado en el caso de los hombres (0,5 puntos porcentuales) en el mismo período. Esto significa que el porcentaje de cotización de las mujeres (54,8%) es mayor que el de los hombres (52,8%) en 2014.

b) Estado Plurinacional de Bolivia (2010)

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo III, el fondo solidario y la pensión resultante del mismo, que se implementaron a partir de la reforma sancionada en 2010, representan un avance para el sistema de pensiones boliviano, que se espera que favorezca especialmente a las mujeres. Además de ello, se estableció un bono por maternidad para las destinatarias de la pensión solidaria, a quienes se hace un aporte adicional de 12 cotizaciones por cada hijo hasta un máximo de 36 períodos, o bien se ofrece la opción de que se les disminuya hasta por tres años la edad para acceder a la pensión solidaria.

El beneficio se extiende solamente a las mujeres de escasos recursos que no logran financiarse por completo una pensión y son acreedoras de la pensión solidaria. La demanda inicial de las organizaciones de mujeres era que los aportes no se otorgaran en función de los hijos que se tenían, sino que se extendieran como un derecho universal a todas las mujeres, pues está demostrado que todas cuidan —no solo a sus hijos, también a sus padres, hermanos menores y parejas de edad— y se dedican a las labores del hogar, lo que perjudica, en algunos casos, su trayectoria laboral y, en otros, el tipo de empleo al que acceden.

Además, hay otras dos medidas que no son parte del acápite de la ley dedicado a las políticas de protección de género, pero que 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 ratificó posteriormente en el reglamento de la ley¹¹. La otra es el establecimiento del pago de un salario mínimo

¹¹ También se establece en dicho reglamento que para los trabajadores mineros se computarán cuatro años menos en la expectativa de vida.

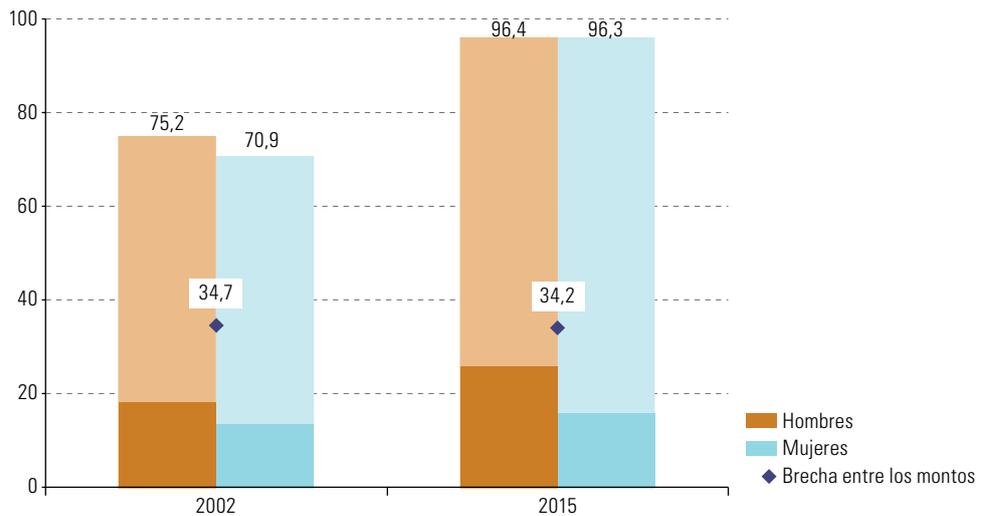
adicional a la pensión de invalidez para la calificación de “gran invalidez”. Se considera que esta medida beneficia indirectamente a las mujeres, por su papel de cuidadoras de personas en situación de dependencia.

Por otra parte, se mantiene el desafío de la inclusión de las empleadas del servicio doméstico, pues la ley no las contempla. Otro reto es contar con una forma de cálculo del referente salarial, es decir, de los años considerados para el cálculo de la pensión contributiva, que sea acorde con las trayectorias salariales femeninas, dada la evidencia de que la brecha salarial de género se incrementa en los años previos al retiro¹² y el hecho de que en la reforma se establecen los dos últimos años de la trayectoria laboral para el cálculo del salario base.

En el gráfico IV.7 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 experimentado mejoras después de la reforma. Sin embargo, la cobertura de las prestaciones no contributivas es alta; en este caso, el desafío es la suficiencia de la prestación¹³.

Gráfico IV.7

Estado Plurinacional de Bolivia: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben 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), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

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 más clara corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas. Las encuestas permiten distinguir de manera específica la recepción de ingresos por el sistema Boliviada en 2002 y por Renta Dignidad en 2015.

Destaca el incremento de la cobertura de prestaciones no contributivas de vejez, aun cuando su monto representa un desafío importante para avanzar en la aplicación del principio de suficiencia de las prestaciones y no se registra un cierre de la brecha entre los montos que reciben hombres y mujeres.

La reforma ha implicado un leve incremento de la afiliación tanto de los varones como de las mujeres, que en conjunto ha pasado del 15,4% en 2009 al 18,9% en 2015. El aumento registrado entre 2009 y 2015 fue exactamente igual (de 3,4 puntos

¹² De acuerdo con los datos de la Encuesta Trimestral de Empleo de 2009, año anterior a la reforma, las mujeres de entre 40 y 49 años percibían en promedio un ingreso equivalente al 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).

¹³ El monto de 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 2.000 bolivianos.

porcentuales) en el caso de los hombres (del 17,0% al 20,4%) y de las mujeres (del 13,4% al 16,8%). Lograr el aumento de la afiliación sigue siendo un desafío relevante, pues aún la mayoría de la población que está inserta en el mercado laboral (81,1%) permanece fuera del sistema previsional.

c) Chile (2008)

El caso de Chile es especialmente relevante, por tratarse de un “exportador” del sistema de capitalización individual y por el hecho de que desde 2015 hay una nueva reforma en la agenda gubernamental y política. Como ya se mencionó, la vigencia de este sistema durante más de dos décadas no produjo los resultados prometidos y se verificaron impactos negativos sobre toda la población, no solo femenina. De hecho, en 2006, cuando empezó a debatirse la reforma que se concretó en 2008, solo el 59% de la fuerza laboral cotizaba en el sistema previsional. La deficiente cobertura y los bajos montos de las pensiones afectaban a quienes, estando afiliados y habiendo cotizado, obtenían prestaciones muy bajas; a las personas que, estando afiliadas, no cotizaban en forma regular, y a las que simplemente no estaban afiliadas. Además, las mujeres reunían fondos equivalentes 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 un momento se concluyó que en el mediano plazo más de la mitad de los afiliados y casi tres cuartas partes de las mujeres no alcanzarían a cumplir el requisito de la pensión mínima, por lo que serían potencialmente destinatarios de la pensión asistencial (Yáñez, 2010).

