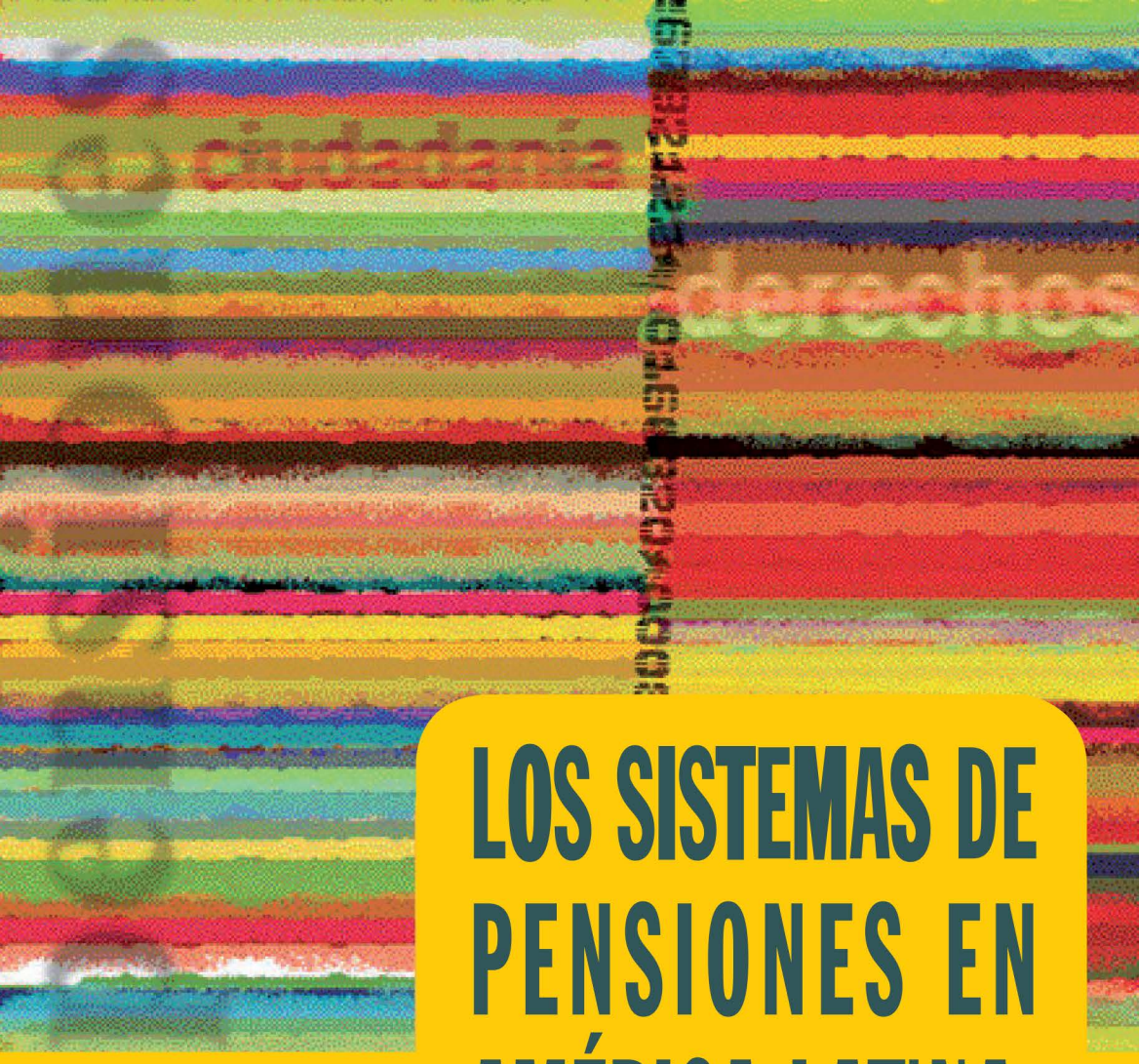


LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA:

UN ANÁLISIS DE GÉNERO

Flavia Marco
Coordinadora

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Reino de los Países Bajos

LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA:

UN ANÁLISIS DE GÉNERO

Flavia Marco
Coordinadora

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Santiago de Chile, octubre del 2004

Reino de los Países Bajos

Cuaderno 90.indd 1 11/22/04 4:30:02 PM

Cuadernos de la CEPAL

90

Este libro fue preparado por Flavia Marco Navarro, funcionaria de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, bajo la supervisión de Sonia Montaño, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Sandra Aliaga realizó la primera revisión y síntesis de los textos de los autores.
Este documento fue elaborado en el marco del proyecto "Impacto de Género de la Reforma de Pensiones en América Latina", con el apoyo financiero del Gobierno de los Países Bajos.

Diseño de portada e interior: Mariana Babarovic

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso: 0252-2195
ISSN electrónico: 1727-0413
ISBN: 92-1-322578-4
LC/G.2262-P
N° de venta: S.04.II.G.129
Copyright © Naciones Unidas, octubre - 2004. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Cuaderno 90.indd 2 11/22/04 4:30:05 PM

ÍNDICE

PRÓLOGO 5

RESUMEN.....7

PRIMERA PARTE. LAS MUJERES
Y LOS SISTEMAS DE PENSIONES

CAPÍTULO 1. La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, *Sonia Montaño* 11
CAPÍTULO 2. Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos, *Flavia Marco* 31

SEGUNDA PARTE. MARCO JURÍDICO Y CUIDADANÍA

CAPÍTULO 3. Legislación previsional y equidad de género en América Latina, *Laura Pautassi* 61
CAPÍTULO 4. Género, previsión y ciudadanía social en América Latina, *Daniel Giménez* 99

TERCERA PARTE. ESTUDIOS EN LOS PAÍSES

CAPÍTULO 5. Género y sistemas de pensiones en Bolivia, *Alberto Bonadona* 153
CAPÍTULO 6. La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género, *Consuelo Uribe* 179
CAPÍTULO 7. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género, *Ligia Alvarenga* 219

SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....241

ANEXO.....247

Cuaderno 90.indd 4 11/22/04 4:30:05 PM

PRÓLOGO

La agenda de reformas de los sistemas de pensiones responde a importantes desafíos asociados a los descalces entre la captación de insuficientes recursos financieros y las necesidades que plantean las demandas vinculadas a los riesgos de invalidez, vejez y muerte. En el marco de este proceso, el propósito es mejorar tanto la captación de recursos como la contención de costos y la ampliación de la cobertura. Para lograrlo, es necesario, entre otras cosas, incorporar un componente de solidaridad en el sistema, mediante la adopción de un régimen de participación diferenciada en el financiamiento y el acceso a los beneficios, que dependa de la capacidad económica y el nivel de riesgo de los afiliados.

La concepción de los sistemas de pensiones como parte de un sistema más amplio de protección de derechos sociales implica un reconocimiento explícito de la importancia de diseñar sistemas cuyos pilares contribuyan a la reducción de la pobreza y eviten la discriminación en la prevención sobre los riesgos asociados a la invalidez, vejez y muerte. Las reformas deben cumplir con tres requisitos que obedecen a desafíos históricos: i) universalizar el acceso, ii) disminuir las marcadas inequidades en el acceso a beneficios de calidad y iii) mejorar la rentabilidad social de los recursos que se asignan a estas actividades.

En este ámbito la perspectiva de género adquiere dimensiones particulares, ya que las mujeres son víctimas de una grave discriminación indirecta en el mercado de trabajo, derivada del contexto económico en que estos han funcionado en las últimas décadas. También se ven directamente perjudicadas por la legislación, en la medida en que limita su período de contribución sin hacerlas acreedoras de compensaciones, en tanto que considera períodos de jubilación más prolongados para el cálculo actuarial de los beneficios pertinentes. Las reformas realizadas en Bolivia, Colombia y El Salvador, que se examinan en esta compilación, incorporan bajo diferentes formas pilares de capitalización conforme a los cuales el criterio de contribuciones definidas, contrariamente al de beneficios definidos, pone claramente en evidencia la forma en que cada uno de estos factores discrimina a las mujeres. Entre otras cosas,

Cuaderno 90.indd 5 11/22/04 4:30:05 PM

queda de manifiesto que la mujer está más expuesta a bajas densidades de cotización a lo largo de su vida laboral, que se limita su período de acumulación y que se extiende su período de financiamiento sobre la base de sus propios ahorros. A partir de recientes evaluaciones de estos y otros procesos dados a conocer por la CEPAL, es posible predecir que la mayoría de las numerosas personas que no podrá autofinanciar su propia pensión estará constituida por mujeres.

Para la CEPAL la solución de este problema exige una combinación de regímenes de seguro y ahorro con mecanismos de redistribución y solidaridad, lo que supone importantes responsabilidades sociales y fiscales. Este libro ha sido concebido con miras a colaborar en este esfuerzo. En él se examinan detalladamente la dimensión de género de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, lo que esperamos contribuya a "reformar las reformas" mediante un diseño que tome en consideración las deficiencias en el tratamiento de los problemas de género y vele por el financiamiento adecuado de las medidas necesarias para satisfacer las demandas que se planteen al fisco, por el hecho asumir responsabilidades que en este volumen se sugiere superar.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Cuaderno 90.indd 6 11/22/04 4:30:06 PM

RESUMEN

En este cuaderno se presentan los resultados de los estudios y reuniones de especialistas realizados en el marco del proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina", ejecutado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL con el apoyo financiero del Gobierno de los Países Bajos durante los años 2001-2003.

En los análisis se consideran la evolución del mercado de trabajo, la estructura demográfica, los cambios macroeconómicos, jurídicos e institucionales, desde el punto de vista de sus consecuencias sobre la equidad de género. Los estudios de caso, de Bolivia, Colombia y El Salvador revelan desigualdades claras en la cobertura y el monto de las pensiones, que adquieren especial relevancia si se toma en cuenta que hay más mujeres mayores que hombres y que ellas pasan mayor tiempo como pensionadas, debido a que jubilan antes y viven más. Por una parte, las diferencias del mercado laboral se trasladan al sistema de pensiones, por lo que la segmentación de género tanto vertical como horizontal y la consecuente concentración femenina en trabajos informales, discontinuos, temporales y precarios inciden negativamente en el acceso y la permanencia de las mujeres en el sistema de pensiones. Por otra, la discriminación en las remuneraciones determina que las mujeres obtengan pensiones inferiores a las de los varones. Pero no todo se explica por el mercado laboral. En el estudio de las leyes previsionales se identifican disposiciones expresamente discriminatorias. En todos los casos se establece la utilización de tablas actuariales que hacen distinciones entre la expectativa de vida masculina y femenina para el cálculo de las prestaciones. De esta forma, la longevidad de las mujeres se transforma en un perjuicio que se agrava en los países donde la jubilación femenina es más temprana, ya que el menor monto acumulado dividido por un número mayor de años resulta en una pensión inferior.

Las formas de discriminación directa e indirecta presentes en los sistemas de pensiones se analizan también desde la perspectiva de la ciudadanía para concluir que en muchos casos las mujeres aún ejercen una ciudadanía social incompleta. A pesar de ello, el movimiento regional mujeres no incluyó el tema de la equidad previsional en su agenda, lo que justifica la publicación de estos estudios como contribución al debate de un tema tan relevante.

Cuaderno 90.indd 7 11/22/04 4:30:06 PM

ABSTRACT

This volume presents the findings of the studies and specialist meetings conducted as part of the Project on Changes in Pension Systems and their Impact on Overcoming Inequalities between Men and Women. This project was executed by the Women and Development Unit of ECLAC during the period 2001-2003 with financial support from the Government of the Netherlands.

The authors consider trends in the labour market, the demographic structure, and macroeconomic, legal and institutional changes from the perspective of their implications for gender equity. The case studies on Bolivia, Colombia and El Salvador reveal clear inequalities in the coverage and amount of pensions, which assume special relevance given that older women outnumber older men and the former spend more time as pensioners, since they retire earlier and live longer. In addition, labour-market differences are transferred to the pension system, so that both vertical and horizontal gender segmentation and the resulting concentration of women in informal, intermittent, temporary and insecure jobs have an adverse effect in terms of women's participation and continuance in the pension system. What is more, because of wage discrimination, women receive lower pensions than men. Not everything can be explained by the labour market, however. The study on social security legislation reveals a certain number of expressly discriminatory provisions. The use of actuarial tables which make distinctions between male and female life expectancies for purposes of calculating pension benefits is a widespread, established practice. Thus, women's longevity works to their detriment, especially in countries where women retire earlier, since the lower accrued amount divided by a larger number of years results in a lower pension.

Direct and indirect forms of discrimination in the pension systems are also analysed from the perspective of citizenship. In this regard, the conclusion is that, in many cases, women still do not fully exercise their rights as citizens in society. Despite this, the regional women's movement has not included the issue of social security equity on its agenda, which makes the publication of these studies all the more valuable as a contribution to the debate on this crucial issue.

Cuaderno 90.indd 8 11/22/04 4:30:06 PM

Parte I

LAS MUJERES Y LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Cuaderno 90.indd 9 11/22/04 4:30:06 PM

Capítulo 1

LA AGENDA FEMINISTA Y LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Sonia Montaño*

¿Por qué no podemos estar en el mundo como señoras a lo grande?
Alessandra Bocchetti

En este artículo se presentan algunos de los dilemas que surgieron al analizar las reformas de los sistemas de pensiones desde la perspectiva feminista. Este pensamiento, que ya ha alcanzado estatuto académico y al que se le reconocen aportes importantes en el diseño de políticas públicas, tiene la virtud de visualizar una de las desigualdades constitutivas de la sociedad y, al hacerlo, alertar contra posibles olvidos de las políticas públicas en que se fundamenta esa desigualdad. Al objetar la pretendida neutralidad de las ciencias sociales y económicas, al demandar la imprescindible desagregación de la información según sexos, al analizar los nexos de políticas laborales, demográficas y económicas con la esfera privada de la reproducción, situando en este espacio la explicación de las disparidades presentes en el sistema público, no solo se abre un nuevo campo de análisis, sino que surgen desafíos prácticos con respecto a la ejecución de las políticas. Es por esto que las políticas de igualdad de género y el pensamiento que las sostiene tienen un inevitable efecto desordenador, que provoca "terribles terremotos metodológicos", como diría Alessandra Bocchetti (1995).

* Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

Cuaderno 90.indd 11 11/22/04 4:30:07 PM

A. EL CONTEXTO HISTÓRICO

Mientras en Beijing, durante la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), más de 30.000 mujeres aplaudían a los 189 gobiernos del mundo que aprobaban medidas para acabar con la discriminación de género, América Latina era el escenario de una de las reformas económicas más profundas, orientada a modificar radicalmente las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. En ese contexto, la reforma de los sistemas de pensiones fue vista como la piedra angular de las reformas económicas para superar el déficit fiscal, generado en gran medida por la ineficiencia de los sistemas de seguridad social de la región. Las políticas sobre igualdad de género formaron parte de ese escenario de reformas, aunque no necesariamente compartieron el paradigma que las inspiraba. Las primeras se fundaron en un enfoque modesto –desde el punto de vista filosófico– como lo es el concepto neoliberal de un Estado excesivo, y abogaron por la necesidad de entregar el papel dominante al mercado y restringir la labor estatal a su regulación. El consenso de Washington,[1] que fue adoptado por los principales organismos financieros internacionales en 1989 y sirvió de sustento ideológico a esas reformas, tuvo como actores principales a esos mismo organismos, a los ministerios del área económica y a las empresas financieras.

Por el contrario, el enfoque sobre desarrollo y derechos que subyace tras la Plataforma de Acción de Beijing se inspira en una interpretación de los derechos humanos que recoge lo más avanzado del pensamiento contemporáneo, cuestiona diversas prácticas autoritarias y pone en evidencia el sesgo patriarcal que, bajo el manto de la neutralidad, oscurece la subordinación histórica de las mujeres en las diversas instituciones públicas y privadas. La base social de esta propuesta se asentó en el movimiento de mujeres, que en América Latina desempeñó un papel importante en la reconquista de la democracia y en la instalación de instituciones democráticas y participativas en el Estado, además de interpelarlas con respecto a la ceguera de género que las caracterizaba. Sin embargo, aun cuando tuvo un papel relevante en la recuperación de la democracia, las reformas constitucionales, la adopción de nuevas instituciones políticas y en algunos ámbitos sociales, como el de la lucha contra la pobreza o por la igualdad en la educación, el movimiento de mujeres no aparece como protagonista en el debate sobre el sistema de

1 El Consenso de Washington es un documento adoptado a partir de una reunión realizada en esa ciudad en 1989, con la participación de académicos y economistas norteamericanos estadounidenses, funcionarios del gobierno de ese país, y funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional Internacional, cuyo fin era impulsar reformas económicas basadas en la apertura de los mercados, el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal.

Cuaderno 90.indd 12 11/22/04 4:30:07 PM

pensiones. Una revisión de la bibliografía existente en la región muestra que, cinco años después de Beijing, esta omisión también se reflejaba en el mundo académico, donde no era posible identificar preocupación alguna por esta perspectiva.[2]

La CEPAL ha prestado mucha atención al tema de la seguridad social, abogando por la necesidad de políticas sociales activas. Con respecto a los sistemas de pensiones, los estudios ponen de manifiesto que los esquemas existentes en América Latina están en clara contradicción con los principios de solidaridad y universalidad (Uthoff, 2002), ya que dejan a muchas personas, entre ellas a las mujeres, en calidad de no asegurados o subasegurados. Considerando que el desarrollo de sistemas de protección social debe guiarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad (CEPAL, 2001), interesaba analizar las implicaciones de las reformas en cuanto a la igualdad entre mujeres y hombres.

La agenda feminista regional no recogió las recomendaciones formuladas en Beijing para hacer frente a las reformas. En casos como el de Chile se puede entender que debido a que esta iniciativa se llevó adelante bajo el régimen dictatorial de Pinochet no hubiera voces públicas que expresaran desacuerdo, pero en los demás países es posible que tal explicación sea insuficiente y que el silencio tenga que ver con las prioridades asignadas a los temas de la transición democrática, la violencia y la pobreza, así como con una cierta resignación frente al imperativo de las reformas macroeconómicas.