En atención a los factores mencionados y tras un intenso proceso de diálogo político, se definió la reforma que sería sancionada en 2008. Entre las principales modificaciones, destacan la inclusión de un pilar solidario y acciones tendientes a aumentar la equidad de género y ampliar la cobertura de los trabajadores independientes. La pensión y el aporte solidarios fueron pensados como uno de los ejes dirigidos a reducir las desigualdades de género, pues se elimina el requisito de las cotizaciones mínimas, lo que beneficia a quienes no están en el mercado laboral y se dedican al cuidado y a las labores domésticas; a las trabajadoras informales y temporales, y a todas las trabajadoras, que, en general, tienen densidades de cotización y montos acumulados inferiores. Frente a esto, se estableció también una bonificación por hijo nacido o adoptado, equivalente a 18 cotizaciones por el salario mínimo. Se trata de un derecho universal, de modo 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. Además, se dispone la división de los saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad matrimonial, autorizándose al juez para que realice esta división cuando una de las partes se vea menoscabada, si —como consecuencia del cuidado de los hijos e hijas y las labores del hogar— no pudo desarrollar una actividad remunerada o lo hizo en menor medida de lo que hubiera podido o querido. La compensación puede involucrar hasta el 50% de los fondos previsionales acumulados (Yáñez, 2010).

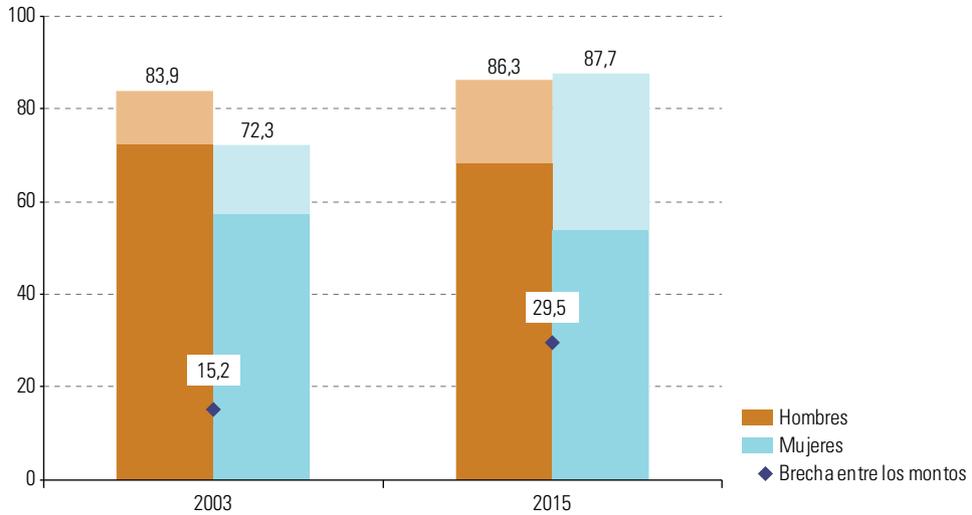
También se estableció la separación por sexo en la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia, pues dada la mayor esperanza de vida de las mujeres es menos probable que dejen viudos beneficiarios y dada su menor accidentabilidad es menos probable que hagan uso del seguro de invalidez. Esto generó una disminución de la prima de las mujeres. Asimismo, el ingreso mínimo imponible para las trabajadoras del servicio doméstico se igualó con el del resto de los trabajadores y se eliminaron las comisiones de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) por el depósito de cotizaciones y por la transferencia de los fondos entre una AFP y otra.

El saldo de la reforma es auspicioso para avanzar hacia una mayor igualdad de género y mayor autonomía económica de las mujeres mayores. Los datos muestran la evolución positiva de la cotización de la población ocupada entre 2009 y 2015, que pasó del 63,7% al 70,7%. Las tasas de cotización aumentaron en el caso tanto de los hombres (del 66,0% al 71,9%) como de las mujeres (del 60,3% al 69,1%) y hubo una disminución de la brecha de género. Lo más notable es que el incremento de las coberturas se produjo incluso en los sectores de baja productividad, donde la cobertura de las mujeres aumentó 6,3 puntos porcentuales entre 2009 y 2015.

Asimismo, si se analiza la cobertura de las prestaciones se observa que la evolución es positiva, aun cuando esta tendencia es más pronunciada en el componente no contributivo (véase el gráfico IV.8).

Gráfico IV.8

Chile: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben 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), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

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 más clara 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.

La brecha entre los montos de las prestaciones que perciben las mujeres y los varones se duplicó, lo que representa un importante desafío, frente al cual se requieren, al parecer, instrumentos adicionales que permitan corregir la profunda desigualdad.

En la actualidad se encuentra en el Congreso Nacional el proyecto de ley de una nueva reforma previsional, en la que se crea un esquema de ahorro colectivo público con transferencias solidarias intergeneracionales e intrageneracionales. Asimismo, el proyecto incluye un bono de compensación para las mujeres, destinado a reparar el efecto negativo de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo utilizadas para el cálculo de las pensiones en el componente de capitalización individual que se mantendría a cargo de las AFP, aunque la 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).

3. Más que reformas paramétricas, buenas prácticas

Las reformas paramétricas conllevan cambios tendientes a la sostenibilidad de los sistemas, pues modifican los parámetros de cálculo de las prestaciones y realizan otros ajustes. Sin embargo, algunos países han ido más allá, al usar las reformas paramétricas para integrar medidas que favorecen la redistribución del ingreso, la inclusión y la igualdad de género.

a) Brasil (1999)

A pesar de que en la actualidad se debate en el Parlamento del Brasil una reforma del sistema de pensiones, cuyas características y posibles efectos se presentaron en el capítulo III, es importante analizar la reforma realizada en 1999, aún vigente, puesto que se puede considerar como una buena práctica para garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Esta reforma fue resultado de la Constitución de 1998, que consagra la seguridad social como un derecho y dispone que las prestaciones de la seguridad social no pueden ser inferiores al salario mínimo, estableciendo la obligatoriedad de la cobertura de las trabajadoras rurales (antes la cobertura previsional correspondía al jefe de familia varón) y de las empleadas del servicio doméstico. El sistema previsional resultante tiene un esquema de reparto.

La reforma previsional de fines de los años noventa fue formalmente paramétrica, pues no modificó el tipo de sistema, que siguió siendo de reparto, pero en los hechos significó un cambio notable en la justicia social y de género. En este sistema, las personas pueden retirarse por edad (diferente para mujeres y varones) o por tiempo de contribución; en el último caso, se exigen a las mujeres cinco años menos de aportes, como medida de acción positiva compensatoria de las desigualdades (Schwarzer y Costanzi, 2011)¹⁴.

Para el cálculo de las prestaciones del régimen general se utiliza un factor previsional, que es una fórmula de cálculo obligatoria en el caso de las pensiones por tiempo de cotización y que usa una tabla de mortalidad en la que no se hacen diferencias de sexo. En el caso de la pensión por edad, el factor previsional puede ser usado 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), lo que es especialmente relevante para las mujeres, pues, como se mencionó, ellas suelen tener una trayectoria salarial descendente.

En las áreas rurales rige un régimen especial (*Previdência Rural*), que contempla para varones y mujeres edades de retiro menores que las vigentes en las áreas urbanas, atendiendo a las distintas realidades de trabajo y condiciones de vida presentes en estas áreas. Se trata de un régimen formalmente semicontributivo, con un alto aporte estatal, que también ha tenido significativos efectos sobre la igualdad de género (Schwarzer y Costanzi, 2011).

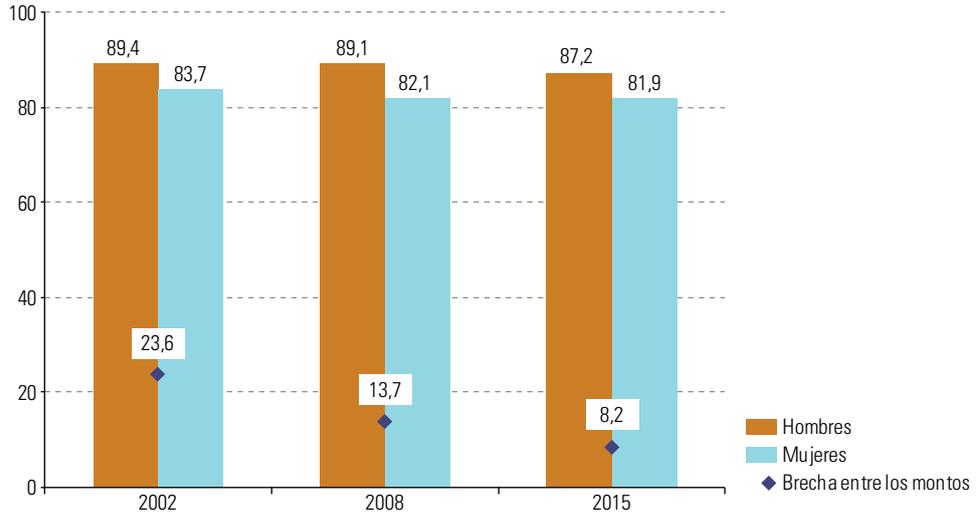
Por las características mencionadas, el Brasil se constituye en el primer caso en la región de integración de medidas de acción afirmativa en su sistema de pensiones a favor de las mujeres, más allá de la edad de retiro diferenciada.

Cabe aclarar que los impactos directos y más notorios de la reforma en el Brasil son anteriores a los años que se presentan en el gráfico IV.9, pero aun así las coberturas actuales derivan de las medidas implementadas en todo el período. Por otra parte, la brecha entre los montos de las prestaciones que reciben mujeres y varones sigue evolucionando positivamente, ya que se redujo de un 23,6% en 2002 a un 8,2% en 2015.

¹⁴ Posteriormente, con la reforma paramétrica de 2015, descrita en el capítulo III, se agregaría la regla 85/95, que significa que los años de contribución y los años de edad de las mujeres deben sumar 85 y los de los varones deben sumar 95.

Gráfico IV.9

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



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

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.

Respecto a la situación de las personas ocupadas, también se registraron importantes avances en el Brasil, ya que en 2002 el porcentaje de personas de entre 15 y 64 años de edad cotizantes al sistema de seguridad social era del 29% y en 2015 la cifra ascendía al 64%. La magnitud del incremento en los 13 años de referencia fue prácticamente igual para hombres y mujeres. La proporción de cotización de los hombres aumentó del 27,5% en 2002 al 62,9% en 2015 y la de las mujeres del 31,0% al 65,4% en el mismo período. El proceso de aumento de la cotización también afectó positivamente los sectores de baja productividad, en los que la cotización de las mujeres pasó del 15,9% en 2002 al 36,2% en 2015.

b) Costa Rica (2004-2005)

Como se expuso en el capítulo III, en 2001 se creó en Costa Rica un sistema de pensiones mixto, en que se mantuvo el sistema de reparto y se agregó un componente de capitalización individual obligatoria y un tercer componente, complementario y voluntario. A poco andar de la reforma estructural, se consideró necesario plantear una reforma tendiente a la sostenibilidad del sistema, modificando algunos de sus parámetros. Fue así como en 2004 se inició un proceso de diálogo social para 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) hizo notar las fuentes de desigualdad de género presentes 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 equivalía en promedio al 60% de la pensión por derecho propio), y demandó facilidades para la integración de las trabajadoras por cuenta propia, así como medidas de acción afirmativa y de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres (INAMU, 2005).

La reforma resultante modificó los parámetros de acceso a las prestaciones, pero es considerada más que una reforma paramétrica, debido al proceso participativo en que se elaboró y a dos tipos de medidas consideradas buenas prácticas: la acción afirmativa a favor de las mujeres y la tasa de reemplazo escalonada en función del nivel de ingresos. En efecto, las modificaciones más relevantes fueron un incremento

del porcentaje de cotización (para la parte trabajadora, el empleador y el Estado); un cambio del salario de referencia; un cambio en la tasa de reemplazo, que pasó de una proporción fija (60%) a una tasa escalonada en función del nivel de ingresos y la densidad de cotizaciones (entre el 43,0% y el 52,5%)¹⁵; el establecimiento de la misma tasa de reemplazo para pensiones de invalidez y vejez, y la acción afirmativa para las mujeres con retiro anticipado, ya que se les imputan seis cotizaciones, tanto en el caso de retiro anticipado con pensión reducida como en el caso de cuotas suficientes para una pensión no reducida.

En el caso particular de Costa Rica, este retiro anticipado es útil para trabajadores y trabajadoras que han comenzado a trabajar muy temprano y en puestos de trabajo formales, que tienen alta densidad de cotizaciones y alcanzan los 60 o 62 años de edad con muchas más cuotas que las requeridas a los 65 años (Martínez, 2006). Es decir que, si bien la medida de acción afirmativa que se incorporó con esta reforma era poco significativa, pues solo se trataba de seis meses de cotización y únicamente alcanzaba a las mujeres de trayectoria laboral continua y larga, se lograba por segunda vez en la región incluir medidas de este tipo en un sistema previsional (la primera vez fue en el caso del Brasil).

Por otra parte, la tasa de reemplazo escalonada ha sido considerada una medida positiva, pues sus efectos redistributivos son directos, ya que cuanto mayor sea el nivel de ingresos menor será la proporción de reemplazo y, viceversa, cuanto más bajos sean los ingresos laborales, mayor será el porcentaje de reposición de la remuneración que alcance la pensión.

Esta reforma tuvo un efecto positivo en los indicadores de igualdad de mujeres y varones. Fue así como aumentó la proporción de mujeres perceptoras de una pensión contributiva, que más tarde mostró un descenso, y la cotización en sectores de baja productividad experimentó un progreso, tanto en el caso de los varones como de las mujeres. La brecha de género entre los montos de las prestaciones registró también un progreso notorio, aun cuando todavía representa un desafío (véase el gráfico IV.10).

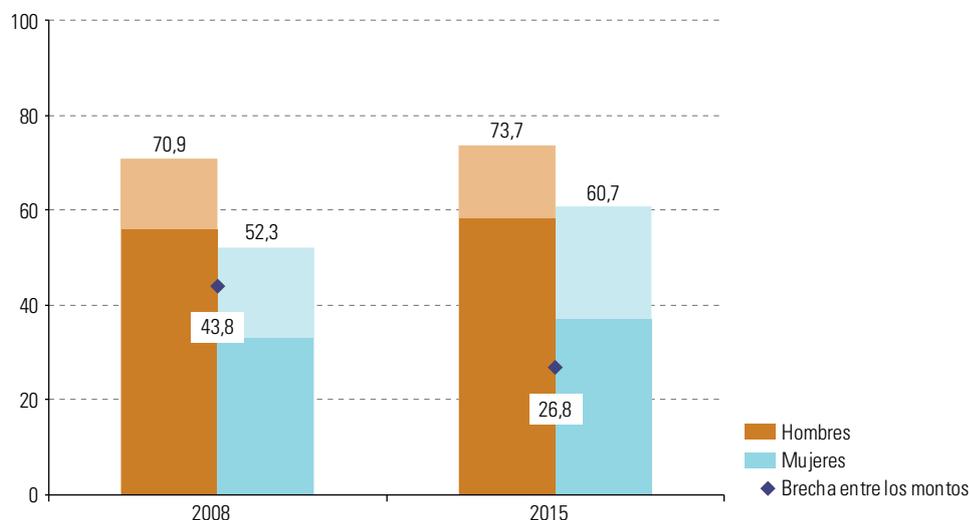


Gráfico IV.10

Costa Rica: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben 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), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

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 más clara corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas.