A casi 10 años de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing y del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, la indiferencia del movimiento de mujeres frente a la reforma previsional aun persiste.[3] Aunque en Beijing ya se señalaba que "se habían agudizado las desigualdades en el acceso al empleo, el trabajo productivo, la capacitación, el crédito, las actividades empresariales, la vivienda y la tierra, así como en las remuneraciones, las condiciones de trabajo y el sistema de seguridad social, debido a los cambios en la legislación laboral, previsional y de seguridad social durante los procesos de ajuste estructural", los estudios que comprende esta publicación forman parte de la aun escasa contribución al conocimiento de la esfera previsional desde la perspectiva de género.

2 Solo en dos de los 110 títulos revisados se mencionaban el tema de las pensiones desde una perspectiva de género (véase Marco, 2001).

Cuaderno 90.indd 13 11/22/04 4:30:07 PM

B. LOS DESAFÍOS NO SUPERADOS

Otra posible explicación de la ausencia de debate sobre las reformas de los sistemas de pensiones desde una perspectiva de género podría radicar en la dificultad para articular diálogos sustentados en paradigmas aparentemente irreconciliables. No solo los escollos propios del enfoque interdisciplinario obstaculizaron el análisis de la articulación entre lo social y lo político: lo que impidió un adecuado debate fue el hecho de que quienes toman las decisiones sacrificaron el enfoque de derechos frente a la urgencia de cumplir las metas macroeconómicas. En ese contexto, la preocupación por las relaciones entre hombres y mujeres parecía irrelevante.

Si bien en la Plataforma de Acción se adopta un enfoque integral que permite analizar los vínculos entre la vida laboral y la familia, no ocurre lo mismo con la orientación que dominó la escena económica de la región. El reconocimiento de los gobiernos de que "*en demasiados países los sistemas de bienestar social no toman suficientemente en consideración las condiciones específicas de las mujeres que viven en la pobreza y se observa una tendencia a la reducción de los servicios prestados por dichos sistema*" no tuvo gran influencia en los argumentos que propiciaban las reformas. Tampoco fue tomada en cuenta la advertencia en el sentido de que "*el riesgo de caer en la pobreza es mayor para las mujeres que para los hombres, especialmente en la vejez, donde los sistemas de seguridad social se basan en el principio de empleo remunerado continuo. En algunos casos, las mujeres no satisfacen ese requisito debido a las interrupciones en su trabajo provocadas por la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado. Además, las mujeres de más edad deben hacer frente a mayores obstáculos para volver a incorporarse en el mercado de trabajo*".[4]

Por el contrario, los argumentos que justificaron las reformas se sustentaron predominantemente en la sostenibilidad financiera, frente a lo cual una perspectiva holística con vocación social aparecía incompatible. Este hecho no deja de llamar la atención si se considera que los estudios sobre el mercado laboral sí han recibido el impacto de los análisis de género y en ellos el vínculo entre empleo y protección social es muy claro. La sobreespecialización del tema de las pensiones y su limitada conexión con los objetivos macroeconómicos lleva a pensar que ni siquiera el tradicional nexo entre empleo y seguridad social fue considerado. Se trata aquí de una distancia conceptual, tanto en el sentido de que la equidad de género que no fue percibida como un tema

3 En el ámbito académico se observan avances en el estudio de la economía desde la perspectiva de género, aunque la literatura anglosajona aun mantenga su predominio.

4 Véase el diagnóstico sobre "La mujer y la pobreza", área estratégica A, párrafo 52, Naciones Unidas (1996).

Cuaderno 90.indd 14 11/22/04 4:30:07 PM

relevante en las reformas de pensiones como en el de la dificultad para articular la teoría feminista con el análisis económico predominante.

Otra explicación posible se relaciona con el choque entre una aproximación sectorial y otra transversal a las políticas públicas. Las reformas de los sistemas de pensiones se concibieron como transformaciones de la política económica, y los cambios en otras instituciones se subordinaron al cumplimiento de esos objetivos. Las políticas sociales, incluidas las de género, pasaron a engrosar la agenda de la política financiera, al extremo de llegarse a pensar que una buena política económica era suficiente para lograr la equidad en otras esferas. Este período coincidió con el de transformación de las instituciones rectoras de las políticas sociales y el surgimiento de nuevas formas institucionales, como las que se ocuparon de la equidad entre mujeres y hombres. Las políticas de género desarrollaron una trama institucional más semejante a una red, de clara vocación participativa. De este modo, mientras las políticas económicas se diseñaban en ámbitos institucionales cerrados, las políticas de género recorrían ámbitos de ciudadanía excluidos del debate económico. Se está entonces ante una **distancia metodológica de las políticas públicas**.

Por otro lado, si bien en la mayoría de los países se crearon nuevas instituciones con el propósito de normar y ejecutar políticas de género, algunas con rango ministerial, los estudios muestran que se trata de mecanismos que operan fuera de la corriente principal y cuyas normas y compromisos se caracterizan por una baja o nula intensidad en términos de visibilidad, centralidad en el discurso político y disponibilidad de recursos financieros. Asimismo, si bien uno de los movimientos sociales emergentes más importantes es el de las mujeres, este no ha logrado ser un actor en los pactos sobre gobernabilidad. Mientras las reformas institucionales llevadas a cabo en el plano político acusaron el impacto positivo de las acciones feministas en relación con las leyes electorales, las disposiciones sobre cuotas y los mecanismos de participación en la toma de decisiones, las políticas económicas –y particularmente las de pensiones– no recibieron suficiente atención ni crítica. Su peso en la sociedad no se ha traducido en una presencia en los pactos sobre gobernabilidad que incluyeron la reforma fiscal y otras originadas en el Consenso de Washington. Se habla aquí de **distancia política e institucional.**

Finalmente, aunque la participación económica de las mujeres ha ido en aumento, se ha caracterizado por una mayor presencia en el mercado informal, sin protección legal ni social, lo que probablemente explica el hecho de que las mujeres ocupadas no asumieran la defensa de una seguridad que no tenían y dieran prioridad a la generación de ingresos. Tampoco los organismos sindicales incorporaron el tema en su agenda. En general, los actores de las reformas previsionales no

Cuaderno 90.indd 15 11/22/04 4:30:08 PM

tomaron en cuenta la voz de los sindicatos y estos –cuando reclamaron– no incluyeron reivindicaciones de género. La distancia que separa los procesos de toma de decisiones en el área económica de la participación ciudadana ha quedado demostrada en el estudio de tales procesos. El punto aquí es la **distancia social**.

Estas distancias, sumadas a la debilidad política de los ministerios de la mujer frente a otros órganos ministeriales y el escaso peso relativo de los movimientos sociales para influir en la agenda pública, determinaron que en la mayoría de los países los mecanismos encargados de proponer políticas de equidad de género no influyeran en los actores de las reformas y que estos últimos no se sintieran impulsados a incluir en ellas un análisis de género.

C. LOS HALLAZGOS

La reforma de los regímenes previsionales iniciada en Chile en la década de 1980 fue el modelo adoptado en varios países de la región, bajo distintas formas, pero en la mayoría de los casos con efectos negativos sobre la equidad de género.[5] En este documento se presenta un análisis de las reformas previsionales y su impacto de género a la luz de los casos de Bolivia, Colombia y El Salvador, países en los que se realizaron los estudios de caso y que sirvieron de base para llevar a cabo un debate también en Argentina, Chile y Brasil, en el marco del proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina", ejecutado por la CEPAL con el apoyo financiero del gobierno de los Países Bajos.

El objetivo del proyecto era efectuar dos tipos de comparaciones: una entre los sistemas de reparto y los de ahorro individual y otra entre los países que habían llevado a cabo las reformas. En ambos casos se buscaba conocer los efectos de las reformas en mujeres y hombres, reconociendo la relevancia de la diferencia sexual como factor que configura las modalidades de acceso al mundo laboral. Se trataba de indagar los conceptos y supuestos básicos en que se fundamenta la legislación que determina el acceso a los sistemas de pensiones reformados, tomando en cuenta las nociones de trabajo remunerado y no remunerado que subyacen tras la distinción entre titular y dependiente y el tipo de debate sobre la edad de jubilación de mujeres y hombres. Se recogía lo acordado en la Plataforma de Acción en el sentido de que

5 Chile (1981), Perú (1993), Argentina (1994), Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (1998 - 2000), República Dominicana (2003-06) y Nicaragua (2004). En Ecuador el proceso se inicia en 2004 pero se ha detenido ante las protestas ciudadanas, incluídas las de jubilados.

Cuaderno 90.indd 16 11/22/04 4:30:08 PM

era preciso revisar el "principio de empleo remunerado continuo", que no daba cuenta de la especificidad de la inserción laboral de las mujeres. Allí los estados se comprometieron a revisar los esquemas de la seguridad social con miras a situar a la mujer en pie de igualdad con el hombre en todas las etapas de su vida (párrafo 58).

Se trataba de ver –entre otros temas– hasta qué punto existían elementos de discriminación en las leyes vigentes y si se había producido algún cambio con respecto a la legislación anterior. También cuáles habían sido los argumentos para establecer las edades de jubilación y los supuestos que los habían sustentado. Se procuró determinar si algunos beneficios, como el de viudez, implicaban mayor protección o podían entenderse como expresión de la discriminación.

La revisión de la legislación –inspirada en el Consenso de Washington– llevó a concluir que esta había dado la espalda a los conceptos de equidad e impulsado reformas en un contexto en el que las nociones de equidad estaban devaluadas y tendían a ser reemplazadas por las de eficiencia financiera. En América Latina no hubo un movimiento social de mujeres que dialogara con un Estado protector, sino un movimiento social que salía de una experiencia represiva con escasa referencia al papel protector del Estado. Esto podría sumarse a las explicaciones de por qué en las agendas de los movimientos de mujeres no se incluyeron esfuerzos para influir en la reforma de pensiones. Esta, que ha sido una de las reformas más emblemáticas de la región y que ha estado en la base de las reformas económico-financieras, no solo se llevó a cabo sin participación ciudadana, sino que prácticamente no aparece mencionada en ninguno de los Planes de Igualdad de Oportunidades o Planes Nacionales de Acción para la Mujer. A pesar de que en el Programa de Acción Regional y en la Plataforma de Acción de Beijing aparecen importantes referencias a la reforma, estas no dieron origen a propuestas nacionales dirigidas a incluir una perspectiva de género en las reformas previsionales.

La literatura sobre las reformas de los sistemas de pensiones citada por los autores de los estudios es amplia y en ella pueden encontrarse defensas y críticas discrepantes respecto de muchos aspectos sustantivos de esta transformación, pero en casi todos los casos se comparte un supuesto sobre las relaciones de género: las diferencias entre hombres y mujeres y las desventajas de estas últimas en el mercado laboral y la familia son irrelevantes para el diseño de las políticas de protección social. En ocasiones, esta falta de preocupación por el tema tiene que ver con la vigencia de visiones en que los roles de género se consideran como atributos naturales de mujeres y hombres, o en su defecto, con el hecho de que cuando se reconoce alguna forma de falta de equidad, no se considera pertinente que sean los sistemas de seguridad social los que aborden el problema. En el mejor de los casos se le asigna a

Cuaderno 90.indd 17 11/22/04 4:30:08 PM

las políticas laborales la responsabilidad de superar las desigualdades, esperando que hombres y mujeres accedan equitativamente a los sistemas de protección. El estudio permitió concluir que la perspectiva de género está indisolublemente ligada a un enfoque de derechos, lo que colisiona con las concepciones que asignan centralidad al costo financiero. Por otro lado, en el enfoque de género que busca la igualdad de resultados se asume que, si bien el mercado laboral debe corregir las discriminaciones que ahí existen, también los sistemas de pensiones, las políticas de familia y los modelos organizacionales deben hacer suyos los objetivos de igualdad e incluso dar el impulso oficial al cambio de valores culturales.

En la mayoría de los estudios y debates realizados durante la ejecución del proyecto se analizaron los cambios fiscales, macroeconómicos e institucionales, pero esto se hizo desde el punto de vista de sus consecuencias con respecto a la equidad de género, es decir, de cuánto ayudaban estas dimensiones a entender la desigualdad del trato dado a hombres y mujeres. El señalamiento de los supuestos que inspiran la política económica, la crítica a la pretendida neutralidad de sus efectos y la visibilización del prototipo de beneficiario sirvieron para entender por qué los sistemas reformados no responden a las necesidades y ubicaciones diferenciadas de hombres y mujeres en el mercado de trabajo y la familia. Los estudios nacionales muestran las formas en que la desigual inserción laboral de las mujeres, la estructura demográfica, la fragilidad institucional y la división sexual del trabajo como trasfondo provocan efectos diferenciados, generalmente desventajosos para las mujeres. Más aun, este debate arrojó también luces acerca del modo en que los sistemas de pensiones reformados acentúan otras desigualdades sociales y generacionales.

En los estudios se coincidió en que los sistemas de reparto habían colapsado por una combinación de factores administrativos, demográficos y laborales que no solo hacían inviable su reposición, sino que, desde el punto de vista de la equidad de género, también tendían a reproducir las disparidades del mercado laboral, dejando sin protección a la mayoría de las mujeres que no habían ingresado al mercado de trabajo o lo habían hecho principalmente en actividades de baja productividad, precarias y mal remuneradas. A medio camino en la realización del proyecto se reconoció la necesidad de destacar lo difícil que resultaba comparar los dos sistemas, ya que el surgido de las reformas previsionales había abandonado los principios básicos de la seguridad social –entre otros, los de universalidad y solidaridad– para transformarse en un sistema de ahorro individual regido por las leyes del mercado (Uthoff, 2002). La desaparición tras la reforma del componente de solidaridad como constitutivo del sistema hacía que este y el anterior fueran –en rigor– incomparables.

Cuaderno 90.indd 18 11/22/04 4:30:08 PM

No deja de ser paradójico el hecho de que los regímenes tradicionales de seguridad social se asentaban sobre un modelo patriarcal de familia en el que las mujeres eran objeto de protección, mientras que en los sistemas de capitalización individual las mujeres pierden el estatus de minoridad en tanto son consideradas potencialmente contribuyentes; no obstante, en la práctica quedan más desprotegidas, ya que su inserción laboral precaria no les permite entrar a formar parte de los usuarios. Lo que se gana en libertad formal, se pierde en protección real.

Como ya se ha dicho, no son muchos los estudios en los que se analizan las políticas de protección social desde la perspectiva de la igualdad entre los sexos.[6] Sin embargo, en la legislación previsional se constata la existencia de esas diferencias, pero aparecen como un dato de la realidad que no se pretende ni se puede cambiar. Por lo tanto, la división sexual del trabajo que conduce a la sobrecarga de responsabilidades familiares que recae en las mujeres, los efectos de esta división sobre la inserción laboral, la discriminación salarial de que son objeto y aun su mayor expectativa de vida figuran como rasgos de vulnerabilidad que se reproducen o agudizan, pero que no se pretende corregir.

Las reformas ejecutadas no acabaron con el mal de la desigualdad. Como se muestra en el artículo de Marco, que sintetiza los estudios nacionales, las reformas de los sistemas de pensiones reproducen las brechas de género del mercado laboral al asumir que los beneficiarios son principalmente proveedores que gozan de trabajo continuo y estable –algo que de hecho es cada vez menos cierto, incluso para los hombres– e incorporan fórmulas para el cálculo de las pensiones que implican una discriminación directa contra las mujeres, situación que en varios países se agrava por su menor edad de jubilación. Además, los sistemas reformados excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo, mujeres que bajo la denominación de "inactivas" quedan sin acceso a las pensiones o se encuentran atenidas a recibir una pensión de viudez o asistencial en los países donde esta existe.

En los estudios se resalta la coincidencia en cuanto a la utilización de tablas actuariales diferenciadas como un mecanismo institucional que reproduce la discriminación. Ackerman (2000), en relación con la diferencia de edad, señala que esta medida supuestamente compensatoria para las mujeres por su actividad en la crianza de los hijos, en el fondo esconde una forma de discriminación que se expresa conceptualmente en la difundida idea del agotamiento laboral prematuro de las mujeres (ellas duran menos), además de consolidar el juicio de que esta compensación es justa –como lo sería el hecho de que los hombres no participen en el trabajo doméstico– y de reforzar la noción de que las

6 Véase infra, la nota 2.

Cuaderno 90.indd 19 11/22/04 4:30:09 PM

mujeres, por tener una vida laboral más breve, no ofrecen garantías en cuanto a la recuperación de la inversión empresarial en su capacitación. Bajo estas premisas, el proteccionismo jurídico en materia de edad se convierte en todos los casos en una desventaja adicional para las mujeres, produciéndose una desigualdad real en los resultados.

Una de las pocas ventajas que tienen las mujeres es su expectativa de vida más prolongada; sin embargo, esta cualidad es desvirtuada por los más altos riesgos que entraña la supervivencia de las mujeres mayores y, además, las desfavorece debido a la utilización de tablas actuariales diferenciadas. Una opción que debe explorarse es la de utilizar tablas únicas para ambos sexos, idea que se ha sugerido en la Unión Europea, se está debatiendo en Argentina y también se recomienda en los estudios de la CEPAL. Asimismo, en todos los países del proyecto, se reiteró la necesidad de considerar las diferencias entre mujeres de distintos grupos socioeconómicos como criterio para la formulación de políticas públicas.

El análisis de las relaciones de género muestra que mujeres y hombres no entran al mercado de trabajo en igualdad de condiciones, debido principalmente a la dificultad para conciliar las responsabilidades familiares con la vida laboral; las mujeres, cuando lo hacen, generalmente sufren formas de discriminación directa e indirecta. Así, Pautassi muestra que las capacidades son diferentes ***en su inicio***, ya que no existe igualdad de oportunidades para el ahorro individual, y también diferentes ***en su resultado***, porque no existe igualdad de trato para sujetos con trayectoria laborales y ciudadanas distintas. Los casos más nítidos son los de las mujeres ocupadas en el sector informal y en el trabajo doméstico, que en todos los países son mayoría entre los trabajadores y minoría entre los beneficiarios de la protección.

En América Latina, la brecha salarial es aun muy significativa entre mujeres y hombres. Los estudios permiten constatar que en todas las categorías ocupacionales las mujeres perciben ingresos más bajos que los hombres. Esas diferencias en las remuneraciones aumentan con la edad y la calificación, siendo mayores en los niveles superiores de instrucción: el ingreso promedio de las mujeres representa aproximadamente el 60% del de los varones en iguales condiciones educativas, con escasas variaciones entre los países de la región.

En los distintos sectores de la economía, la proporción de mujeres entre los empleados remunerados es significativamente menor que la de hombres. La excepción es el servicio doméstico, que se caracteriza por su informalidad y sus bajas remuneraciones. En la mayoría de los países latinoamericanos se han abierto espacios para la inserción femenina en ocupaciones con alto nivel de calificación (profesionales y técnicas) o en nuevas actividades, como consecuencia de la modernización de las estructuras productivas. No obstante, la inserción laboral femenina

Cuaderno 90.indd 20 11/22/04 4:30:09 PM

mayoritaria y creciente se produce en tareas con bajo nivel de calificación y en condiciones de alta precariedad y vulnerabilidad laboral. En ambos casos persisten las diferencias salariales, la subvaloración del trabajo femenino y los mecanismos de segregación ocupacional.

No solo el desempleo es mayor entre las mujeres, sino que, además, presenta un componente procíclico más intenso. Esto significa que en períodos recesivos o de dificultad macroeconómica, las mujeres están más expuestas a perder su empleo y tienen menos probabilidades de encontrar otro. Esto las impulsa incluso a salir del mercado laboral, lo que se ve reflejado en la reducción de las tasas de participación femenina. A su vez, la inestabilidad laboral de las mujeres (retiros del mercado de trabajo, empleos temporales y discontinuos) y los salarios más bajos que perciben inciden directamente en la densidad de sus cotizaciones.

En la mayoría de los esquemas legales, la maternidad, las licencias y sus costos conexos corren solo por cuenta de las mujeres. Esto, además de generar discriminación en el mercado laboral, se traduce en un aumento de la probabilidad de reducir o suspender los aportes al sistema de pensiones. Es así que, mientras se amplía la participación económica de la mujer en el mercado de trabajo, paralelamente se le restringen los beneficios sociales y las prestaciones correspondientes y se vuelve aun más visible la asimetría entre hombres y mujeres en cuanto a oportunidades, incentivos y restricciones económicas.

El trabajo de Giménez contextualiza el debate al poner en el tapete un tema central, que es el de la ciudadanía. En su trabajo, además de criticar el sesgo androcéntrico en la economía y en la política, destaca ampliamente la forma en que estas percepciones asumen "que el hombre es el proveedor natural de los medios materiales mínimos para la subsistencia de la familia y la mujer la encargada, también natural, de las tareas reproductivas, familiares y domésticas, ajenas a todo lo relacionado con el mercado laboral.[7] Muestra cabalmente cómo los roles de género naturalizan el cuidado no remunerado a cargo de las mujeres en la vida social, lo que se ha de expresar en la legislación y las políticas.

Los autores analizan críticamente el cumplimiento de los objetivos explícitos de las reformas, que no han logrado incrementar la cobertura, salvo en Bolivia, donde incluso así los afiliados no superan el 20 % de los trabajadores. Las distintas fórmulas, unas más cercanas a la adoptada en Chile, como la vigente en Bolivia, y otras, como el

7 De esta manera, en las distintas legislaciones se exhorta a los hombres a trabajar a fin de generar los recursos necesarios para la subsistencia familiar, mientras que las mujeres integradas al mundo laboral son acusadas de abandonar la familia y de desertar del hogar (Pautassi, 1999, p.: 11)

Cuaderno 90.indd 21 11/22/04 4:30:09 PM

sistema paralelo instaurado en Colombia, siempre muestran que las mujeres predominan entre los menos protegidos y acaban recibiendo amparo con cargo a los recursos fiscales. La desigualdad llega incluso a través de los mecanismos compensatorios –supuestamente diseñados para auxiliar a los participantes más pobres del sistema– pues las mujeres, al exhibir una menor densidad de cotizaciones, es decir, un menor número de años como contribuyentes activas, tienden a acceder a pensiones mínimas subsidiadas por el Estado, con lo cual se acentúa la presión sobre el fisco y, a la vez, se deteriora la situación de la mujer, ya que los ingresos que percibe son menores.

Otro tema que adquirió relevancia fue el del análisis institucional, al mostrar que las instituciones que operan en el sistema no son neutrales y que es en su funcionamiento, en la transparencia de sus normas y procedimientos, donde se expresan, acentúan o disminuyen las discriminaciones. La necesidad de mejorar los marcos institucionales es reconocida como una condición indispensable para proveer un acceso al sistema más equitativo para hombres y mujeres (Colombia y Bolivia). Incluso en informes del Defensor del Pueblo en Bolivia se ha señalado que temas como el de la transparencia, la información oportuna y la rendición de cuentas eran particularmente sensibles a los reclamos de las mujeres como ciudadanas. En lo relativo a la necesidad de mecanismos de control social sobre los sistemas de pensiones, la mayoría de las autoras y autores que han participado en esta publicación identifican la necesidad de promover modalidades de información transparente a la ciudadanía y resaltan la relevancia que esto puede tener para mitigar prácticas discriminatorias en el mercado del ahorro individual.

Finalmente, los estudios contribuyeron a subrayar –a veces por su ausencia– la importancia de la información desagregada por sexo como una herramienta imprescindible para el análisis y la formulación de políticas. Uno de los principales obstáculos encontrados fue la falta de esa información, producto de la difundida creencia en la irrelevancia de las diferencias sexuales al analizar el régimen previsional. Los estudios aquí presentados desmienten tal noción y hacen un aporte considerable a la búsqueda de nuevas formas de enfocar el tema.

D. LAS POLÍTICAS

Según uno de los argumentos más recurrentes de quienes consideran inadecuado plantear el debate sobre la discriminación de género en el sistema de pensiones, no es a éste al que le corresponde superar las discriminaciones heredadas del mundo laboral. Se dice que éstas deben ser resueltas en ese ámbito y, por lo tanto, se rechaza la idea de adoptar medidas que busquen superar la discriminación. Por el contrario, de

Cuaderno 90.indd 22 11/22/04 4:30:09 PM

los estudios y debates realizados se desprende que es imprescindible implementar políticas articuladas y coherentes que recurran a la acción positiva –si fuera necesario– para cubrir las brechas que generan desprotección.

Reconociendo el carácter sistémico de la discriminación contra la mujer, ya en 1994 el Programa de Acción Regional comprometía a los gobiernos a "mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres mediante la eliminación de la discriminación salarial, el pleno respeto de los derechos laborales, el acceso a los sistemas de previsión y seguridad social, y la creación por ley de servicios de apoyo para mujeres y hombres trabajadores, entre ellos guarderías infantiles y otros servicios sociodomésticos, y crear mecanismos para el efectivo cumplimiento de las disposiciones pertinentes".[8] Muy poco es lo que se ha avanzado en este ámbito.

En el Programa de Acción Regional se postula, además, que es preciso "mejorar las condiciones laborales de las mujeres que realizan trabajos no remunerados y que trabajan en el sector informal" y "recopilar información sobre el valor de su trabajo, a fin de asegurar que reciban las prestaciones que correspondan de parte de los sistemas de seguridad social y de jubilación".[9] Más recientemente, la valorización del trabajo no remunerado de las mujeres y su reconocimiento para el diseño de políticas han sido identificados como dos de los desafíos más urgentes por los gobiernos representados en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en México, D.F., en junio del 2004.

Fue la ausencia de esta visión integral de las políticas públicas la que chocó con el enfoque de los reformistas que abogaron por la transformación del sistema previsional, privilegiando los aspectos financieros. Por ello se ignoraron los vínculos de la seguridad social con la pobreza de las mujeres mayores de 60 años y el desempleo femenino, especialmente entre las jóvenes. A la falta de condiciones flexibles de trabajo que permitan conciliar la vida familiar con la laboral, se suman problemas específicos en el caso de las mujeres migrantes y otras categorías.

La importancia de promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos[10] aparece, pues, como un tema de política fundamental. En la Plataforma de Acción de Beijing esta necesidad se tradujo en las siguientes recomendaciones dirigidas a los gobiernos:

8 Véase CEPAL (2004), acción estratégica II.3.e.
9 Ibid., acción estratégica II.3.j.
10 Véase Naciones Unidas (1996), objetivo estratégico F.1.

Cuaderno 90.indd 23 11/22/04 4:30:10 PM

"a) Promulgar y hacer cumplir leyes que garanticen los derechos de la mujer y el hombre a una remuneración igual por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor;

b) Aprobar y aplicar leyes contra la discriminación por motivos de sexo, en el mercado de trabajo, con especial consideración a las trabajadoras de más edad, en la contratación y el ascenso, en la concesión de prestaciones laborales y de seguridad social y en las condiciones de trabajo;

c) Adoptar medidas apropiadas para tener en cuenta el papel y las funciones reproductivas de la mujer y eliminar las prácticas discriminatorias de los empleadores, tales como no contratar o despedir a mujeres debido al embarazo o la lactancia materna, o exigir pruebas de utilización de anticonceptivos, y adoptar medidas eficaces para garantizar que las mujeres embarazadas, las mujeres con licencia de maternidad o las mujeres que se reintegran al mercado laboral después de tener hijos no sufran discriminación alguna (par. 165)."

En la misma Plataforma se insiste en que esto implica la necesidad de revisar periódicamente la legislación para adoptar políticas que aseguren "la protección apropiada de las leyes laborales y los beneficios de la seguridad social a los empleos en jornada parcial y los empleos temporales, a los trabajadores estacionales y a los que trabajan en el hogar, para promover las perspectivas de carrera sobre la base de condiciones de trabajo que concilien las responsabilidades laborales con las familiares" (par. 179).[11]

El tema de la seguridad social requiere ser abordado con un doble enfoque: reconocimiento y distribución como los dos parámetros que permiten evaluar los sistemas de pensiones**.** Por un lado, la equidad de género entendida como un esfuerzo en busca del reconocimiento de la ciudadanía plena de las mujeres y de su derecho a acceder como sujetos por derecho propio a las obligaciones y beneficios de la protección social, incluido el sistema de pensiones: el acceso a los derechos sociales en tanto ciudadanas y no subordinadas a la condición de cónyuge, a un salario complementario o a la calidad de beneficiarias. Por otro lado, este derecho es uno de los temas del debate redistributivo, en cuyo centro figura el reconocimiento del valor social y económico del trabajo no remunerado. Ello conlleva un replanteamiento del principio de solidaridad social e intergenérica para buscar políticas que igualen los derechos de las mujeres en el mercado laboral y, por consiguiente,

11 Ibid., véase el objetivo estratégico F. 5 sobre la eliminación de la segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo.

Cuaderno 90.indd 24 11/22/04 4:30:10 PM

en el sistema previsional, además de equiparar derechos de mujeres y hombres de acuerdo con su aporte diferenciado en los hogares y en beneficio de las familias.

E. REFLEXIONES SOBRE IGUALDAD FORMAL, DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD REAL

En América Latina no hay una normativa jurídica cuyo objetivo sea garantizar los principios de igualdad y no discriminación en las leyes de pensiones (Birgin y Pautassi, 2001). No solo no existe doctrina, sino que tampoco jurisprudencia. Esto permite que muchos gobiernos reconozcan formalmente el derecho a la igualdad, pero subordinen su cumplimiento a la disponibilidad de recursos financieros. Este argumento, cuando se aplica, es discriminatorio y afecta a las mujeres como colectivo. Por otro lado, es importante que la protección y la igualdad formal no se dispensen a costa de la igualdad real. Es por ello que el debate sobre reforma previsional tiene implicaciones legislativas y hasta constitucionales, ya que incide en el principio de igualdad ante la ley.

En la legislación de América Latina se ha asumido el concepto de no discriminación establecido en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,[12] que entiende por discriminación "cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por **objeto o por resultado** (destacado por la autora) anular el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres" (artículo 1). Este concepto de **efectos** de la ley se complementa con el de igualdad **real**, diferenciándolo de la igualdad formal, que tradicionalmente sirvió de base al argumento que aducía la irrelevancia de medidas especiales en contra de la discriminación de género.

Se debe complementar esta noción de **discriminación** con la idea, también importante, de discriminación directa e indirecta. Es este reconocimiento el que justifica que los efectos negativos del mercado laboral sobre la igualdad en el régimen previsional –aunque no sean buscados ni por legisladores, ni por empresarios o autoridades– sean atendidos desde la seguridad social.

Los trabajos realizados en el marco del proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina" ayudan a entender la opción por una reforma del Estado que vaya más allá de un Estado supervisor o evaluador, en procura de un Estado promotor de

12 Todos los países de América Latina y el Caribe ratificaron la Convención después de su adopción creación en 1979.

Cuaderno 90.indd 25 11/22/04 4:30:10 PM

la equidad, que adopte políticas redistributivas y antidiscriminatorias. Esa orientación llevaría a la construcción institucional de una sociedad que eliminara las formas directas de discriminación e hiciera *inviables* sus formas indirectas.

El proyecto puso de manifiesto la necesidad de profundizar el debate respecto del tipo de políticas que se requieren para hacer posible la igualdad real. Luego de una década en la que prevaleció la noción del mercado como mejor asignador de recursos, es preciso preguntarse cuáles son las políticas públicas que pueden conciliar las necesidades de crecimiento económico, regulación, transparencia e igualdad de derechos.

La idea de un derecho "desigual igualatorio", adoptada en la legislación europea, está aun lejos de ser un tema en la agenda política regional. Salvo la protección dispensada a la maternidad, no hay muchas normas en las que el reconocimiento de las diferencias no tenga un significado discriminatorio. En la mayoría de los países de la región el principio de igualdad está consagrado, pero no está prohibida la discriminación o, dicho de otra manera, se considera inconstitucional el trato desigual ante situaciones idénticas, pero no el trato diferente ante situaciones de hecho disímiles.

El Convenio 100 (1951) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se inscribe entre las normas de igualdad formal, por cuanto dispone igual remuneración por trabajo de igual valor, está siendo violado sistemáticamente. Sin embargo, en la normativa europea ya se ha establecido con mayor claridad que se trata no de igualdad por igual trabajo, sino por trabajo de valor equivalente. Más allá de ese debate conceptual de enorme incidencia jurídica, en la región se reconoce que las brechas salariales y de ingreso que existen entre hombres y mujeres no necesariamente resultan de discriminaciones previas, como el acceso desigual a la educación o prácticas explícitas de discriminación, sino que operan como formas indirectas de discriminación por razones de género.

La brecha salarial y el mayor riesgo de desempleo que afectan a las mujeres actúan como amenazas encubiertas en contra de las políticas de igualdad, conjugándose con los prejuicios culturales. De hecho, un análisis de los crecientes niveles educativos alcanzados por las mujeres trabajadoras de la región lleva a concluir que aquí se están subutilizando sus capacidades y desvirtuando la eficiencia de la inversión educativa. La igualdad de oportunidades requiere la adopción de medidas transitorias que permitan demostrar los beneficios de la igualdad ante la sociedad

Otro aspecto clave en materia de discriminación en el mercado de trabajo se relaciona con las responsabilidades familiares compartidas, objetivo que para concretarse debería ser impulsado por normativas e

Cuaderno 90.indd 26 11/22/04 4:30:10 PM

incentivos que equiparen los derechos de hombres y mujeres en cuanto al cuidado de los hijos y proporcionen facilidades para el cuidado infantil a trabajadores de ambos sexos.

Es cierto entonces que no se puede cargar toda la responsabilidad a las políticas de protección social y que es en el ámbito del mercado de trabajo donde tienen que hacerse los mayores esfuerzos para mejorar la situación de las mujeres, pero no es menos cierto que la reforma de pensiones y sus actores institucionales no deben eximirse del empeño colectivo y sistémico por erradicar la discriminación. Sin duda es preciso atacar en el punto de partida, y para eso las políticas educativas, de capacitación y de familia son muy importantes. Sin embargo, es imprescindible integrar en las políticas de protección social una dimensión de acción positiva que corrija los efectos discriminatorios –y, por lo tanto, violatorios de derechos humanos– que se expresan en el acceso desigual de las mujeres a la protección social.

Tras reconocer la necesidad de corregir estas desigualdades, y en atención al argumento de las restricciones financieras que suele aducirse, en Europa se dispuso, mediante una directiva comunitaria, la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato en materia de seguridad social para hombres y mujeres (Heide, 2004). Con tal objeto, se autorizó a los estados miembros para que mantuvieran las ventajas de las mujeres en la forma de cálculo a fin de propiciar una adaptación progresiva. La igualación, sin embargo, debe realizarse de manera tal que al hacerlo no se perjudique a las mujeres. Las medidas de este tipo deben verse en el marco de una política de igualdad que incluye protección de la maternidad social, derechos de los padres, servicios sociales integrales y fomento del trabajo autónomo de las mujeres.

La amplitud del empleo informal y del desempleo imponen la necesidad de pensar en esquemas distintos de los tradicionales para universalizar el derecho a la protección social. Al buscar la superación de las desigualdades es preciso tener presente que si no se reducen los costos salariales directos e indirectos y no se generan más empleos, se está claramente ante la amenaza del hundimiento de todo el sistema de seguridad social basado en el trabajo remunerado, incluso en los países desarrollados (Beck, 2001).

Los sistemas de protección social, aunque no son directamente responsables, deben contribuir a la eliminación de las desigualdades acumuladas en la vida laboral y enfrentar los desafíos que la globalización impone a las formas de organización del trabajo. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingreso y grupos de riesgo (CEPAL, 2002).