¹⁵ La tasa de reemplazo es del 43,0% para los tramos de mayores ingresos y va aumentando hasta llegar al 52,5% en el caso de las personas de menores ingresos, guardando también cierta relación con la densidad de cotizaciones.

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 que contemplaba la medida de acción afirmativa a favor de las mujeres. En 2017, mediante una resolución de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, se incrementó la cotización en 1 punto porcentual, de modo que quedó en un 12,16% (Marco, 2017)¹⁶.

c) Uruguay

En el Uruguay los efectos negativos de la reforma privatizadora de 1996 fueron menores que en otros casos debido al carácter mixto del sistema. No obstante las altas coberturas alcanzadas, dada la estructura demográfica del Uruguay, donde existe un marcado envejecimiento de la población y una presencia mayoritaria de mujeres, y la presión fiscal que ello representa, había que prever cómo sostener e incluso aumentar esas coberturas y al mismo tiempo estrechar la relación entre ingresos y pasividades del sistema. Además, se enfrentaba el desafío que representaban contingentes de trabajadores y trabajadoras, principalmente informales, excluidos del sistema. La desigualdad de género se expresaba en el tipo de prestaciones a las que accedían varones y mujeres, pues estas accedían en mayor proporción a pensiones de viudez y a las prestaciones del Banco de Previsión Social, que administra el componente de reparto y beneficio definido del sistema y entrega las pensiones no contributivas, mientras que los varones accedían más a las pensiones por derecho propio a través de las administradoras de fondos de pensiones, que suelen entregar prestaciones mayores.

Fue así como el Gobierno implementó en 2007 el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social con el objetivo de evaluar el sistema de seguridad social y acordar criterios para su modificación. El camino previamente recorrido era de especial relevancia para la igualdad de género y la justicia social. Entre las medidas anteriores a esta reforma que incidirían en sus logros se incluían: la Ley núm. 18065, que reguló el trabajo doméstico asalariado en 2006, reconociendo todos los beneficios en materia de seguridad social; la Ley núm. 18246 de Unión Concubinaría (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), y una amplia campaña de difusión de los derechos adquiridos, que produjo un incremento considerable de la cobertura sobre todo de las trabajadoras pobres. Finalmente, la reforma de 2008 modificó los parámetros para acceder a las prestaciones, flexibilizando las condiciones de acceso mediante la reducción de los años de servicio requeridos y otros cambios referidos anteriormente.

Como reconocimiento y compensación por el cuidado no remunerado, se computa un año de cotizaciones por cada hijo, que se entrega a todas las madres, hasta un máximo de cinco. Una evaluación reciente ya evidencia que el principal efecto para las mujeres de sumar al cómputo un año por cada hijo fue la mejora del monto de sus pensiones derivadas del vínculo laboral: en el caso de la jubilación común¹⁷, el 44% de las mujeres a las que se computaron cotizaciones por cada hijo vieron mejorado su monto jubilatorio; por otra parte, el 47,7% de las mujeres a las que se computaron cotizaciones por cada hijo y obtuvieron una jubilación por edad avanzada vieron mejorado su monto. Las mujeres que se retiran por edad avanzada reciben cotizaciones por cada hijo en mayor medida que las que acceden a la jubilación común, así como las de menores ingresos. En los primeros cuatro deciles de ingresos, al 86% de las mujeres se le computan cotizaciones según el número de hijos, mientras que esto solo ocurre

¹⁶ En el caso del sector asalariado, un 5,75% lo aportan los empleadores, un 4,50% los trabajadores y un 1,91% el Estado; en el caso del sector de trabajadores por cuenta propia, un 10,25% lo aportan los trabajadores y un 1,91% el Estado.

¹⁷ 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). En caso de que al llegar la edad de retiro no se hayan cumplido los años requeridos de aportes, la jubilación se posterga cinco años más, momento en que procede la jubilación aun cuando no se tengan los años exigidos para el régimen común.

con el 61% de las mujeres del último decil. En las pensiones contributivas femeninas que alcanzan menores montos, el cómputo de cotizaciones por cada hijo se utiliza mayoritariamente para acceder a la causal jubilatoria, mientras que en el caso de las pensiones que presentan mayores montos la pensión mejora con el cómputo de cotizaciones asociadas al número de hijos (Lavalleya y Tenenbaum, 2017).

Los efectos en la cotización de la población ocupada en sectores de baja productividad son notables, sobre todo en el caso de las mujeres, en que aumentó del 30,6% en 2002 al 48,8% en 2015. Este aumento de la cotización de las mujeres, de 18,2 puntos porcentuales, está fuertemente relacionado con la regularización del empleo doméstico, casi en su totalidad ejercido por mujeres.

Por su parte, las cifras de percepción de prestaciones se mantienen altas y con brechas de género reducidas, mientras que la brecha entre los montos recibidos, al igual que en otros casos, se muestra más resistente al cambio, según se evidencia en el gráfico IV.11.



Gráfico IV.11

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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

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 Área urbana.

Una reciente evaluación de los efectos de la reforma en el Uruguay mostró importantes impactos positivos respecto de la disminución de las desigualdades de género. En 2009, un 77% de las prestaciones que recibían las mujeres correspondían a pensiones cuyos valores eran inferiores a la línea de pobreza, mientras que entre los hombres la cifra era del 56%. En 2015, esos porcentajes habían descendido al 28% y el 15%, respectivamente. Además, con la reforma se equiparó la composición de la pensión por derecho propio, que antes era mayoritariamente masculina (Lavalleya y Tenenbaum, 2017).

4. Reconocimiento del cuidado no remunerado en los sistemas de pensiones

La acción afirmativa es un tratamiento diferenciado en las leyes, políticas u otras iniciativas para compensar desigualdades en el ejercicio de derechos y de ese modo hacer frente a las desigualdades que existen en la realidad entre colectivos o poblaciones. Este tratamiento diferenciado tiene sustento jurídico internacional en la Convención

sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y ha sido recomendado de manera amplia en la Agenda Regional de Género para lograr el avance de las mujeres en áreas especialmente resistentes al cambio. Las medidas de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado mediante bonos o créditos de cuidado son una de las modalidades de acción afirmativa que pueden adoptarse en los sistemas de pensiones.

Para que la relación entre cuidado y protección social deje de ser injusta y paradójica, en el sentido antes expuesto (véase lo referente al acople de discriminaciones en el apartado 1 de la sección B), la protección social y los sistemas de pensiones, como parte de esta, deberían integrar el cuidado como una de las contingencias que deben ser cubiertas y reconocer o compensar el trabajo de cuidado no remunerado.

Algunos países de la región han dado pasos en este sentido. Es así como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador y el Uruguay incorporan de forma explícita algún mecanismo de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado u otra forma de compensación o inclusión para las mujeres que realizan este aporte al bienestar de las sociedades.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, como se mencionó anteriormente, 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 bono por hijo, de que las destinatarias de esta pensión semicontributiva adelanten hasta en tres años su pensión derivada de vínculo laboral.

Por su parte, el Brasil tiene como medida de acción afirmativa para las mujeres una disminución de cinco años en la contribución exigida, en relación con los varones, diferencia que es aportada por el sistema. La acción afirmativa se mantuvo con la incorporación de la regla 85/95, en 2015. De esta manera, se intenta compensar las desigualdades del mercado laboral, originadas en buena medida por el trabajo de cuidado no remunerado que realizan todas las mujeres en sus hogares.

Asimismo 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 que exista control de los ingresos y sin requisitos de contribuciones anteriores 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 las personas que lo realizan deben estar cubiertas por la previsión social. Este reconocimiento constitucional ha dado lugar a una legislación especial, que fue precedida por demandas ciudadanas y debates parlamentarios¹⁸.

Para viabilizar la integración de estas trabajadoras al sistema de pensiones se establecieron cuatro niveles socioeconómicos en los que se categoriza a las afiliadas. La cotización de la persona que trabaja de forma no remunerada en el hogar se realiza sobre los ingresos de la unidad económica familiar y existe una contribución del Estado en función de la situación socioeconómica.

Las tasas son distintas para los diferentes niveles socioeconómicos de los hogares de las mujeres afiliadas. Estos niveles tienen también 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 niveles socioeconómicos. Estas cotizaciones son de

¹⁸ Entre 2009 y 2014 se presentaron ocho proyectos de ley con el objetivo de incorporar a las personas que trabajan de forma no remunerada en el 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 aquellas que realizan trabajo no remunerado en los hogares y trabajo de cuidado (Maldonado y Vallejo, 2015).

carácter obligatorio y se pagan al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Asimismo, las destinatarias del Bono de Desarrollo Humano¹⁹ son automáticamente afiliadas al sistema de seguridad social para el trabajo no remunerado en el hogar y se les descuenta un monto pequeño como cotización (2 dólares), en tanto que el Estado aporta otro monto mayor.

En el Uruguay, la reforma de 2008 incluyó un bono por hijo, según se mencionó previamente, al abordar esta reforma, pues la ley establece que a efectos del cómputo de años de servicio las mujeres tendrán derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo biológico o adoptado, hasta un máximo de cinco.

En muchos países europeos existen pensiones universales desvinculadas del mercado de trabajo, por lo que su recepción no depende de la trayectoria laboral de las personas y acceden a ellas incluso quienes nunca tuvieron un empleo. Se trata de prestaciones básicas que pueden ser clasificadas como pensiones universales, mínimas contributivas y asistenciales. Suele tratarse de un monto único financiado con impuestos generales. La cuantía de esta prestación puede ser inferior al salario mínimo (por ejemplo, un 70% en los Países Bajos) o puede depender de los ingresos de las personas (como ocurre en Dinamarca, Finlandia y Suecia). En cualquier caso, esta prestación representa una proporción relevante de los ingresos de las personas mayores; por ejemplo, en Dinamarca equivale en promedio a dos tercios del total de ingresos por pensiones de las personas.

Además, en casi toda Europa existe alguna modalidad de reconocimiento o compensación del cuidado en los sistemas de pensiones. Puede tratarse del pago estatal de las cotizaciones por un período, puede ser una prestación otorgada durante las licencias de cuidado, frecuentemente de los hijos y en menos casos de otros familiares, o bien otorgada por un período más amplio, o puede tratarse de la asignación de un monto en un momento dado, como el nacimiento, o de una cantidad por cada hijo o hija.

El éxito de los llamados créditos por cuidado depende, entre otros factores, de la base de cálculo. No en todos los casos la contribución estatal reemplaza el 100% de la cotización de la persona cuidadora, usualmente la madre. La base de cálculo sobre la que el Estado cotiza por la persona cuidadora puede ser el salario al momento de la interrupción laboral, como ocurre en Finlandia, aunque la cotización estatal se paga en función del 80% de la remuneración, del salario mínimo o de un monto que es igual para todas las personas que se acojan al retiro por cuidado, como es el caso en Alemania y Austria.

En algunos países los créditos por cuidado son incompatibles con el empleo remunerado, pero en Francia y Suecia, por ejemplo, sí son compatibles e incluso en otros países se incentiva la combinación de créditos por cuidado y empleo mediante un crédito adicional para quienes opten por un empleo de tiempo parcial.

Fuente: C. Arza, "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), 2017.

Recuadro IV.2

Prestaciones básicas y créditos por cuidado en Europa

5. Inclusión del empleo doméstico en la seguridad social: una deuda histórica

En América Latina el empleo doméstico es una ocupación predominantemente femenina. Es la expresión más clara de la segregación ocupacional de género y de la división sexual del trabajo. Se trata también de una evidencia de las limitaciones de los

¹⁹ Desde 2009, mediante el Bono de Desarrollo Humano se entrega la suma de 35 dólares a personas mayores y personas con discapacidad. Esta transferencia fue creada inicialmente en 1998 como Bono Solidario para las madres pertenecientes a hogares en condición de pobreza y estaba ligada a condicionalidades en los ámbitos de la salud y la educación. Posteriormente, con el transcurso de los años, el programa extendería sus destinatarios y finalidades.

Las trabajadoras del servicio doméstico han sido históricamente discriminadas incluso en los propios ordenamientos jurídicos.

principios de universalidad y solidaridad, pues estas trabajadoras tradicionalmente han estado excluidas de la seguridad social, en general, incluidos los sistemas de pensiones.

Las trabajadoras del servicio doméstico han sido históricamente discriminadas incluso en los propios ordenamientos jurídicos. Es así como, aunque siempre ha estado presente en este oficio la relación de dependencia entre las partes empleadora y trabajadora, que es el criterio que origina la inclusión de una relación laboral en las leyes del trabajo, se las ha excluido de los regímenes generales de estas legislaciones. Con ello, se discriminaba y excluía a estas trabajadoras de una serie de derechos laborales y sociales, incluido su derecho a las pensiones.

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 marcó un hito en este avance. La norma compromete a los Estados a extender a las trabajadoras domésticas la protección de la seguridad social, en “condiciones no menos favorables” que las que rigen para el trabajo en general. Este Convenio ha sido ratificado por 13 países de América Latina y el Caribe, que de este modo es la región del mundo que más ha ratificado este instrumento²⁰. Sin embargo, todavía las legislaciones de los sistemas de pensiones de varios países excluyen a las trabajadoras domésticas y 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. Es el caso, por ejemplo, del Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay.