Esto lleva a la necesidad de reformular las políticas públicas sobre la base de nuevos pactos sociales, que respondan al hecho de que el

Cuaderno 90.indd 27 11/22/04 4:30:11 PM

trabajo ha llegado a ser tan productivo que cada vez se requiere menos mano de obra para producir más bienes y servicios. Sin embargo, la integración material y social de las personas por la vía del trabajo remunerado continúa siendo tan importante como antes, aunque no del mismo modo. La pregunta que habría que hacerse es ¿podemos reconocer dos nuevos centros de integración y valorización de los ciudadanos? Junto con el trabajo remunerado, el trabajo público y el trabajo no remunerado podrían ser los tres pilares sobre los que se construyera un sistema de protección social que reconociera no solo el aporte realizado por el trabajo remunerado, sino los aportes comunitario y reproductivo, apuntando a través de la solidaridad y el reconocimiento hacia una nueva universalidad.[13] Esto contribuiría tanto a un perfeccionamiento de la democracia como al surgimiento de una nueva forma de concebir la ciudadanía, no por la vinculación (conyugal o familiar) con el aportante, sino por merito propio. Esto podría dar lugar a un sistema de protección que torne visible, valore y recompense, a través de distintas modalidades, el aporte de las mujeres, sin subordinarlo a su historia laboral.

Desde el punto de vista del marco jurídico, para abordar el tema de la equidad de género en los sistemas de pensiones es preciso explicitar las nociones de discriminación, igualdad real, discriminación indirecta, jefatura de hogar y autonomía económica. La definición de la discriminación que se ha dado, basada en la doctrina de la discriminación indirecta, es relativa con respecto a la carga de la prueba "cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutro afecte a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica no resulte adecuado y necesario y pueda justificarse con dichos criterios objetivos que no estén relacionadas con el sexo" (Torrente Gari, 1999).

Es necesario, entonces, asumir una postura filosófica que admita la necesidad de eliminar las discriminaciones directas y las indirectas, que se producen como consecuencia de la aplicación de cierta norma. Las políticas de igualdad de oportunidades, siendo importantes, no resultan suficientes y deben ser completadas con medidas de acción positiva o de igual trato. En este sentido, se podría recoger las experiencias de la jurisprudencia y del derecho comunitario europeos que han ido aboliendo normas discriminatorias mientras mantenían temporalmente algunos privilegios de las mujeres para su manutención, particularmente en el cálculo de las pensiones, como una forma de compensar la desigualdad de origen u originada en el mercado de trabajo.

13 Recoge la propuesta de Beck sobre protección social.

Cuaderno 90.indd 28 11/22/04 4:30:11 PM

Resulta, pues, prioritario instrumentar mecanismos combinados de protección que sean consistentes con las variadas formas de vinculación laboral y social y que, en el caso de las mujeres, reconozcan su aporte no remunerado a la reproducción social. La puesta en marcha de mecanismos de solidaridad, transferencia e incluso mecenazgo social –incentivando las buenas prácticas del sector privado– podrían formar parte de la base de nuevos pactos sociales que conciban la protección social como política de equidad y no como reproducción de la desigualdad.

La reordenación de la protección social se hace cada vez más necesaria, pues en su forma actual resulta progresivamente inapropiada para evitar los enormes riesgos del desempleo, no solo a corto plazo, sino por sus efectos a largo plazo. Otro paso importante y adecuado que debe considerarse en la reforma es la garantía de beneficios mínimos, que eviten el desamparo.

El análisis de sus efectos diferenciados sobre hombres y mujeres muestra, en general, que las reformas no tomaron en cuenta las diferencias laborales, demográficas y jurídicas que configuran la situación de desventaja social de las mujeres. Al no haber contemplado la desigualdad en el punto de partida, los sistemas de pensiones vigentes no solo tendieron a reproducir la disparidad, sino que, en algunos casos, podrían agudizarla. Las causas de esta omisión son múltiples, pero aquí interesa subrayar la importancia que tiene el estudio de los vínculos entre los modelos de política y la cultura de género. Efectivamente, estudios realizados en otros países y regiones muestran que la combinación de políticas autoritarias o no participativas en contextos culturales que legitiman la desigualdad de género no favorece la formulación de leyes equitativas ni permite el debate público con participación de las mujeres.

Por ello, es necesario impulsar la formulación de políticas que surjan del debate público, buscando consensos que tiendan a integrar los distintos puntos de vista, particularmente de las mujeres y sus organizaciones. Para diseñar políticas de protección que reconozcan el derecho individual de las mujeres a acceder a las pensiones, se debe combatir, por un lado, la idea generalizada de que el vínculo con el mercado de trabajo es inevitable y, por el otro, el criterio de que los sistemas de pensiones debieran tener efectos indiferenciados, tomando en cuenta en ambos casos que el trabajo no remunerado de las mujeres es un trabajo socialmente necesario. La visibilización de esta labor, su valoración y legitimidad requiere de una masa crítica que se exprese en el ámbito público y participe activamente en el debate, formulación y vigilancia de las políticas públicas. Si las reformas son incluyentes y participativas, tanto más fácil será promover la responsabilidad compartida para su financiamiento.

Cuaderno 90.indd 29 11/22/04 4:30:11 PM

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, Mario (2000), "La discriminación laboral de la mujer en normas legales y convencionales y en la jurisprudencia de Argentina", *Ley, mercado de trabajo y discriminación. El género en el trabajo*, Haydeé Birgin (comp.), Buenos Aires, Editorial Biblios.

Beck, Ulrich (2001), "Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política", *El límite. La vida en el capitalismo mundial*, Anthony Giddens y Will Hutton (eds.),Tusquets editores.

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*, Nº 36, (LC/L.1558-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.103.

Bocchetti, Alessandra (1995), *Lo que quiere una mujer. Historia, política, teoría. Escritos, 1981-1995,* Madrid, Ediciones Cátedra, Universidad de Valencia, Instituto de la Mujer.

Bock, Gisela y Pat Thanes (eds.) (1991), *Maternidad y políticas de género. La mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950*, Colección Feminismos, Madrid, Ediciones Cátedra/Universitat de Valencia/Instituto de la Mujer.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe y otros consensos regionales* (LC/G.2239), Santiago de Chile.

_____ (2002), *Informe de la reunión de expertos sobre el impacto de género del sistema de pensiones de Chile* (LC/L.1759), Santiago de Chile.

_____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile.

Heide, Ingeborg (2004), *Gender Roles and Sex Equality: European Solutions to Social Security Disputes*, Global Campaign on Social Security and Coverage for All, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Marco, Flavia (2002), "Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en los sistemas de pensiones. Los casos de Argentina y Chile" [en línea]: http//www.eclac.cl/mujer/proyectos/pensiones/publicaciones/word_doc/flavia2.pdf.

_____ (2001), "Economía y género. Bibliografía seleccionada", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 37 (LC/L.1610-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.152.

Naciones Unidas (1996), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* (A/CONF.177/20/Rev.1), Nueva York.

Pautassi, Laura (1999), "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades. Ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina", *serie Documento de trabajo*, Nº 26, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

Torrente Gari, Susana (1999), *La mujer y la protección social*, Colección seguridad social, Nº 19, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Uthoff, Andras (2002), "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones" Revista de la CEPAL, Nº 78 (LC/G.2187-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuaderno 90.indd 30 11/22/04 4:30:11 PM

Capítulo 2

RASGOS GENERALES DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL Y DE SUS CONTEXTOS LABORALES Y DEMOGRÁFICOS

Flavia Marco Navarro[1]

Durante las décadas de 1980 y 1990 en varios países de la región se realizaron reformas de los sistemas previsionales. A pesar de existir consenso en cuanto a que los sistemas de pensiones deben cumplir funciones tanto económicas como sociales, la mayor parte de los estudios en que se han analizado estas reformas se centra en las primeras, especialmente en sus aspectos financieros e impactos presupuestarios. No obstante, el principal objetivo de la seguridad social es garantizar derechos sociales, como el derecho a percibir una pensión y el derecho de las personas adultas mayores a la seguridad económica, en su calidad de ciudadanas. Con el propósito de documentar en forma más integral los procesos de transformación de los sistemas previsionales –y específicamente sus efectos sobre la equidad de género– la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, con el apoyo del gobierno de los Países Bajos, ejecutó el proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina". Los países seleccionados para llevar a cabo este proyecto fueron Bolivia, Brasil, Colombia y El Salvador.[2]

Los hallazgos de los estudios realizados en el marco del proyecto ponen de manifiesto que las reformas de los sistemas de pensiones

1 Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

2 Complementariamente se llevaron a cabo reuniones de expertos en Argentina y Chile, países que también fueron considerados en los estudios regionales que comprendió el proyecto.

Cuaderno 90.indd 31 11/22/04 4:30:12 PM

reproducen las diferencias existentes en el mercado laboral; incorporan fórmulas para el cálculo de las pensiones que implican una discriminación expresa contra las mujeres, efecto que en varios países se agrava por el hecho de que estas jubilan a menor edad que los hombres; excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo, lo que significa que alrededor del 60% de las mujeres, las convencionalmente consideradas inactivas, no tiene acceso a las pensiones o solo puede esperar que se les otorgue una pensión de viudez o asistencial en los países donde esta existe. Como resultado, las mujeres reciben pensiones inferiores a las de los hombres y, a pesar de que constituyen la mayoría de la población adulta mayor, están subrepresentadas entre los perceptores de pensiones. En consecuencia, para mejorar la situación de las mujeres en el sistema previsional se recomienda, entre otras disposiciones, explorar formas de financiamiento que combinen los componentes público y privado, adoptar medidas de acción positiva que compensen la menor densidad de cotizaciones de las mujeres, establecer que deben utilizarse tablas únicas de mortalidad para el cálculo de las pensiones, igualar progresivamente la edad de jubilación de mujeres y hombres, reconocer el trabajo reproductivo y fortalecer la fiscalización para disminuir la evasión del pago de cotizaciones.

El objetivo que se persigue es el establecimiento de un modelo de seguridad social equitativo y que tienda a alcanzar una cobertura universal, para lo cual es imprescindible considerar las formas en que opera el sistema de género. Este alude a las construcciones sociales en torno de los roles que se asignan a hombres y mujeres. El sistema de género es un estratificador social basado en la diferencia sexual que estructura jerárquicamente las relaciones entre hombres y mujeres, determinando así la distribución de recursos y poder entre ellos.

Como resultado de las reformas previsionales, los sistemas de reparto y beneficio definido fueron reemplazados por los de capitalización individual y contribución definida. Los primeros eran de administración pública y en ellos las pensiones y jubilaciones tenían un monto predeterminado que se financiaba con las cotizaciones de los activos –aportes que eran inciertos y que se fijaban progresivamente según las reglas de cálculo de cada legislación–, a las que se sumaban fondos públicos. Por su parte, los sistemas de capitalización individual son de administración privada y las pensiones y jubilaciones se financian con los aportes de cada persona a su propio fondo. La cotización está determinada, pero no así las prestaciones, que dependen de varios factores, siendo el principal de ellos el monto acumulado.

Lo expuesto revela el cambio en el concepto mismo de seguridad social y también cuán complejo es analizar los efectos de las reformas previsionales, ya que los sistemas de reparto y los de capitalización

Cuaderno 90.indd 32 11/22/04 4:30:12 PM

individual constituyen modelos tan distintos que no permiten una comparación en términos asimilables. A esto se suma el hecho de que los esquemas de reparto y los de capitalización individual se insertan en momentos históricos y contextos económicos disímiles, en los que las funciones que caben a los estados en el ámbito de las políticas económicas y sociales son distintas, lo que se hace patente en lo que respecta a la seguridad social. Además, el actual rol de las mujeres en la economía y en el mercado de trabajo difiere del que desempeñaban durante la vigencia de los sistemas de reparto, como lo verifica el hecho de que sus remuneraciones han pasado de secundarias a estratégicas, principales o únicas dentro de las familias. Por otra parte, la situación demográfica de los países ha experimentado modificaciones notables.

Otros aspectos que agregan complejidad al análisis son las dificultades que entraña comparar la situación de hombres y mujeres, de distintos segmentos de la población femenina y de países con diferentes grados de desarrollo económico e institucional.

En los estudios realizados para el proyecto se procuró comparar los niveles de protección y equidad de los sistemas previsionales, para lo cual se acudió a la literatura ya existente en la que se debaten las ventajas y deficiencias de los sistemas de capitalización individual en contraste con sus predecesores, los sistemas de reparto. Los principales aportes de los estudios radican en el análisis de las diferencias entre la situación de mujeres y hombres en los sistemas de pensiones y en la identificación de las causas de tales disparidades.

Los estudios permitieron mostrar que tanto en los sistemas de seguridad social de reparto como en los de capitalización individual los beneficios se distribuyen de manera diferenciada y no equitativa. A pesar de ello, en ambos casos es posible otorgar previsiones compensatorias si se toma acción a varios niveles y se asume que la seguridad social puede y debe cumplir una función correctiva de las desigualdades sociales. Con este planteamiento se supera el dilema de si las deficiencias previsionales son o no atribuibles al mercado laboral y este se presenta como uno de los diversos ámbitos de aplicación de las políticas sociales.

Las reformas de los sistemas de pensiones fueron diseñadas sobre la base de una serie de supuestos acerca del perfil de los beneficiarios, como se mostrará en los distintos estudios comprendidos en esta publicación. Sin embargo, no toda la población en edad de jubilar se encuentra en condiciones similares, como tampoco lo está el segmento de la población que en la actualidad debería estar reuniendo fondos para su jubilación. En ambos casos hay diferencias que determinan exclusiones presentes y futuras. Estas disparidades tienen relación con los niveles de ingreso, con la inserción en el mercado laboral o la no

Cuaderno 90.indd 33 11/22/04 4:30:12 PM

pertenencia a él,[3] con los perfiles ocupacionales y con el sexo de los ciudadanos (Marco, 2002).

A esta diversidad de situaciones se suman factores demográficos, cuya incidencia determina que las mujeres, a pesar de ser más longevas, estén en una condición de mayor vulnerabilidad, así como distinciones según sexo establecidas en normas y reglamentos en función de criterios de género.

En la región, las reformas de los sistemas de pensiones (de vejez, invalidez y supervivencia o viudez) han sido clasificadas en dos categorías: estructurales y no estructurales (Mesa-Lago, 2000). Las primeras son de tres tipos:

i) Substitutivo, modelo en el que se reemplaza el sistema público de reparto y beneficio definido por uno privado de capitalización individual y contribución definida. Corresponden a esta categoría los sistemas vigentes en Bolivia, El Salvador y Chile, que fue el país pionero a este respecto.

ii) Mixto, en el que no se clausura el sistema público, sino que es mantenido como un elemento solidario y básico del sistema, al que se incorpora un componente de capitalización individual complementario. De esta manera, las pensiones quedan compuestas por partes provenientes del sistema público y del privado. La reforma efectuada en Argentina fue de este tipo.

iii) Paralelo, en el cual también se mantiene el sistema público, pero se le introducen reformas y tiene que competir con un nuevo esquema de capitalización individual. Esto significa que los ciudadanos deberán optar por uno de los dos. A este modelo corresponde el sistema de pensiones de Colombia.

En las reformas no estructurales el sistema público permanece, pero se le incorporan ciertas modificaciones tendientes a extender la cobertura, regularizar las condiciones de adquisición de los derechos, reducir o eliminar el déficit (usualmente por la vía de endurecer los requisitos para la adquisición de las pensiones), aumentar la eficiencia mediante cambios o unificación de los entes gestores, mejorar la viabilidad financiera del sistema y proporcionar pensiones más adecuadas (Mesa-Lago, 2000).

De los países considerados en el proyecto, Brasil es el único en el que se efectuó una reforma no estructural, ya que se mantuvo el

3 La no pertenencia al mercado laboral determina que la considerable proporción de mujeres que se dedica exclusivamente al trabajo reproductivo no remunerado quede excluida de la seguridad social en general y también del sistema de pensiones, a menos que su vínculo con un hombre la "salve" de una vejez sin ingresos, esto siempre que el estatus de esa pareja y de la relación cumplan las condiciones requeridas para generar una pensión de viudez.

Cuaderno 90.indd 34 11/22/04 4:30:12 PM

sistema de reparto de administración pública, así como el beneficio definido para las jubilaciones por edad; también existe la opción de jubilarse por tiempo de cotización (CEPAL, 2003d).[4]

En los países donde se han aplicado reformas estructurales (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y El Salvador) es posible identificar elementos comunes que afectan a las mujeres. A estos se suman factores propios de la realidad nacional, que pueden determinar variaciones tanto en cuanto al tipo de efectos como a su magnitud, tal como se verá en los diversos trabajos presentados en esta publicación. Por ejemplo, se puede observar que el sistema de pensiones de Colombia presenta exclusiones derivadas de la estructura del mercado de trabajo que son comunes a otros países, pero que a ellas se agregan las originadas por los desplazamientos que provocan los conflictos armados.

Entre los elementos que perjudican a las mujeres y que son comunes a los sistemas de capitalización individual cabe destacar los referidos a la densidad de cotizaciones y a la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las prestaciones.[5] A su vez, en lo que respecta a las particularidades de cada país que influyen en el tipo y la magnitud de los impactos de la reforma, cabe considerar la distribución de la población en áreas urbanas y rurales, la existencia o ausencia de mecanismos para que quienes residen en estas últimas queden cubiertos por el sistema previsional y la proporción de mujeres rurales. En el mismo sentido, el grado de informalidad del mercado laboral y la mayor o menor representación femenina en la economía informal de cada país son aspectos que resultan determinantes para precisar el nivel de exclusión de las mujeres del sistema de pensiones.

Además de los rasgos comunes a los sistemas de capitalización individual y de las particularidades de cada realidad nacional que determinan la intensidad de los impactos de género en los sistemas de pensiones, hay diferencias incluso entre países pertenecientes a una misma categoría. Así, por ejemplo, en el marco del sistema sustitutivo puede o no haber pensiones mínimas y asistenciales. Cuando las

4 Hasta julio del 2003, mes en que se concluyó este artículo, aún se debatía la propuesta de reforma del sistema previsional presentada por el gobierno, la cual, entre otros aspectos, pretende modificar el régimen vigente para los funcionarios públicos. El sistema previsional data de 1991 y responde al marco establecido en la Constitución de 1988; sus últimas modificaciones fueron introducidas en virtud de la Ley 9.876 de 1999, en consonancia con la Enmienda Constitucional 20 de 1998 .

5 El fondo acumulado se divide por el número de años entre la jubilación y la expectativa de vida promedio, una para los hombres y otra para las mujeres. De esta manera, la mayor esperanza de vida de las últimas se convierte en una desventaja, ya que determina que su fondo acumulado tenga que dividirse por un número mayor de años, con el resultado de que obtienen una pensión más reducida. A esto se suma el hecho de que en los países donde las mujeres jubilan a una edad menor aumenta aún más el número de años por el que debe dividirse el fondo.

Cuaderno 90.indd 35 11/22/04 4:30:13 PM

hay, las mujeres están sobrerepresentadas entre sus acreedores, como ocurre en el caso de Chile. Esto tiene varias implicaciones y conlleva algunas tensiones. Se trata de un mecanismo focalizado y concebido como marginal con respecto al sistema de capitalización individual, pero que en la práctica ha venido absorbiendo sus deficiencias. Como consecuencia, la población destinataria ha ido en aumento, al igual que los respectivos costos fiscales. El hecho de que las mujeres estén sobrerepresentadas en este esquema indica que son más excluidas del sistema de capitalización individual y que continúa viéndoselas más bien como destinatarias de la asistencia pública que como ciudadanas plenamente integradas al ejercicio de los derechos sociales. Por otra parte, es innegable que las pensiones mínimas y asistenciales pueden mitigar los efectos diferenciados que han tenido las reformas previsionales para las mujeres.

Con lo expuesto se pretende mostrar que los impactos sobre la equidad de género generados por las reformas de los sistemas de pensiones responden a factores de distinto orden:

i) La reproducción de las diferencias presentes en el mercado laboral, con la consecuente exclusión de las personas, y en especial de las mujeres, de bajos ingresos y en condiciones laborales inestables, que no disponen de recursos regulares o suficientes para aportar y capitalizar;

ii) Otra característica propia del sistema de capitalización individual,[6] por lo menos en su versión pura y sustitutiva, es la exclusión de las mujeres que se dedican al trabajo reproductivo no remunerado. Este rasgo parece inherente al sistema, debido a que, por definición, solo tienen acceso a él quienes cuenten con una remuneración, un ingreso que les permita cotizar y capitalizar fondos, de manera que el trabajo no remunerado queda, también por definición, excluido;

iii) Los elementos vinculados a la forma en que se han aplicado los sistemas, como las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las prestaciones;

iv) Aquellos aspectos que obedecen a las particularidades de cada país.

6 La exclusión del trabajo reproductivo no remunerado es inherente, pero no exclusiva, a los sistemas de capitalización individual. Los sistemas de reparto, administración pública y beneficio definido también lo excluyen. Desde su concepción, en el marco de la doctrina socio-jurídica que nutrió los sistemas de reparto, el trabajo reproductivo nunca fue considerado trabajo. El origen de los derechos de la seguridad social estaba dado por el contrato de trabajo. Dado que este sesgo de género subsiste, junto

Cuaderno 90.indd 36 11/22/04 4:30:13 PM

I. LA DISCRIMINACIÓN LABORAL Y SUS CONSECUENCIAS EN CUANTO A LAS PENSIONES DE LAS MUJERES

La discriminación de que son objeto las mujeres en el mercado laboral se traslada a los sistemas previsionales basados en la capitalización individual. Tanto la baja cobertura femenina del sistema previsional como la baja tasa de reemplazo que presentan las jubiladas tienen una directa relación con las diferencias existentes en el mercado de trabajo. Esta es una consecuencia del hecho de que el seguro sea individual y no social, lo que significa que cada persona es responsable de reunir los fondos necesarios para financiarse una pensión de vejez.

El sistema de género imperante –en el que operan normas sociales, leyes, instituciones, carencias de servicios y de oportunidades– determina que un alto porcentaje de mujeres quede excluido del empleo y que las que logran insertarse en el mercado laboral sean discriminadas. En efecto, las construcciones sociales de género hacen que se considere a las mujeres como las exclusivas responsables del trabajo doméstico no remunerado, lo que limita o impide su acceso al mercado laboral.

Como prueba de lo expuesto se constata que una de las principales razones para que las mujeres de 20 a 24 años de edad convencionalmente calificadas de *inactivas* permanezcan en esa condición es que son responsables del trabajo doméstico.

Una alta proporción de mujeres inactivas queda excluida del sistema de pensiones o sujeta a recibir una pensión de viudez o asistencial en los países donde esta existe. La magnitud del problema se puede apreciar en el porcentaje de mujeres sin ingresos propios.

Las tasas de actividad económica femenina varían según años de instrucción, grupos de edad y niveles de ingreso.[7] En promedio, la participación es mayor en los sectores no pobres, las áreas urbanas, los niveles altos de educación y el tramo de edad de 25 a 44 años. No obstante, la proporción de empleo femenino en los grupos etarios de 45 a 59 años y de 60 años y más es considerable, lo que podría indicar que las mujeres mayores quieren o necesitan seguir trabajando. Además, puede ser un reflejo de las deficiencias del sistema previsional.

con muchos otros, en los sistemas de capitalización individual, se sostiene que si bien significaron un cambio de paradigma en lo económico, fueron absolutamente conservadores y perpetuadores en lo que a estereotipos, supuestos, prejuicios y exclusiones de género se refiere.

7 Pueden verse datos al respecto en http://www.eclac.cl/mujer/

Cuaderno 90.indd 37 11/22/04 4:30:13 PM

Cuadro II.1

POBLACIÓN DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD SEGÚN CONDICIÓN DE INACTIVIDAD a/ ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 1994, 1999 Y 2002 *(En porcentajes sobre la población inactiva de 20 a 24 años)*

País b/		Población urbana								Población rural							
		Mujer				Hombre				Mujer				Hombre			
		Estudia	Quehaceres del hogar	Otros	Total	Estudia	Quehaceres del hogar	Otros	Total	Estudia	Quehaceres del hogar	Otros	Total	Estudia	Quehaceres del hogar	Otros	Total
Argentina c/	1994	40,5	54,0	5,5	100	87,2	1,1	11,6	100	...	...	...		...	...	...	
	1999	52,9	38,9	8,2	100	79,7	0,3	20,1	100	...	...	...		...	...	...	
	2002	57,5	34,3	8,2	100	83,3	0,2	16,4	100	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia d/	1994	47,6	48,2	4,2	100	90,7	0,7	8,5	100	...	...	...		...	...	...	
	1999	61,0	33,5	5,5	100	89,0	0,0	11,0	100	2,1	83,8	14,0	100	77,3	0,0	22,7	100
	2002	55,3	39,8	4,8	100	88,1	2,9	8,9	100	6,7	85,9	7,4	100	*	*	*	...
Chile e/	1994	32,5	47,3	20,2	100	79,2	0,0	20,8	100	7,7	78,5	13,8	100	46,9	0,0	53,1	100
	1998	44,2	33,5	22,3	100	80,6	0,0	19,4	100	15,2	62,2	22,6	100	43,8	0,0	56,2	100
	2000	42,3	29,8	28,0	100	73,2	0,0	26,8	100	14,6	57,3	28,1	100	44,9	0,0	55,1	100
Colombia	1994	39,8	58,6	1,6	100	85,2	2,9	11,9	100	9,8	86,9	3,3	100	68,2	3,4	28,4	100
	1999	41,4	54,1	4,5	100	84,2	2,2	13,6	100	11,5	83,8	4,7	100	71,6	3,2	25,2	100
	2002	39,5	50,1	10,4	100	79,0	6,4	14,6	100	...	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	1995	33,3	58,4	8,4	100	85,4	0,9	13,7	100	9,4	83,5	7,1	100	31,9	2,2	65,9	100
	1999	35,3	51,7	13,0	100	77,8	0,7	21,5	100	7,4	80,9	11,7	100	46,5	6,1	47,4	100

Fuente: CEPAL - Unidad Mujer y Desarrollo. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

(*)Tamaño muestral insuficiente. a) Considerando que la mayoría de las encuestas de los países no preguntan las razones por las cuales las personas no buscan trabajo, se decidió trabajar con la condición de actividad principal que tienen las personas, distinguiendo estudios, trabajo doméstico y otras razones tales como discapacidad, enfermedad, jubilación, se cansó de buscar, y/o no necesita.

b) Brasil no identifica razón de inactividad

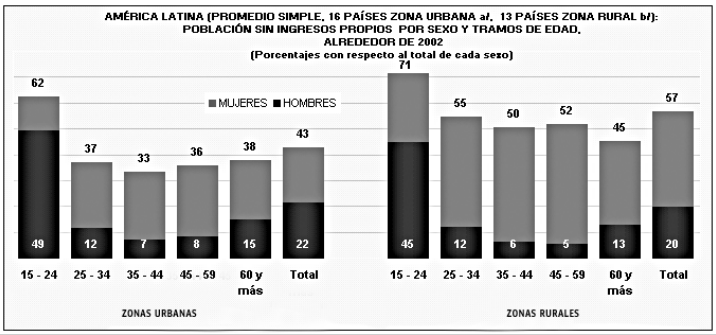
c) Período 1994: Gran Buenos Aires + 18 aglomerados
Período 1999: Gran Buenos Aires + 26 aglomerados
Período 2002: Gran Buenos Aires + 30 aglomerados

d) Período 1994: 7 Departamentos más la ciudad de Trinidad
Período 1999: 8 Departamentos más la ciudad de Cobija
Período 2002: 9 Departamentos

e) Período 1994: Zona Rural: Incluye ciudades con menos de 2000 habitantes elegidas aleatoriamente sin distinción de actividad económica.
A partir de 1998: Zona Rural: Conjunto de viviendas concentradas o dispersas con 1.000 habitantes o menos o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con menos del 50% de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias.

Cuaderno 90.indd 38 11/22/04 4:30:13 PM

Gráfico II.1



a/ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
b/Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.
Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuentas de hogares de los respectivos países.

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO FEMENINO
POR TRAMOS DE EDAD
(En porcentajes sobre el total de ocupados)

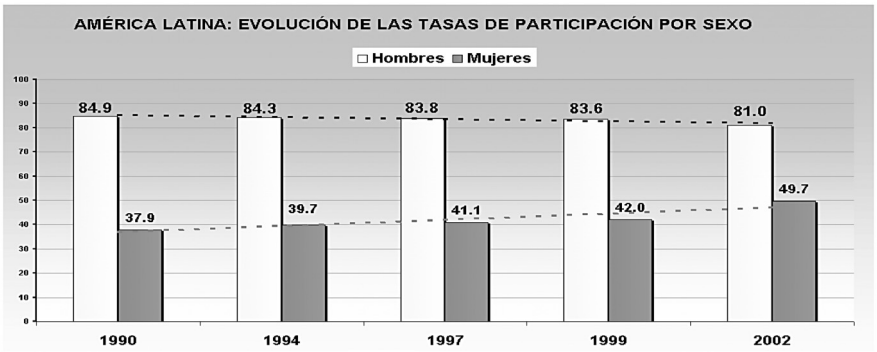
Edad (años)	Total nacional					Zonas urbanas					Zonas rurales				
	1990	1994	1997	1999	2002	1990	1994	1997	1999	2002	1990	1994	1997	1999	2002
Total	31,5	32,4	33,1	33,4	38,4	34,4	35,0	35,6	35,9	40,4	24,2	25,4	25,8	26,2	32,4
15 - 24	31,9	31,8	32,1	32,3	36,7	36,3	35,0	35,6	35,9	39,9	24,2	25,4	25,8	26,2	28,4
25 - 44	33,6	34,2	35,0	35,1	40,3	35,9	35,6	35,5	35,9	41,8	23,4	24,0	24,6	24,4	34,9
45 - 59	28,1	31,0	31,9	33,1	38,3	30,4	36,3	37,0	37,1	39,7	26,6	26,9	27,8	27,7	33,8
60 y más	21,6	25,6	25,8	26,3	31,4	23,8	32,7	34,2	34,8	32,0	22,1	26,1	24,7	27,3	29,6

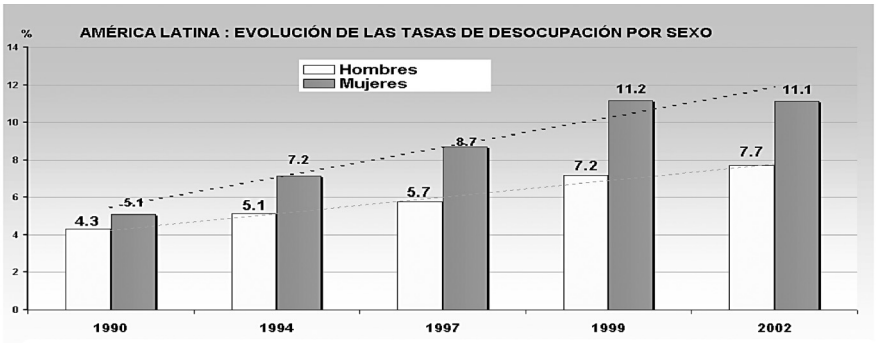
Fuente: Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social 2002-2003 (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, 2004. Publicación de la Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.185.

En la región, la participación económica de las mujeres ha crecido sostenidamente en la última década, pero esta evolución no ha ido acompañada de un incremento del empleo.

Cuaderno 90.indd 39 11/22/04 4:30:14 PM

Gráfico II.2





Fuente: CEPAL, sobre la base de estimaciones de la División de Población-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y de tabulaciones especiales a las encuestas de hogares de los respectivos países.

Mientras en la participación económica se reduce la brecha de género, en el desempleo aumenta. En concordancia con la tendencia regional, en los países considerados la desocupación es mayor entre las mujeres, con la excepción de El Salvador, en tanto que resulta especialmente notable en Colombia.

En El Salvador, a diferencia de otros países, a lo largo de la década el desempleo ha descendido tanto para los hombres como para las mujeres, pero en el caso de estas últimas la reducción ha sido más acentuada. Esto puede deberse a que se han abierto nuevos nichos para la mano de obra femenina, como la industria manufacturera de exportación con régimen de maquila, aunque no siempre se trate de empleos de calidad (Alvarenga, 2001).

Cuaderno 90.indd 40 11/22/04 4:30:15 PM

Cuadro II.3
INDICADORES RELEVANTES SOBRE LA SITUACIÓN PREVISIONAL

Alrededor 2002 Zonas urbanas (En porcentajes)	Argentina a/		Bolivia		Brasil b/		Chile c/		Colombia		El Salvador d/	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Población económicamente activa (PEA)	48	75	57	77	53	79	42	73	57	79	51	75
Desempleo	19,5	18,5	7,9	5,2	13,4	8,7	11,	9,9	20	14,8	5	8,8
Remuneración e/	79	100	78	100	79	100	69	100	95	100	73,8	100
Cobertura de población mayor de 65 años f/	66,8	73	22,1	33,6	80,9	88,4	58,8	73,5	21,5	34	15	29,3
Pensiones g/	71,2	100	74,9	100	72,9	100	67,6	100	86,3	100	76,8	100

Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, a/ Gran Buenos Aires. b/ 2001. c/ 2000. d/ 2001. e/ Relación entre remuneración media por hora de mujeres y hombres. f/ Perceptores de ingresos por jubilaciones y pensiones. g/ Relación entre ingreso promedio por jubilaciones y pensiones de mujeres y hombres mayores de 65 años.

Las mujeres que son económicamente activas y que, además, tienen la posibilidad de ocuparse, tampoco cuentan con una garantía de acceso y permanencia en el sistema de pensiones. La discriminación en contra de las trabajadoras se da en los planos ocupacional y de las remuneraciones. La primera se constata en la segmentación de género, tanto horizontal como vertical, del mercado de trabajo. Por su parte, la discriminación en materia de remuneraciones está directamente relacionada con los sectores y ramas de la economía en que se ubican las trabajadoras y con la jerarquía de sus puestos laborales. Al no haber mecanismos de solidaridad, el grueso de la fuerza laboral femenina ocupada en trabajos a domicilio, temporales, discontinuos y con bajos salarios tiene pocas posibilidades de afiliarse al sistema de pensiones y aquellas que lo hacen obtienen pensiones inferiores a las masculinas debido, entre otras causas, a la discriminación salarial de que son objeto.

La diferencia entre los perfiles ocupacionales de hombres y mujeres es un factor determinante de su situación en el sistema de pensiones. A continuación es posible percibir parte de estas diferencias, que se refleja en la proporción de trabajadoras inserta en cada categoría ocupacional. Están sobrerepresentadas en el trabajo por cuenta propia, siendo especialmente notables los casos de Bolivia y El Salvador. En todos los países considerados el servicio doméstico es casi exclusivamente femenino y las mujeres representan más de la mitad de las personas ocupadas en el trabajo no remunerado.