Pese a ello, la cobertura de las trabajadoras domésticas asalariadas presenta importantes desafíos. Asimismo, resulta preocupante que la tasa de afiliación de estas trabajadoras sea notablemente baja, lo que obedece a la extendida ausencia de contrato de trabajo formal y a la informalidad laboral prevaleciente, por lo que, de no tomarse medidas correctivas, la tendencia de su exclusión de los derechos sociales en la vejez persistirá, e incluso se agravará. En el gráfico IV.12 se muestra el porcentaje de mujeres ocupadas en el servicio doméstico y la proporción de las mismas que se encuentran afiliadas o cotizando al sistema de pensiones. Se aprecia que, como promedio de América Latina, el 10,7% de las mujeres ocupadas se desempeñan en el servicio doméstico y de este conjunto de mujeres solamente el 26,9% tienen cobertura de la seguridad social.

Si se observa la situación de cada país, se aprecia que el fenómeno es muy heterogéneo. Destaca el caso del Uruguay, donde hace una década la formalización de las empleadas del servicio doméstico, que incluye la afiliación al sistema de pensiones, era de 3 de cada 10 trabajadoras, mientras que en 2017, según el Banco de Previsión Social, la proporción se ha invertido y 7 de cada 10 mujeres ocupadas en el empleo doméstico están afiliadas a dicho Banco (Galli, 2017). Países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México, el Paraguay y la República Dominicana presentan una situación alarmante, ya que no se alcanza el 2% de afiliación de las trabajadoras domésticas remuneradas.

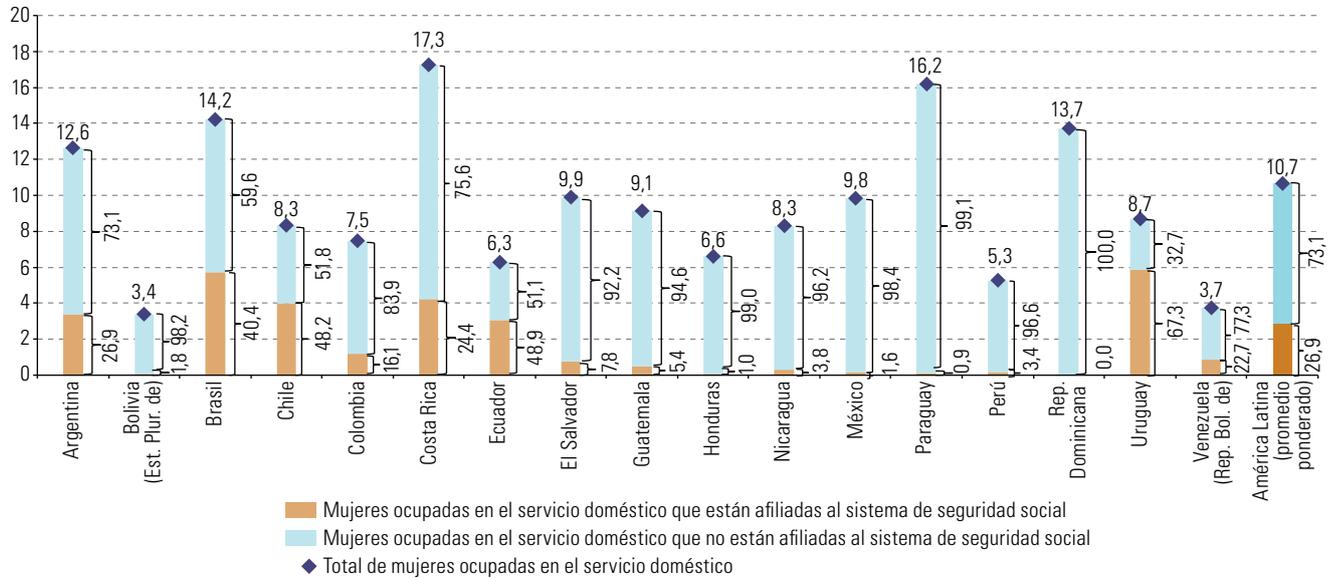
Por otra parte, en Costa Rica, mediante una reciente iniciativa de la Caja Costarricense de Seguro Social, se logró captar un importante contingente de nuevas trabajadoras afiliadas, como resultado de una modificación que fija una base mínima contributiva y una simplificación del trámite de afiliación, que es obligación de la parte empleadora, incluida la posibilidad de afiliación en línea. Estas modificaciones fueron materia de una amplia campaña de difusión.

²⁰ Los países que lo han ratificado son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico IV.12

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), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las encuestas de hogares de cada país entregan 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.

6. Un debate abierto: edades de retiro diferenciadas

Es claro que en los sistemas de capitalización individual la edad temprana de retiro impacta en el bienestar de las personas y es una situación que afecta principalmente a las mujeres. Por su parte, en los sistemas de reparto hay mecanismos que protegen a las mujeres con un retiro más temprano que el de los hombres.

Las diferencias en la edad de retiro para mujeres y varones, vigentes en diez países de América Latina, tienen sentidos que no son unidireccionales. Detrás de esta decisión se ha considerado el otorgamiento de una compensación por el trabajo de cuidado, y en tal sentido sería una medida de acción afirmativa, ya que las trabajadoras al menos tendrían la posibilidad de decidir si quieren dejar de trabajar unos años antes; pero esta facultad debería ir acompañada de medidas que compensen esos años menos de aportes, como se observa, por ejemplo, en la experiencia brasileña.

Ciertamente la diferencia en la edad de retiro para mujeres y varones nació 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 europea. Al mismo tiempo, con esta diferencia se pretendía que las parejas heterosexuales, que solían tener diferencia de edad, siendo mayores los varones, pudieran vivir juntas sus años de retiro.

Sin embargo, es innegable que las figuras jurídicas evolucionan y adquieren nuevas connotaciones, como sucedió, según se ha visto en puntos anteriores de este capítulo, con los mismos principios de la seguridad social. Es así como, en un contexto de aumento de la esperanza de vida y de problemas de financiamiento de los sistemas,

la diferencia en la edad de retiro ha pasado a concebirse como una compensación por el trabajo no remunerando que realizan mujeres de todas las edades.

De todas formas, en la región resalta la gran heterogeneidad presente en las edades de retiro, no solo entre varones y mujeres, sino también entre las que se contemplan para regímenes especiales y aquellas establecidas para acceder a las pensiones solidarias y no contributivas (véase el capítulo I). En el cuadro IV.1 se muestran las edades de retiro o pensión para mujeres y varones fijadas en los regímenes de pensiones generales u ordinarios y no contributivos.

Cuadro IV.1

América Latina (19 países): edades de retiro

País	Edades de retiro	
	Hombres	Mujeres
Argentina	65 años	60 años
	65 años por pensión no contributiva	65 años por pensión no contributiva
	70 años por edad avanzada	70 años por edad avanzada
Bolivia (Estado Plurinacional de)	55 años	50 años
	58 años por pensión solidaria	58 años por pensión solidaria
	60 años por Renta Dignidad	60 años por Renta Dignidad
Brasil	65 años en zonas urbanas	60 años en zonas urbanas
	60 años por pensión rural	55 años por pensión rural
	65 años por pensión no contributiva	65 años por pensión no contributiva
Chile	65 años	60 años
	65 años por pensión solidaria	65 años por pensión solidaria
Colombia	62 años	57 años
Costa Rica	65 años	65 años
	62 años por retiro anticipado	60 años por retiro anticipado
	65 años por pensión no contributiva	65 años por pensión no contributiva
Cuba	65 años	60 años
Ecuador	Edades de retiro según aportes	Edades de retiro según aportes
	65 años por pensión no contributiva	65 años por pensión no contributiva
El Salvador	60 años	55 años
Guatemala	62 años	62 años
Honduras	65 años	60 años
México	65 años	65 años
Nicaragua	60 años	60 años
Panamá	62 años	57 años
	70 años por pensión no contributiva	70 años por pensión no contributiva
Paraguay	60 años	60 años
Perú	65 años	65 años
Puerto Rico	67 años	67 años
República Dominicana	60 años	60 años
Venezuela (República Bolivariana de)	60 años	55 años

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países.