Cuaderno 90.indd 41 11/22/04 4:30:16 PM

Cuadro II.4
PROPORCIÓN DE MUJERES OCUPADAS a/ EN CADA CATEGORÍA OCUPACIONAL, ALREDEDOR DE 1994, 1999 Y 2002 *(en porcentajes)*

País	Año	Ocupadas urbanas						Ocupadas rurales					
		Empleadores	Asalariados	Cuenta propia	Trabajador no rem.	Servicio doméstico	Total	Empleadores	Asalariados	Cuenta propia	Trabajador no rem.	Servicio doméstico	Total
Argentina c/	1994	18.7	38.7 b/	34.4	63.7	...	37.1	...	...	...	...	...	...
	1999	22.2	42.0 b/	35.9	55.6	...	40.0	...	...	...	...	...	...
	2002	24.6	46.4 b/	31.3	60.0	...	42.2	...	...	...	...	...	...
Bolivia d/	1994	20.2	29.1	57.9	71.8	93.9	43.3	...	...	...	...	...	...
	1999	22.8	30.3	53.6	61.5	95.1	43.9	15.8	25.6	29.3	63.3	95.4	46.2
	2002	23.3	31.7	54.3	63.2	97.4	45.1	15.9	19.9	21.2	68.5	97.3	41.4
Brasil e/	1995	21.3	34.7	36.8	60.0	94.4	40.5	8.2	21.5	39.3	59.1	84.3	39.1
	1999	23.2	36.3	34.1	55.9	94.4	40.9	10.4	23.5	37.8	51.6	83.6	38.2
	2001	25.0	36.8	34.9	62.0	94.8	41.6	11.0	22.7	36.3	58.6	83.1	37.6
Chile f/	1994	24.6	31.5	31.1	74.0	98.5	35.8	11.6	16.0	13.5	35.2	96.3	18.3
	1998	27.1	34.5	32.6	73.1	98.4	38.0	13.8	18.3	15.8	30.9	97.7	20.5
	2000	22.4	34.4	34.7	68.9	98.8	38.3	13.2	18.8	16.2	40.0	96.6	21.4
Colombia	1994	22.7	38.7	36.1	75.4	97.7	40.8	15.8	19.2	30.3	44.6	94.1	27.1
	1999	27.4	41.4	38.8	63.0	95.0	43.1	17.1	20.1	29.1	41.0	92.5	27.7
	2002	25.4	41.7	40.8	70.9	96.0	44.7	17.8	20.4	30.4	55.3	92.0	30.4
El Salvador	1995	24.2	35.2	61.1	65.7	94.6	45.5	8.3	19.7	38.3	21.8	85.7	27.3
	1999	28.5	37.6	62.5	62.7	93.2	47.1	14.0	19.7	37.2	26.7	87.2	29.9
	2001	32.2	36.9	62.6	62.3	94.1	47.1	11.3	18.4	38.5	28.5	88.7	30.2

Fuente: CEPAL - Unidad Mujer y Desarrollo. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
(*) Tamaño muestral insuficiente
a/ 100* (Mujeres ocupadas de 15 años y más)
Total ocupados de 15 años y más
b/ Período 1994: Gran Buenos Aires + 18 aglomerados
Período 1999: Gran Buenos Aires + 26 aglomerados
c/ Período 1994: 7 Departamentos más la ciudad de Trinidad
Período 1999: 8 Departamentos más la ciudad de Cobija
d/ Período 1994: 7 Areas Metropolitanas más resto urbano
Período 1999: 10 Areas Metropolitanas más resto urbano
e/ Período 1994: Zona Rural: Incluye ciudades con menos de 2000 habitantes elegidas aleatoriamente sin distinción de actividad económica.
Período 1999: Zona Rural: Conjunto de viviendas concentradas o dispersas con 1.000 habitantes o menos o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con menos del 50% de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias
Categoría de Ocupación
Empleadores: Son aquellos que trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen el tipo de empleo definido como "empleo independiente" y que han contratado a una o a varias personas para que trabajen para ellos en su empresa como "asalariados".
Asalariados: Aquellos que tienen contratos de trabajo implícitos o explícitos, por los que reciben una remuneración básica que no depende directamente de los ingresos de la unidad para la que trabajan.
Trabajador por cuenta propia: Son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tiene el tipo de empleo definido como "empleo independiente" y no han contratado ningún asalariado, de manera continua para que trabaje para él".
Trabajador familiar no remunerado: Son aquellos trabajadores que tienen un 'empleo independiente' en un establecimiento con orientación de mercado, dirigido por una persona de su familia que vive en el mismo hogar, que no pueden considerarse socios y que no reciben remuneración.
Servicio doméstico: grupa a aquellos que se dedican a realizar labores de casa con remuneración.
Nota: Argentina, México y Uruguay no identifican Servicio Doméstico en categoría ocupacional.

Cuaderno 90.indd 42 11/22/04 4:30:16 PM

Las categorías ocupacionales en que se concentran las mujeres son precisamente las que ofrecen menos oportunidades de acceder y permanecer en el sistema de pensiones. En teoría, los esquemas de capitalización individual cubren a las trabajadoras por cuenta propia, ya que existe la posibilidad de que estas coticen de manera independiente. Sin embargo, esta facultad legal contrasta con la realidad, ya que una considerable proporción de las trabajadoras independientes percibe ingresos bajos e irregulares. Esta última característica incide directamente en la densidad de las cotizaciones, que a su vez es determinante al calcular el monto de la pensión.

Las trabajadoras domésticas están sujetas por lo general a un contrato de trabajo indefinido, que establece una relación de dependencia. Por lo tanto, la parte empleadora debe actuar como agente de retención y cotizar por su trabajadora en el sistema previsional, obligación que en algunos países, como Argentina y Colombia, está regulado por una ley especial. A pesar de que no se dispone de datos que permitan precisar el grado de evasión patronal del pago de cotizaciones que se registra en este tipo de empleo, las aproximaciones sugieren que es uno de los que presentan mayor incidencia de fraudes en ese sentido, en muchos casos en connivencia con las mismas trabajadoras que, dadas sus escasas remuneraciones, se ven forzadas a privilegiar sus necesidades presentes en desmedro de las futuras. El reducido monto de los salarios de estas trabajadoras es precisamente lo que determinará que sus pensiones sean también insuficientes. Las trabajadoras no remuneradas directamente no tienen posibilidades de acceder al sistema previsional.

La discriminación laboral en contra de las mujeres ya existía antes de que surgieran las nuevas modalidades de empleo. Estas vinieron a cambiar el panorama, pero no necesariamente eliminaron la discriminación y, en muchos casos, la acentuaron o dieron lugar a modalidades inéditas de segregación, que se pueden observar en los nuevos nichos de absorción de mano de obra femenina, como la industria manufacturera de exportación (maquila), la agricultura de temporada o el trabajo a domicilio.

Las transformaciones ocurridas en los sistemas de producción y en la organización del trabajo han modificado las relaciones laborales y ejercido efectos en el sistema de pensiones tanto para hombres como para mujeres. Las dimensiones de la flexibilización que más inciden en el sistema de pensiones son las siguientes:

i) La difusión de la contratación a plazo fijo (temporales, ocasionales, suplencias), que determina el carácter esporádico e inestable de los ingresos;

ii) Las formas contractuales atípicas (trabajo a domicilio, subcontratación, teletrabajo, externalización), que suelen ir

Cuaderno 90.indd 43 11/22/04 4:30:17 PM

acompañadas de condiciones de trabajo deficientes y diluyen las obligaciones patronales;

iii) La *deslaboralización* de relaciones que en realidad son laborales, como consecuencia de las zonas grises a que conduce la atipicidad. Este fenómeno se refiere a las variadas formas de prestación de servicios que ocultan o disfrazan relaciones de dependencia, definitorias de la relación de trabajo;

iv) La *desalarización* de las remuneraciones, que supone limitar la calificación de imponible a solo una parte de los ingresos del trabajo;

v) La disminución del tiempo de trabajo (aunque sea formal), la movilidad geográfica y las variaciones de las funciones asignadas, que pueden afectar temporal o permanentemente a los ingresos imponibles (Morgado, 2001).

Todas estas dimensiones inciden adversamente en la regularidad y el monto de las cotizaciones de los trabajadores en general, pero lo importante es ver en qué forma afectan diferencialmente a las mujeres. Al respecto hay mucha literatura en la que se afirma que si bien estas nuevas formas de contratación han ampliado la gama de oportunidades de trabajo que tenían las mujeres (en muchos casos, pero no en todos), también han vuelto más precarias sus condiciones laborales y, en consecuencia, repercuten en su posición en el sistema previsional.[8]

La proporción de trabajadoras ocupadas en sectores de baja productividad pone en evidencia la discriminación ocupacional que padecen las mujeres y la forma en que han sido convertidas en destinatarias de empleos de mala calidad.

La discriminación en el plano de las remuneraciones –que de acuerdo con lo expuesto se cruza con la ocupacional– determina el monto de las pensiones a las que acceden las ciudadanas. Al mismo tiempo, el carácter de insuficiente de sus ingresos laborales puede conllevar la imposibilidad de que las trabajadoras coticen y, por lo tanto, impedir que ejerzan su derecho a la previsión social.

Al observar las diferencias de remuneración según sexo y tipo de inserción ocupacional se percibe que en las categorías de trabajo por cuenta propia y de familiares no remunerados, donde las mujeres están sobrerepresentadas, existen brechas considerables. Además se puede constatar que ni en los trabajos casi exclusivamente femeninos y considerados "propios de las mujeres", como es el servicio doméstico, tienen estas una remuneración equivalente a la de los hombres.

8 Al respecto ver Leon (2000), Sautu (2000) y Standing (1999)

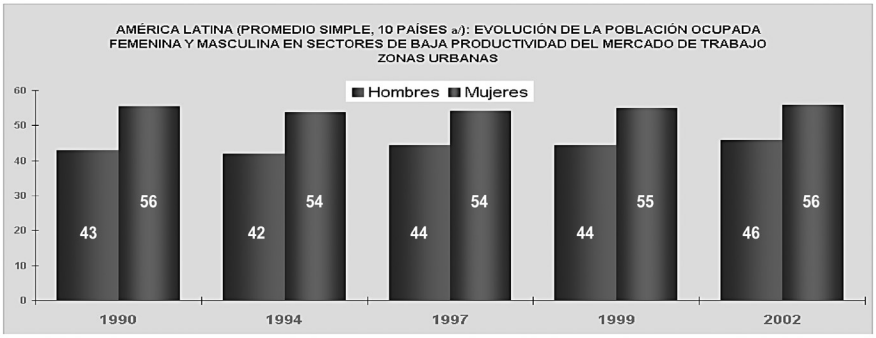
Cuaderno 90.indd 44 11/22/04 4:30:17 PM

Cuadro II.5
COMPARACIÓN ENTRE EL INGRESO MEDIO LABORAL DE MUJERES Y HOMBRES, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, ZONAS URBANAS, 1999 *(En porcentajes)*

País	Disparidad de los ingresos laborales según grupos de edad a/					
	Total	15 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 y más
Argentina b/	65	94	76	64	58	54
Bolivia	63	72	70	55	67	54
Brasil	64	80	71	62	57	54
Chile c/	66	90	77	69	59	54
Colombia	75	101	86	69	68	55
El Salvador	75	84	79	71	67	60

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada. b/ Gran Buenos Aires. c/ 1998.

Gráfico II.3



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Bolivia, Brazil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Cuaderno 90.indd 45 11/22/04 4:30:17 PM

Cuadro II.6

INGRESO MEDIO DE LA POBLACIÓN MASCULINA Y FEMENINA ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, SEGÚN INSERCIÓN LABORAL, ZONAS URBANAS, 1990 - 2002 (En múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita)

País	Año	TOTAL		Empleadores		Asalariados														Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados			
						Total Asalariados		Sector público		Sector privado													
										Total		Profesionales y técnicos		No profesionales ni técnicos						Total c/		No profesionales ni técnicos	
														En establecimientos de más de 5 personas		En establecimientos de hasta 5 personas		Empleo doméstico					
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina (Gran Buenos Aires)																							
	1990	7,3	4,7	22,2	13,6	5,1	3,9	...	...	5,1	3,9	11,4	6,6	4,7	4,0	3,7	3,4	4,4	2,0	9,4	5,8	8,8	4,5
	1994	9,7	6,7	28,0	29,4	7,1	5,4	...	...	7,1	5,4	12,3	7,8	6,0	6,2	4,9	4,2	4,5	3,2	12,3	8,3	10,6	6,4
	1997	8,2	5,6	25,7	19,6	6,0	4,8	...	...	6,0	4,8	11,5	7,3	5,1	5,8	3,8	3,4	2,7	2,5	10,2	6,2	7,6	4,7
	1999	7,4	4,8	24,0	15,0	5,7	4,4	7,1	5,5	5,3	4,0	9,9	6,8	5,1	4,3	3,8	3,0	2,6	2,1	8,5	5,3	7,1	4,3
	2002	5,7	3,3	23,8	12,4	4,0	2,8	3,9	3,0	4,0	2,7	8,2	4,8	3,3	2,6	2,2	1,8	3,6	1,7	6,3	4,2	4,7	2,7
Bolivia																							
	1989	5,1	2,9	17,1	10,7	4,3	3,6	4,8	2,9	4,0	3,4	9,6	4,1	3,6	3,1	2,7	2,2	4,0	1,6	5,4	4,1	4,9	2,9
	1994	4,4	2,2	10,8	8,4	4,4	2,3	4,7	2,7	3,5	2,1	8,3	5,3	2,8	2,2	2,2	1,5	1,7	0,9	3,6	2,5	3,2	1,6
	1997	4,5	2,5	10,5	8,1	4,4	3,0	5,4	3,5	4,2	2,8	9,8	6,8	3,3	2,6	2,4	1,8	1,8	1,0	3,1	1,8	2,9	1,7
	1999	4,1	2,4	7,9	9,0	4,5	3,2	5,2	4,1	4,4	2,9	8,0	5,8	4,1	2,9	2,6	1,8	1,9	1,8	3,0	1,7	2,8	1,7
	2002	4,0	2,3	7,7	5,9	4,5	3,1	5,9	4,3	4,2	2,7	8,8	5,7	4,4	2,9	2,5	2,0	2,6	2,0	2,7	1,5	2,5	1,4
Brasil c/																							
	1990	5,7	3,1	17,2	11,1	4,8	3,1	...	...	4,8	3,1	11,3	5,6	4,2	2,9	2,8	2,0	1,3	0,9	4,9	2,2	4,4	1,9
	1993	5,3	2,8	16,6	11,1	4,9	3,0	7,9	4,9	4,2	2,3	14,5	5,7	3.7 d/	2.8 d/	2,0	1,8	1,5	1,1	4,0	1,7	3,6	1,4
	1996	6,0	3,6	20,1	15,4	5,2	3,6	8,4	5,7	4,6	3,1	13,8	7,0	4.2 d/	3.2 d/	2,6	2,3	2,0	1,5	5,2	2,5	4,7	2,0
	1999	5,2	3,2	15,5	12,4	4,7	3,3	7,9	5,4	4,1	2,6	8,9	5,0	3.4 d/	2.4 d/	2,2	1,8	2,1	1,4	4,1	2,0	3,6	1,6
	2001	5,1	3,2	15,8	11,7	4,7	3,4	8,0	5,6	4,1	2,7	8,8	5,0	3.4 d/	2.4 d/	2,2	1,8	2,0	1,4	4,0	2,0	3,5	1,6

Cuaderno 90.indd 46 11/22/04 4:30:18 PM

Chile e/																						
	1990	5,4	3,4	27,4	14,3	4,4	3,0	...	...	4,4	3,0	10,4	4,5	3,6	3,2	2,5	2,2	1,9	1,4	5,8	4,4	5,3	4,2
	1994	7,0	4,7	37,6	26,4	5,4	3,8	...	...	5,4	3,8	12,0	6,5	4,1	3,5	3,1	2,6	2,2	2,0	6,7	5,8	5,4	3,8
	1996	7,7	5,1	36,3	26,4	5,7	4,1	7,2	5,5	5,5	3,9	13,3	7,8	4,0	3,6	3,0	2,8	2,4	2,0	9,2	6,4	7,2	4,4
	1998	8,4	5,6	37,0	24,9	6,3	4,7	...	...	6,3	4,7	14,1	8,8	4,5	3,8	3,2	2,7	3,3	2,2	9,5	6,8	7,1	5,0
	2000	8,5	5,2	36,9	18,1	6,6	4,7	8,3	6,3	6,2	4,3	15,8	9,4	4,3	3,6	3,1	2,8	3,0	2,4	7,9	5,6	5,8	3,9
Colombia f/																							
	1991	3,3	2,2	7,8	5,9	3,1	2,3	4,2	3,5	2,8	2,1	6,5	3,9	2,5	2,1	...	...	1,5	1,2	3,0	1,6	2,7	1,4
	1994	4,4	3,0	14,5	8,4	3,6	3,0	6,1	4,8	3,3	2,7	9,8	5,9	2,6	2,5	...	...	1,7	1,7	4,0	2,3	3,5	2,0
	1997	4,4	2,9	11,8	8,4	4,0	3,0	6,4	5,0	3,5	2,6	8,4	5,2	2,9	2,4	...	...	1,6	1,6	3,9	2,3	3,4	2,0
	1999	3,8	2,8	10,2	7,7	4,0	3,4	7,1	5,5	3,4	2,9	7,9	5,7	2,9	2,7	...	...	2,7	2,1	2,6	1,5	2,3	1,3
	2002	3,4	2,5	7,6	6,1	3,7	3,3	6,7	6,0	3,3	2,8	6,9	5,7	3,0	2,8	...	...	2,2	1,7	2,2	1,1	1,9	0,9
El Salvador																							
	1995	4,1	2,5	9,4	5,8	3,9	3,0	5,5	4,9	3,5	2,5	7,6	5,7	3,0	2,5	2,2	1,5	1,7	0,9	2,1	1,6	2,8	1,6
	1997	4,4	3,1	10,5	8,1	4,3	4,0	5,9	6,0	3,9	3,6	8,5	6,6	3,3	3,1	2,4	2,0	2,8	1,8	2,9	1,8	2,7	1,7
	1999	4,8	3,5	10,3	8,8	4,8	4,2	6,9	6,9	4,4	3,5	9,1	6,8	3,9	3,5	2,5	2,1	2,9	2,0	3,2	2,0	2,9	2,0
	2001	4,4	3,2	10,4	6,8	4,4	4,0	6,6	6,6	4,0	3,3	7,7	7,0	3,9	3,2	2,4	2,1	2,3	1,9	3,0	2,0	2,6	2,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ En los casos de Argentina (excepto 1999), Brasil (1990) y Chile (1990, 1994 y 1998) se incluyen a los asalariados del sector público. Además, en los casos de Chile (1996) y El Salvador se incluye -cuando se trata de los trabajadores no profesionales ni técnicos- los establecimientos que tienen hasta cuatro empleados. En los casos en que no se dispuso de información sobre el tamaño de los establecimientos no se proveen cifras para el conjunto de las personas ocupadas en sectores de baja productividad.

b/ Incluye a los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos.

c/ La Encuesta nacional de hogares (PNAD) de Brasil no contiene información sobre el tamaño de los establecimientos, salvo en 1993, 1996 y 1999. Por lo tanto en la columna correspondiente a establecimientos que ocupan a más de cinco personas fueron incluidos los asalariados con contrato de trabajo ("carteira") y en la de los que ocupan hasta cinco personas, aquellos sin contrato de trabajo.

d/ Incluye a los empleados del sector privado no profesionales ni técnicos que trabajan en establecimientos cuyo tamaño no se declara.

e/ Datos provenientes de las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN).

f/ A partir de 1993, la cobertura geográfica de la encuesta se amplió hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta comprendía alrededor de la mitad de dicha población, sólo con la excepción de 1991, año en el que se realizó una encuesta de carácter nacional.

Cuaderno 90.indd 47 11/22/04 4:30:19 PM

Si se analizan las diferencias entre el ingreso laboral de mujeres y hombres según grupos de edad se observa que las brechas más amplias, en todos los países considerados, se presentan en los tramos de edad de 45 a 54 años y 55 años y más, con la única excepción de Bolivia en el caso del primero de estos tramos. Las remuneraciones percibidas durante estos años son determinantes en el cálculo de las pensiones, ya que si bien el número de años considerado para el promedio varía entre países, siempre corresponden a los últimos de la vida laboral. Para jubilarse en Bolivia se requiere tener un fondo equivalente al 70% del salario base, que se calcula a partir del promedio de los últimos cinco años previos al retiro; en Colombia, el porcentaje de reposición salarial se calcula sobre la base del promedio de los 10 últimos años; en Chile, en el caso de la jubilación anticipada, se contempla el mismo período; en El Salvador se exige un fondo acumulado correspondiente al 60% de la remuneración base, cuyo cálculo también se basa en el promedio de los últimos 10 años. Esto quiere decir que las trabajadoras son discriminadas durante toda su vida activa, pero aún más al final de ésta, con drásticas repercusiones en su situación previsional.

La insuficiencia y la irregularidad de las remuneraciones impiden a muchas personas, en especial a las mujeres, ingresar y mantenerse en los sistemas de pensiones. A esta realidad se suma la falta de cultura previsional, característica de muchos países de la región, un factor que adquiere mayor importancia en los sistemas de capitalización individual, pues estos implican un compromiso personal de los ciudadanos con su futuro. En otras palabras, la ciudadanía no está acostumbrada a recurrir a sistemas formales de seguridad social para prever la satisfacción de sus necesidades en la vejez. En el caso de la salud, el riesgo de quedar sin previsión social es más evidente, pero en lo que atañe a las pensiones, esta carencia se percibe solo a muy a largo plazo. Por ello es importante otorgar incentivos para la afiliación y la cotización, así como promover una cultura previsional y la visión de largo plazo que le es característica (CEPAL, 2003b; 2003c).

II. LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA

Los sistemas de pensiones reflejan la capacidad de las sociedades para responder a las necesidades de una nueva estructura etaria de poblaciones que están envejeciendo. Por ende, pueden generar o impedir situaciones de vulnerabilidad social.

El acceso a las pensiones, además de ser un derecho ciudadano, debe contribuir a la superación de la pobreza entre la población adulta mayor. Las metodologías actuales de medición de la pobreza

Cuaderno 90.indd 48 11/22/04 4:30:19 PM

no permiten sostener que en las edades más avanzadas las personas sean más pobres que en otras edades, así como tampoco precisar si las mujeres adultas mayores son más pobres que sus congéneres. Lo que sí se puede constatar es la existencia de una considerable proporción de personas adultas mayores que carecen de un ingreso, dentro de la cual las mujeres son mayoría.

La ciudadanía adulta mayor tiene derecho a la seguridad económica, a disponer autónomamente de un ingreso, el cual debe provenir de la seguridad social, del sistema de pensiones, ya que de lo contrario estas personas quedan en calidad de dependientes de su familia, de la asistencia pública, de la caridad o bien deben –siempre que puedan– continuar trabajando. La ausencia de una pensión hace a los adultos mayores, y en especial a las mujeres de este grupo etario, más vulnerables al peligro de caer en la pobreza.

En los países de la región la población está envejeciendo, la proporción de personas adultas mayores ha aumentado y lo hará más aceleradamente en el futuro, como consecuencia de la transición demográfica. Por esta se entiende el pasaje desde un régimen demográfico de equilibrio, caracterizado por altos niveles de natalidad y mortalidad, hacia una nueva fase de equilibrio con predominio de baja natalidad y mortalidad. En el proceso de transición demográfica se distinguen cuatro etapas:

i) Baja de la mortalidad con una aún alta tasa de natalidad, ya que como la mortalidad disminuye en edades tempranas, el efecto es igual al aumento de la fecundidad;

ii) Fase de transición plena, caracterizada por un descenso de la fecundidad mas acelerado que el de la mortalidad, por lo cual se produce un envejecimiento en la base de la pirámide de edades;

iii) Transición demográfica avanzada reciente, etapa en la que la base de la pirámide ya es estrecha y la parte media, correspondiente a las edades centrales, está abultada por el pasado reciente de alta fecundidad;

iv) Fecundidad ya muy baja y disminución de la mortalidad en las edades superiores. En esa fase el envejecimiento es notorio y acelerado y el porcentaje de personas mayores de 60 años bordea el 20% (Chackiel, 2000).

El envejecimiento ha sido considerado como un "riesgo" que resulta de este proceso o como un problema en sí mismo. Sin embargo, el problema no radica en las estructuras de edades de la población, sino en la forma de administrarlas que tienen las sociedades (CEPAL, 2003b). De manera que si no se cuenta con mecanismos que aseguren

Cuaderno 90.indd 49 11/22/04 4:30:20 PM

la subsistencia y la calidad de vida de las personas adultas mayores, el envejecimiento es efectivamente un riesgo.

La región está en el proceso de transición demográfica, como se puede apreciar en las estimaciones del gráfico 5. No obstante, existen diferencias en cuanto a las etapas en que se encuentran los países, como se muestra en el caso de aquellos considerados en el proyecto.

Argentina y Chile han llegado a la fase de transición demográfica avanzada reciente (tercera etapa). En el año 2000, un 13,3% de la población del primero de estos países tenía 60 años y más, mientras que en el segundo esa proporción era de 10,2% (CELADE, 2002). En ambos la fecundidad y la mortalidad habían descendido considerablemente, en tanto que la esperanza de vida iba en aumento a través del tiempo.

En estos dos países las mujeres representan un 57% de la población de más de 60 años. En Argentina su expectativa de vida supera en siete años la de los hombres (78 y 71 años, respectivamente), en tanto que en Chile la diferencia es de seis años (79 y 73 años) (CEPAL, 2003e).

Brasil, Colombia y El Salvador se encuentran en la segunda etapa de transición demográfica o fase plena. Para el 2000, el porcentaje de personas mayores de 60 años era de 7,9% en el primero de estos países, de 6,9% en el segundo y de 7,2% en el tercero (CELADE, 2002).

En dichos tres países, la proporción de mujeres entre los mayores de 60 años alcanza al 55% y la diferencia en términos de expectativa de vida según sexo es de siete años en Brasil (73 años para las mujeres y 66 para los hombres) y de seis años en Colombia y El Salvador (75 y 69 años y 74 y 68 años, respectivamente) (CEPAL, 2003e).

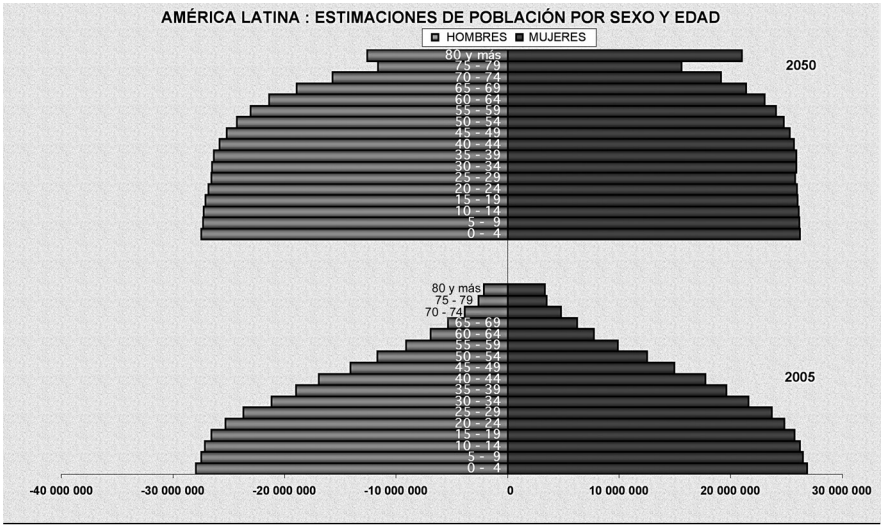
Bolivia está en la primera etapa de la transición demográfica. En el año 2000, un 6,2% de la población correspondía a personas mayores de 60 años (CELADE, 2002). De estas, las mujeres representan un 55% y la diferencia entre la expectativa de vida según sexo es de tres años (65 la femenina y 62 la masculina) (CEPAL, 2003e).

Las mujeres constituyen la mayoría de la población de edad avanzada, por lo que también deberían representar la mayoría de las personas cotizantes y pensionadas en el sistema previsional, pero tal cosa no sucede, como se podrá apreciar en los trabajos presentados en esta publicación.

Además, como las mujeres viven más y en la mayoría de los países jubilan a menor edad que los hombres, deberán pasar más tiempo inactivas, sin un ingreso proveniente de su trabajo, lo que significa que tendrían que permanecer un mayor número de años en calidad de pensionadas. De ahí que su acceso y permanecía en el sistema previsional sea un tema no solo de derechos y de calidad de vida, sino también, en muchos casos, de supervivencia.

Cuaderno 90.indd 50 11/22/04 4:30:20 PM

Gráfico II.5



Fuente: CELADE.

III. CONCLUSIONES

Los estudios nacionales y regionales, así como las reuniones de especialistas que se llevaron a cabo en el marco del proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina" han permitido llegar a un conjunto de conclusiones y propuestas.

El tema de la equidad de género en el sistema previsional debe abordarse de manera integral y multidisciplinaria, ya que sobrepasa los aspectos económicos y financieros para adentrarse en los principios doctrinarios de la seguridad social, los derechos sociales, económicos y culturales, los cambios demográficos y las transformaciones del concepto de ciudadanía (CEPAL, 2003d).

Los sistemas de capitalización individual tienen escasa cobertura y los montos de las pensiones que otorgan son insuficientes, pero en el caso de las mujeres estas deficiencias son aún más graves. Las reformas de los sistemas de pensiones tuvieron efectos adversos para la equidad de género debido fundamentalmente a las siguientes razones: las mujeres son mayoría entre las personas adultas mayores y tienen una expectativa de vida superior a la de los hombres; las diferencias de género del mercado laboral se trasladan al sistema de pensiones; las fórmulas para el cálculo de las pensiones implican una discriminación expresa en contra de las mujeres al utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo; se excluye a quienes se dedican al trabajo reproductivo o se

Cuaderno 90.indd 51 11/22/04 4:30:20 PM

deja a esas mujeres con la sola expectativa de recibir una pensión de viudez o asistencial en los países donde ésta existe.

Las reformas se basaron en un modelo de afiliado que corresponde al prototipo del trabajador (varón) dependiente, del sector formal, con empleo estable y remuneraciones altas y continuadas, que ni siquiera era representativo en el momento histórico en que entraron en vigor los sistemas de capitalización individual. Las reformas del sistema de pensiones tampoco toman en consideración los procesos sociológicos de transformación de la familia y de la dinámica social, ya que el modelo predominante suele ser el de la familia nuclear, con un hombre como proveedor exclusivo, en circunstancias que las mujeres siguen aumentando su participación económica y aportan ingresos que resultan estratégicos para la subsistencia familiar y también para la reducción de la pobreza en los países. A pesar de ello, en muchos casos las mujeres continúan accediendo a los derechos sociales en virtud de su vínculo familiar y no por derecho propio.

A nivel jurídico se requiere tanto un marco antidiscriminatorio como un reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan las mujeres (CEPAL, 2003d), cuya incorporación a la previsión social debe considerarse una retribución y no una compensación (CEPAL, 2003c). Estos planteamientos se sustentan en el hecho de que el vínculo de las personas con la seguridad social es el estatus ciudadano, vale decir que tienen derecho a estar cubiertas por el sistema previsional por el solo hecho de ser ciudadanas. Lo expuesto lleva a desvincular el sistema de pensiones del trabajo remunerado, ya que lo determinante para la titularidad de derechos no es la calidad de trabajadoras de las personas, sino su calidad de ciudadanas. Sin embargo, en la actualidad las prestaciones previsionales dependen del mercado laboral, por lo que las diferencias que éste presenta se trasladan al sistema de pensiones. Por lo tanto se debe combatir la noción de que la relación laboral–previsional es insalvable, así como las ideas generalizadas de que los sistemas de pensiones son neutros en términos de género y no pueden modificar las desigualdades preexistentes (CEPAL, 2002b; 2003b; 2003c; 2003d).

A pesar de que se debe tender a establecer sistemas previsionales en los que el origen del derecho sea la ciudadanía, también es necesario aumentar la incorporación de las mujeres al mercado laboral y superar la brecha de remuneraciones, así como la subrepresentación femenina en puestos directivos y de alta productividad (CEPAL, 2003d; Gimenez, 2003). Los efectos de una mejoría de la situación de las mujeres en el trabajo remunerado van más allá de los sistemas de pensiones, al garantizar el ejercicio de otros derechos, la autonomía económica y una positiva repercusión en la disminución de la pobreza.

Cuaderno 90.indd 52 11/22/04 4:30:21 PM

Para mejorar la cobertura y la equidad de los sistemas previsionales, así como para incrementar la inserción laboral femenina en empleos de calidad se requiere de políticas sociales integrales e intersectoriales, en cuyo diseño se tenga presente la diferencia entre las políticas compensatorias y las basadas en la perspectiva de los derechos, debido a que este criterio contribuye a distinguir entre las políticas que construyen ciudadanía y aquellas que perpetúan la dependencia de las mujeres (CEPAL, 2002c).

IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Dado que en los países considerados, con la excepción de Brasil, se realizaron reformas estructurales de los sistemas de pensiones, hay propuestas que son aplicables a todos ellos, tanto generales como específicas. Entre las primeras se destaca la necesidad de recuperar una visión de la seguridad social basada en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Además, se recomienda explorar nuevas formas de acceso a los sistemas de pensiones y modalidades de financiamiento que combinen los componentes público y privado, debiendo tenderse a que se pueda proporcionar un ingreso mínimo ciudadano (Pautassi, 2002), pero teniendo en cuenta que los esquemas previsionales deben guardar cierta relación con la capacidad contributiva de las personas (CEPAL, 2003d).

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un argumento utilizado con frecuencia para endurecer las condiciones de acceso a las prestaciones y para justificar el mantenimiento de modalidades excluyentes de previsión. Por lo tanto, es preciso elaborar argumentos que concilien los principios del derecho y la no discriminación con la viabilidad financiera, sin que ninguno de estos enfoques deba subordinarse al otro (CEPAL, 2003d).

En el ámbito jurídico es necesario revisar los marcos regulatorios que favorecen la evasión, buscar el fortalecimiento institucional e intensificar la fiscalización. Asimismo, se requiere mejorar los sistemas de información ciudadana (CEPAL, 2003d; 2003c; Bonadona, 2003), con un lenguaje accesible y no técnico, ya que una ciudadanía bien informada ejerce sus derechos, reclama en caso de incumplimiento, potencia la institucionalidad y disminuye las posibilidades de riesgo moral.

Por otra parte, también se recomienda crear instancias de coordinación institucional, en las que las oficinas nacionales de la mujer desempeñen un papel protagónico.

Cuaderno 90.indd 53 11/22/04 4:30:21 PM

En cuanto a propuestas más específicas, se destaca la de establecer tablas de mortalidad únicas para el cálculo de las pensiones de ambos sexos, así como también la de examinar aspectos conexos, como los procedimientos de las aseguradoras, con el fin de evitar la selección de riesgos. Como medida complementaria se propone igualar progresivamente la edad de jubilación de mujeres y hombres (CEPAL, 2003d).[9]

Para eliminar la falta de equidad de los sistemas de pensiones es igualmente preciso incorporar medidas de acción positiva, tales como disminuir el número de años de cotización exigidos a las mujeres, lo que sería una forma de compensar su menor densidad. Esta iniciativa constituiría, además, una manifestación del principio de solidaridad, entendida como elemento fundamental del sistema de previsión, y no como de carácter residual o asistencial.

Por otra parte, se sugiere establecer subsidios de desempleo cuyo objetivo sea reemplazar la cotización y no el ingreso laboral, ya que de esta manera se garantizaría que su financiamiento dependiera del propio sistema previsional y no de los recursos generales del Estado (CEPAL, 2003d).

Además de las propuestas comunes planteadas a los países estudiados, hay otras específicas para cada uno de ellos, las que se expondrán en otros de los informes contenidos en esta publicación. No obstante, cabe señalar aquí algunas de ellas.

Entre las recomendaciones para el régimen previsional de Argentina figura la de unificar y simplificar el aporte patronal, así como la de revisar el porcentaje de cotización personal, lo que implicaría su gradual incremento (Pautassi, 2002). Se sugiere asimismo evaluar, sobre la base de la experiencia de otros países, los efectos que tendría, en términos de densidad de cotizaciones, la consideración en el sistema de pensiones de los años que dedican las mujeres al cuidado de los hijos (CEPAL, 2003a).

En el caso de Bolivia se recomienda modificar los términos de licitación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) con vistas a exigirles que incorporen medidas en favor de la equidad de género (CEPAL, 2003c). Por otra parte, dado que en este país la falta de información a la ciudadanía es un problema especialmente grave (que ha sido atribuido a las escasas condiciones en tal sentido impuestas a las dos únicas AFP que operan en el país), se hace necesario instituir contractualmente la obligación de informar (Bonadona, 2003).