Finalmente es el mercado, en muchos casos, el que define las oportunidades y restricciones para que mujeres y varones puedan jubilarse, ya que las personas mayores encuentran dificultades para mantenerse en sus empleos o para acceder a ellos. Asimismo, el retiro también depende del nivel de la pensión a la que se accederá al momento de pensionarse y de las expectativas de bienestar y autonomía que se tengan. Habrá casos en que las personas no quieran pensionarse y sean presionadas a hacerlo con el argumento de

la edad de retiro, mientras en otros casos los trabajadores, varones o mujeres, esperarán con ansias el momento del retiro para empezar una nueva etapa de sus vidas. Además, si bien desde el punto de vista de la sostenibilidad de los sistemas resulta deseable que se prolongue la edad activa, esta aspiración choca con la discriminación de que son objeto las personas mayores, y especialmente las mujeres mayores.

De todas maneras, el número de años de vida autónoma que tienen las personas, mujeres y varones, al momento del retiro va en aumento. Sin embargo, hay diferencias de género en la forma de vivir esta etapa, que parece ser mejor asumida por las mujeres, quienes se muestran más seguras y preparadas para ello en un espacio que les es muy conocido, la casa y lo privado, aun cuando evidentemente no se trate del único espacio en que se desenvuelven las mujeres. Los varones, en cambio, suelen enfrentar este cambio con menos preparación, mayor deterioro físico y las dificultades que surgen de desenvolverse en un espacio que les es ajeno, el doméstico (Durán, 2008).

Por otra parte, podría considerarse que la edad de retiro no tiene por qué ser única y rígida. Pueden adoptarse diversas edades según el área de residencia, rural o urbana, como lo hizo el Brasil con la *Previdência Rural*, o por tipos de trabajo, así como fórmulas afines con el envejecimiento activo, como la pensión parcial con cierto monto de pensión y trabajo a tiempo parcial o algunos días de la semana. Esta opción, además, puede hacer más llevadero el inicio del retiro para muchas personas para quienes el cambio hacia esa etapa de la vida es traumático. En todo caso, la pensión no debiera ser obligatoria (Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) de la OIT) y los Estados debieran apoyar medidas que faciliten la transición gradual de las personas hacia esa etapa (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA).

C. Propuestas a partir de lecciones aprendidas

Garantizar la sostenibilidad financiera, reconocer el trabajo de cuidados no remunerado, analizar las trayectorias de ingresos laborales de las mujeres y reconocer jurídicamente a las prestadoras remuneradas de cuidados son algunas de las propuestas que se consideran ineludibles desde una perspectiva de igualdad de género para que un sistema de pensiones asegure los derechos de hombres y mujeres, y sea parte de políticas que apunten a la democracia y el desarrollo sostenible.

Para enfrentar la nueva estructura de edades de las sociedades de América Latina y avanzar hacia la materialización de los derechos económicos y sociales, se requiere un nuevo contrato de género, con participación de los Estados y los mercados, que se refleje en los sistemas de seguridad social.

Este nuevo contrato debiera tener como puntos de partida los siguientes:

- integrar una perspectiva de género en los análisis de los sistemas de pensiones;
- asegurar el reconocimiento del cuidado como aporte de las mujeres que hace viables los sistemas de pensiones y el resto de la protección social;
- basarse en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, eficiencia y sostenibilidad financiera;
- abordar pactos fiscales que aseguren la base de recursos que haga sostenibles los sistemas de pensiones;
- conciliar los principios de universalidad e igualdad y no discriminación con el de sostenibilidad financiera, de manera que ninguno de ellos se encuentre subordinado al otro;

Para enfrentar la nueva estructura de edades de las sociedades de América Latina y avanzar hacia la materialización de los derechos económicos y sociales, se requiere un nuevo contrato de género, con participación de los Estados y los mercados, que se refleje en los sistemas de seguridad social.

- erradicar toda forma endémica de discriminación en el mercado laboral;
- reconocer a toda la población la titularidad del derecho a la seguridad social y fijar dicho derecho como estándar para toda la sociedad, el ámbito público y el mercado, y
- establecer instancias de participación y diálogo social con participación de diversos actores sociales, como sindicatos y movimientos de mujeres, tanto para debatir eventuales procesos de reforma como para ejercer funciones de veeduría ciudadana.

El diseño del sistema de pensiones es de suma relevancia para el ejercicio de los derechos de las mujeres y de su autonomía económica.

Como pudo apreciarse, las reformas estructurales del siglo XXI en América Latina y aquellas reformas paramétricas que se consideran buenas prácticas han tenido impactos positivos sobre la percepción de pensiones y la afiliación de las mujeres, y en menor medida sobre la brecha de género presente en los montos de las prestaciones. En algunos casos, estos efectos han sido poco perceptibles, en otros muy notables.

Asimismo, si se analiza la cobertura de la población perceptora de pensiones, considerando prestaciones contributivas y no contributivas, se observa un cambio positivo en casi todos los casos. Cabe aclarar, sin embargo, que en materia de pensiones no contributivas el panorama entre los países de la región es diverso, pues hay casos en que esta pensión equivale al salario mínimo (Brasil) y otros en que el monto asemeja más la pensión a un programa de transferencias no condicionadas. La situación también difiere entre países cuando se consideran separadamente las pensiones según su carácter contributivo o no contributivo.

La evidencia revela el efecto que diversos tipos de sistemas tienen sobre la igualdad de género. En otras palabras, el diseño del sistema de pensiones es de suma relevancia para el ejercicio de los derechos de las mujeres y de su autonomía económica; como se ha analizado, hay diferencias entre los efectos sobre la autonomía de las mujeres y el ejercicio de su derecho a la seguridad social, dependiendo de si el sistema es de reparto o de capitalización individual.

Teniendo presente lo expuesto, la experiencia comparada permite señalar los siguientes aprendizajes y propuestas:

- Garantizar la sostenibilidad financiera y la legitimidad de los sistemas previsionales implica apostar por la inclusión en el componente contributivo de grandes colectivos de población, en particular de las mujeres de diversos perfiles ocupacionales y los varones del sector informal. Esto plantea un conjunto de retos:
 - lograr el 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 lo que junto con fortalecer 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 producido sobre todo mediante el componente no contributivo de los sistemas previsionales;
 - aplicar incentivos para la atracción de los trabajadores por cuenta propia, entre los cuales las mujeres están sobrerrepresentadas, de preferencia bajo regímenes de progresiva obligatoriedad de la afiliación;
 - enfrentar la baja densidad de cotizaciones de las mujeres con mecanismos que incentiven la permanencia en el sistema frente al cambio de la categoría ocupacional. En este sentido, el diseño de la afiliación debe 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), e
- igualar los derechos del trabajo doméstico asalariado en los países donde aún está excluido, así como ratificar el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT en el caso de los Estados que aún no lo han hecho.
 - Las medidas de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres en los hogares son positivas y posibles en cualquier esquema que se adopte, aunque tendrán más impacto bajo lógicas redistributivas.
 - Las tasas de reemplazo escalonadas, diferenciadas por niveles de ingreso, tienen un efecto redistributivo importante, de modo que pueden favorecer a quienes han logrado cotizar menos y, por tanto, impactar positivamente en las mujeres.
 - Los años utilizados para determinar el promedio del salario de referencia son relevantes a efectos de la igualdad de género. Utilizar los últimos años puede perjudicar a las mujeres, porque la brecha salarial de género suele ensancharse al término de sus trayectorias laborales; además, considerar solo los últimos años puede estimular la subdeclaración en períodos anteriores. De todas formas, es conveniente analizar la trayectoria de ingresos laborales de las mujeres en cada caso.
 - La división entre los cónyuges de los fondos acumulados, en caso de separación o divorcio, de manera de compensar a quien se ha dedicado al trabajo doméstico y de cuidado, postergando o modificando por ello su trayectoria laboral, es una medida de reparación.
 - Es necesario 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.

Asimismo, un importante tema pendiente son los instrumentos de recolección de información en las encuestas y el debido manejo de los registros administrativos, de manera de contar con información relevante para la formulación de políticas y la realización de evaluaciones de los sistemas previsionales. En este sentido, debería contarse con información que permitiera distinguir entre los tipos de pensiones (contributivas, no contributivas, de viudez o por derecho propio) y conocer el funcionamiento de los programas o regímenes especiales, como los destinados a los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia.

Finalmente, hay que tener en cuenta que cualquier medida que conduzca a ampliar la cobertura y mejorar los beneficios tiene aparejada la necesidad de contar con recursos específicos para cumplir estos objetivos, así como reglas fiscales claras en las que se establezcan niveles y fuentes de financiamiento. Dicha inversión debe obedecer a una voluntad política decidida, así como a la priorización presupuestaria correspondiente. El logro de la igualdad demanda que los Ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas, en conjunto con los Ministerios del Trabajo y de Desarrollo Social y los mecanismos para el adelanto de las mujeres, asignen recursos públicos destinados a garantizar la autonomía económica de las mujeres en su vejez.

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*, 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), abril.
- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2017), "The gender gap in pensions in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 70, N° 2, Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), abril-junio.
- (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), octubre.
- 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), octubre.
- 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), enero.
- (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 CEDAW a los Estados de América Latina y el Caribe", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- 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), junio.
- 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), junio.
- 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., 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), junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.
- (2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, agosto.
- (2017c), Base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.
- (2017d) *Derechos de las personas mayores. Retos para la interdependencia y la autonomía* (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago, octubre.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- (2016b), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago, septiembre.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- (2011), "Informe anual 2011. El salto de la autonomía: de los márgenes al centro", *Documentos de Proyectos* (LC/W.436), Santiago, septiembre.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago, febrero.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía: versión definitiva* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago, agosto.

- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), *Informe Final*, Santiago, septiembre.
- Durán, M. Á. (2008), *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*, Santiago, Ediciones SUR.
- Galli, H. (2017), "Discurso de inauguración," documento presentado en el Seminario "Avances y desafíos para una seguridad social universal e igualitaria," Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 12 de septiembre.
- 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. Escobar y R. Gamboa, La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), septiembre.
- Giménez, D. (2003), "Género, previsión y ciudadanía social en América Latina," *serie Mujer y Desarrollo*, N° 46 (LC/L.1937-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- González, S. y otros (2015), *La articulación de un sistema de seguridad social*, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, diciembre.
- Huertas, T. (coord.) (2016), *La equidad de género en las legislaciones de seguridad social iberoamericanas: estudio sobre políticas de igualdad y medidas legales con impacto de género en los niveles contributivos de los sistemas de seguridad social*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), diciembre.
- INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres) (2005), *Mujeres: su opinión sí vale. Boletín del INAMU*, N° 8, San José, enero-marzo [en línea] <http://genero.bvsalud.org/dol/docsonline/6/6/266-Boletin.pdf>.
- 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), octubre.
- Lavalleja, M. y V. Tenenbaum (2017), "Seguridad social: un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones," Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Economía y Finanzas, inédito.
- Maldonado, M. y F. Vallejo (2015), *Afiliación a la seguridad social del trabajo no remunerado del hogar: estudio de sostenibilidad financiera y actuarial*, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, septiembre.
- Marco, F. (2017), "Informe de asistencia técnica al Instituto Nacional de las Mujeres," San José, 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), octubre.
- (2015), "Empoderamiento económico de las mujeres en Bolivia: entre el ideal de estabilidad laboral y el sueño del negocio propio. Informe final de investigación," documento preparado para el proyecto "Mejorando la participación femenina en el mercado laboral y el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas en América Latina," La Paz, Fundación ARU, noviembre.
- (2007) "El sistema previsional uruguayo desde la perspectiva de la economía del cuidado," ponencia realizada en la mesa de trabajo "El aporte del trabajo no remunerado de las mujeres a la economía y la seguridad social," Montevideo, Diálogo Nacional de Seguridad Social, 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), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- (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 Reunión de Expertos sobre el Impacto de Género del Sistema de Pensiones de Chile, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 17 y 18 de junio.
- 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/L.1249-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Milosavljevic, V. (2007), *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 92 (LC/G.2321-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011), "Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo", *Colección Seguridad Social*, N° 35, Madrid.
- Monsalve, M. (coord.) (2016), *Nuevos principios de la seguridad social para el siglo XXI*, Bogotá, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).
- Mostafá, J. y M. Theodoro (2017), "(Des)Proteção social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano", *Boletim Legislativo*, N° 64, Brasília, Senado Federal, 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 (2007), "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/RES/61/295), Nueva York, 10 de diciembre.
- (1990), "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares" (A/RES/45/158), Nueva York, 18 de diciembre.
- (1979), "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" (A/RES/34/180), Nueva York, 18 de diciembre.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Washington, D.C.
- (1999), "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", Ciudad de Guatemala, 7 de junio [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), "Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)", Ginebra, junio [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NO_RMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202.
- Parlamento Europeo (2016), *Differences in Men's and Women's Work, Care, and Leisure Time*, Bruselas, marzo.
- Pautassi, L. (2005), "¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina en el marco de la equidad de género", documento preparado para la Trigésima Octava 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), noviembre.
- 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.
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2017), *Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores*, Santiago, abril.
- 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.
- (2003), "Los sistemas de pensiones y sus deudas con la equidad de género entre las personas adultas mayores", documento preparado para la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 19 a 21 de noviembre.
- Rico, M. y F. Marco (2010), "Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género", *La medición de derechos en las políticas sociales*, V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), Buenos Aires, Editores del Puerto.

- 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), septiembre.
- 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), abril.
- Schwarzer, H. y R. Costanzi (2011), "Globalización y distribución del ingreso: la importancia de la Previdencia 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), octubre.
- 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.