Además se sugiere crear una unidad de reclamos en la Dirección o en la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones,

9 Excepto para Bolivia que ya contempla la misma edad de jubilación para mujeres y hombres.

Cuaderno 90.indd 54 11/22/04 4:30:21 PM

así como acortar y facilitar los trámites de afiliación y cotización, lo que podría lograrse con medidas tales como eliminar la exigencia de documentación que no sea imprescindible (CEPAL, 2003c; 2003d).

En lo que respecta a Brasil, se propone extender a las mujeres dedicadas al trabajo reproductivo la prestación que reciben las personas que laboran en el sector rural, considerando que el principal argumento que justificó esta prestación –que el trabajo rural contribuye a la economía del país, pese a no ser cabalmente visible– es también válido en el caso del trabajo doméstico no remunerado.

La recomendación para Colombia es la de establecer una central única de aportes, así como una superintendencia de pensiones y un organismo encargado de la administración, fiscalización, seguimiento y focalización de los subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional. Por otra parte, se sugiere que los aportes estatales se distribuyan a lo largo del proceso de cotización en vez de materializarse en el momento de la jubilación. Además, resulta urgente sanear el pasivo pensional y modificar los regímenes de excepción (CEPAL, 2003b y Uribe, 2002).

En el caso de Chile, se propone que se revisen las políticas aplicadas para aumentar el empleo femenino, con miras a determinar si los incentivos que se han ofrecido a las mujeres y el diseño de la política pública no han estado contribuyendo más bien a perpetuar roles de género tanto dentro como fuera del mercado laboral (CEPAL, 2003d). También se recomienda rediseñar los requisitos para acceder a las pensiones mínimas, con el fin de adecuarlos a los distintos perfiles ocupacionales (Pautassi, 2002), así como establecer incentivos para ampliar la afiliación y cotización, dirigidos sobre todo a los trabajadores independientes. Por otra parte, es preciso fomentar la participación femenina en la actividad sindical y la apropiación del tema de la equidad previsional por parte de los sindicatos; también se deben realizar campañas de concientización ciudadana y de género (CEPAL, 2002b).

En lo que atañe al régimen previsional de El Salvador, se recomienda revisar los criterios para la estimación de la pensión mínima, de manera que se asegure un monto suficiente para cubrir las necesidades básicas. Se sugiere asimismo reformar el sistema de cálculo de las prestaciones en curso de cobro de quienes pertenecían al sistema de reparto y evaluar modalidades que permitan incluir a los que laboran en el sector informal del mercado de trabajo.

Para concluir, se resalta el hecho de que generalmente los cuestionamientos respecto de la equidad y la eficiencia de los sistemas de pensiones de capitalización individual se han trasladado al mecanismo que los sustenta, es decir, al mercado laboral, debido a que en estos sistemas la materialización de las prestaciones depende de un trabajo remunerado. Resulta imprescindible zafarse de esta lógica evasiva y

Cuaderno 90.indd 55 11/22/04 4:30:22 PM

asumir que el problema radica no solo en el mercado de trabajo, sino también en un modelo previsional que reproduce las brechas sociales y de género preexistentes.

Los hallazgos posibilitados por el proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina" ponen de manifiesto los grandes desafíos que deben enfrentar los sistemas previsionales de la región. Entre ellos destaca el de retomar la noción de seguridad social y superar las deficiencias de cobertura, lo que supone integrar a las mujeres dedicadas al trabajo reproductivo. Sin embargo, la mera incorporación de la población excluida a un conjunto de instituciones no necesariamente redunda en equidad. Es por eso que las opciones que se manejen para ampliar la cobertura de los sistemas de pensiones deben basarse en el principio de que todas las personas son ciudadanas, por lo no caben distinciones cargadas de prejuicios de género, como las de trabajador titular y ama de casa beneficiaria, carga o dependiente.

Cuaderno 90.indd 56 11/22/04 4:30:22 PM

BIBLIOGRAFÍA

Alvarenga, Ligia (2002), "A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 43 (LC/L.1808-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.20.

_____ (2001), "La situación económico - laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género", serie Mujer y desarrollo, Nº 34 (LC/L.1541-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.83.

Bonadona, Alberto (2003), "Género y sistemas de pensiones en Bolivia", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 44 (LC/L.1841-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.6.

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL) (2002), "Los adultos mayores en América Latina y el Caribe", *Boletín informativo* [en línea], Santiago de Chile http://www.cepal.org/celade/noticias/3/9353/boletin_envejecimiento.pdf

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003a), *Informe de la Reunión de expertos "El impacto de la reforma del régimen previsional argentino sobre la equidad de género"* (LC/L.1817), Santiago de Chile.

_____ (2003b), *Informe de la Reunión de expertos "El impacto de la reforma de pensiones en Colombia sobre la equidad de género"*(LC/L.1816), Santiago de Chile.

_____ (2003c), *Informe de la Reunión de expertos "El impacto de la reforma de pensiones en Bolivia sobre la equidad de género"* (LC/L.1881), Santiago de Chile.

_____ (2003d), *Informe de la Reunión de expertos "El impacto de la reforma de pensiones en América Latina"* (LC/L.1905), Santiago de Chile.

_____ (2003e), "Estadísticas de género: perfiles de país" [en línea] Santiago de Chile http://www.cepal.org/mujer/proyectos/perfiles/default.htm

_____ (2002a), *Boletín demográfico*, Nº 70 (LC/G.2172-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E/S.02.II.G.51.

_____ (2002b), *Informe de la Reunión de expertos sobre el impacto de género del sistema de pensiones de Chile* (LC/L.17.59), Santiago de Chile.

Chackiel, Juan (2000), "El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?", *serie Población y desarrollo*, Nº 4 (LC/L.1411), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.80.

Giménez, Daniel (2003), "Género, previsión y ciudadanía social en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 46 (LC/L.1937), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.96.

León, Francisco (2001), "Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 28 (LC/L.1378-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América

Cuaderno 90.indd 57 11/22/04 4:30:22 PM

Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.94.

Maccalóz, Salete Maria Polita (2003), "O impacto de gênero na reforma da previdência no Brasil", documento preparado para el Proyecto CEPAL/ Gobierno de los Países Bajos Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Marco, Flavia (2002), "Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en los sistemas de pensiones. Los casos de Argentina y Chile" (DDR/6), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Mesa Lago, Carmelo (2000), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", *serie Políticas sociales*, Nº 36 (LC/ L.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00. II.G.5.

Morgado, Emilio (2001), "Presente y tendencias de la seguridad social", *Memorias del duodécimo Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Sinaloa.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2002), *Panorama laboral 2002: América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

Pautassi, Laura (2002), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 42 (LC/L.1803-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.116.

Sautu, Ruth (2000), "Marketización y feminización del mercado de trabajo en Buenos Aires: perspectivas macro y microsociales", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 15, Nº 1(43), enero-abril.

Standing, Guy (1999), "Global feminization through flexible labor: A theme revisited", *World Development*, vol. 27, Nº 3.

Uribe, Consuelo (2002), "La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 41 (LC/L.1787-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.101.

Uthoff, Andras (2002), "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones", *Revista de la CEPAL*, Nº 78 (LC/G.2187-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Cuaderno 90.indd 58 11/22/04 4:30:22 PM

Parte II

MARCO JURÍDICO Y CIUDADANÍA

Cuaderno 90.indd 59 11/22/04 4:30:23 PM

Cuaderno 90.indd 60 11/22/04 4:30:23 PM

CAPÍTULO 3

LEGISLACIÓN PREVISIONAL Y EQUIDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Laura Pautassi*

En este trabajo se evalúan los efectos de los cambios en los sistemas de pensiones, incluidos aquellos que son específicos y se relacionan con la superación de la falta de igualdad entre hombres y mujeres.

Las reformas previsionales en América Latina no constituyen simples modificaciones dentro del "rango de posibilidades" que ofrecen los principios de organización de los sistemas de seguridad social antes vigentes. Significan, más bien, la *imposición de un nuevo modelo:* sistemas de ahorros capitalizados individualmente y administrados en forma privada, que reemplazan en su totalidad el sistema anterior o lo complementan con otras formas de reparto. Se trata de reformas de los propios objetivos fundacionales de la institución, lo que configura un nuevo modelo sobre el cual hay muy poca experiencia y cuyos efectos son de largo plazo.

Las evaluaciones de los sistemas reformados se centran principalmente en los costos fiscales, las ventajas o desventajas financieras de la capitalización, la consolidación de un mercado de capitales y la rentabilidad de las administradoras de fondos de pensiones. Sin embargo, son escasos los análisis del impacto de las reformas sobre los individuos y poco se dice –y se sabe– acerca de la cobertura real del sistema, el monto de las pensiones y, en particular, la calidad de vida de los beneficiarios, hombres y mujeres.

* Consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

Cuaderno 90.indd 61 11/22/04 4:30:23 PM

En términos de género, las desigualdades más notorias de los actuales sistemas de pensiones se relacionan con la cobertura, la edad de retiro, la utilización de tablas actuariales diferenciadas para el cálculo del beneficio y el monto de la pensión para la mujer. Esta situación de falta de equidad es preocupante, en especial si se toma en cuenta que las tendencias demográficas muestran que, en América Latina, viven más ancianas que ancianos.

Las condiciones de vida de la población latinoamericana se han deteriorado en varios países en los últimos años y, a la vez, ha aumentado el número de adultos mayores que vive en condiciones de pobreza. Esto no solo incide adversamente en las condiciones de vida de estas personas, sino que agrava el conflicto generacional, porque prima un criterio técnico-político que sugiere que el futuro de las personas activas y de los niños es más importante que el presente de quienes están en la etapa pasiva de la vida.[1] Es decir, los ancianos no son considerados como "los más vulnerables entre los vulnerables" y, por lo tanto, se priorizan las acciones dirigidas a los jóvenes y adultos. En consecuencia, se deja un mínimo de recursos para "asistir" a la población anciana que no cuenta con cobertura previsional, ya sea mediante programas asistenciales focalizados o con una difusa garantía de pensión mínima. Si a ello se agrega que la relación afiliado/cotizante activo ha ido descendiendo en los últimos años hasta llegar, en la mayoría de los países, a un promedio de entre 50% y 60%, es un hecho que cada vez se excluye a más personas de los beneficios del sistema previsional.[2]

Las amplias y variadas expresiones de precariedad laboral y exclusión social que se constatan en la región alertan acerca de las tendencias hacia una creciente incertidumbre entre ciudadanos y ciudadanas con respecto a sus oportunidades de vida, así como también al riesgo de verse inmersos en una situación de pobreza y marginalidad social.

Las reformas previsionales no contemplaron las situaciones discriminatorias. Tampoco se orientaron hacia una ampliación de la cobertura de las redes de seguridad social, sino que más bien transfirieron a los ciudadanos y ciudadanas gran parte de la cobertura de protección frente a los riesgos sociales. Como resultado, se diluyen tanto la responsabilidad social como la cobertura universal y se deja en manos del propio interesado la responsabilidad de su situación futura.

1 En esta dirección apunta el Informe del Banco Mundial (1994), que puede considerarse como una "referencia" obligada en materia de reformas previsionales.

2 El porcentaje de afiliados que son cotizantes activos en los nuevos sistemas previsionales es de sólo un 48% a un 53% en Argentina, Colombia y Chile, de un 67% en El Salvador y un 82% en México y Uruguay. Es precisamente en Chile donde dicho porcentaje ha decrecido en forma constante: de un 76% en 1981 a un 53% en 1998 (Mesa-Lago, 2000, p. 25).

Cuaderno 90.indd 62 11/22/04 4:30:23 PM

Es necesario, entonces, comprender que la seguridad social no implica una cuestión solo económica, sino también política y cultural. Está vinculada al crecimiento económico, pero además a la definición del conjunto de las oportunidades de vida de la población, a las propias formas de integración social. A la luz de las actuales tendencias económicas surgen los siguientes interrogantes: ¿es la "seguridad" del ingreso más importante que la "rentabilidad"?, ¿qué se debe privilegiar, lo "básico" y "necesario" antes que lo "máximo"? O bien, ¿una mayor "cobertura" antes que una más alta capitalización de fondos?

La capitalización individual presupone ingresos regulares y suficientes a lo largo de la etapa activa del ciclo de vida, pero la experiencia latinoamericana muestra que se está lejos de esa situación, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres. Si bien ningún sistema elimina completamente el riesgo, lo deseable es que, al menos, este se distribuya entre todos. En otras palabras, no se trata de analizar en qué forma se extrae compulsivamente el ahorro de trabajadoras y trabajadores, sino que antes debe plantearse cómo se genera esa capacidad de ahorro, que debe provenir de mayores ingresos por trabajo o de otras fuentes.

Y si a ello se agrega la intermitencia del trabajo femenino, debido a las tareas reproductivas, la situación se torna aún más compleja. En todo caso, no se trata de discriminar entre quienes acceden al sistema previsional por sus "propios ingresos" y aquellos que lo hacen por la vía matrimonial (viudez) o que no tienen ninguna cobertura, debiéndoseles garantizar una renta mínima. Es preciso asegurar que exista mayor igualdad, lo cual es muy diferente a reducir la seguridad social a un gasto "focalizado" en los indigentes. Es así que las mujeres, miembros de grupos en desventaja, pierden en múltiples sentidos.

La situación descrita es primordialmente el resultado de la inseguridad de las personas cuando deviene la pérdida de la red de seguridad laboral, que tradicionalmente materializaba los derechos económicos y sociales. Entonces, ¿cómo deben garantizarse esas condiciones básicas de existencia autónoma en contextos donde prevalecen la discriminación y la falta de oportunidades para un gran número de ciudadanos y ciudadanas? Este es un interrogante crucial para analizar las reformas previsionales desde una perspectiva de género.

Con fines expositivos se presenta una conceptualización de la seguridad social desde una perspectiva de género, precisando su alcance y teniendo en cuenta la dimensión histórica. Conocer todo el proceso –nacimiento, desarrollo y crisis– de los sistemas de seguridad social es decisivo para entender las reformas llevadas a cabo desde la década de 1980. Entre otras razones, porque los resultados de dicha transformación dependen de la dinámica del modelo precedente y cobran mayor relevancia si se considera la perspectiva de género.

Cuaderno 90.indd 63 11/22/04 4:30:23 PM

Como la vejez es una de las contingencias más difíciles de determinar, resulta indispensable determinar su alcance, ya que tiene una especificidad de género que no puede dejarse de lado en los análisis de la seguridad social.

En la sección II se busca demostrar cómo se acentuó la desigualdad previa con los procesos de reforma, al generar sistemas de pensiones excluyentes.

El nuevo paradigma previsional se revisa en la tercera sección, donde se establece la relación entre mercado de trabajo, economía del cuidado y sistema de previsión. Finalmente, las conclusiones y recomendaciones tienen por propósito precisar las enseñanzas que pueden extraerse de los procesos de reforma en los cinco países seleccionados, en relación con la situación de la mujer y de aquellos que no "califican" para acceder a un sistema de pensiones.

I. SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: UNA LECTURA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La noción de "seguridad social" se encuentra estrechamente vinculada a una reestructuración de la relación entre el Estado y la economía en las sociedades capitalistas modernas. De esta manera, los modernos estados –de Bienestar, como los de tipo liberal– han buscado por diferentes vías garantizar legalmente la seguridad o el "bienestar" de sus ciudadanos y ciudadanas por medio de políticas públicas.

Estas políticas comprenden transferencias masivas de ingresos a diversos grupos sociales, infraestructura física, servicios sociales, políticas sociales en educación, vivienda y salud, así como también regulaciones que atañen a la economía, el papel del Estado, la distribución del poder y la organización del control social.

1. PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

El concepto amplio de seguridad social incluye los siguientes programas: 1) seguros sociales, como i) pensiones de vejez (denominadas de jubilación o retiro), invalidez y muerte o sobrevivientes; ii) atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales); iii) atención médico-hospitalaria y transferencias monetarias por maternidad o enfermedad común; iv) prestaciones monetarias o indemnización por desempleo; 2) asignaciones o subsidios familiares; 3) asistencia social, que comprende pensiones no contributivas o atención médico-

Cuaderno 90.indd 64 11/22/04 4:30:24 PM

hospitalaria gratuita para personas carentes de recursos y, 4) sistemas nacionales de salud, en su mayoría administrados por los ministerios de salud de cada país.

Se distingue entre seguro social, que cuenta con aportes de los beneficiarios y de los empleadores, el Estado o ambos, y asistencia social, que no se funda en el principio del seguro –es decir, los gobiernos deciden que ciertos grupos de ciudadanos y ciudadanas necesitan asistencia, y que esta debe ser pagada por el Estado mediante diversos mecanismos de distribución.

La seguridad social habitualmente se refiere a formas colectivas de previsión; sin embargo, resulta útil incluir también bajo el título de "seguridad social", en el sentido genérico, a las personas que se encargan ellas mismas de cubrir sus propios riesgos: ahorros privados para jubilación, por ejemplo, o pólizas de seguro de vida.

Dentro de los derechos humanos, la OIT ha señalado varios que son imprescindibles y necesarios en todo proceso de desarrollo y los ha plasmado en la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (1998). En ella, considerando la justicia social como esencial para garantizar una paz universal, se estima que el crecimiento económico no es suficiente para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza. Por ello, se promueve la instauración de *políticas sociales* sólidas que garanticen determinados derechos fundamentales: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil y, d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Finalmente, cabe señalar que la expresión "protección social" ha comenzado a remplazar, desde hace poco tiempo, la de "seguridad social", lo que supone un retroceso. Por seguridad social se entendía un paquete amplio de previsión, con un papel fuerte del Estado no solo en la previsión, sino también en la regulación y el financiamiento. Por el contrario, la idea de protección social implica un modelo mucho más restringido y marca el alejamiento de una actividad estatal tan amplia como esa, para acercarse a otra en la que las personas, las familias y las comunidades desempeñan un papel más activo.

2. PERSPECTIVA HISTÓRICA

En las primeras etapas de desarrollo de los seguros sociales europeos, las mujeres aún no tenían acceso a los derechos de la ciudadanía "política", a la vez que registraban una escasa representación en el mercado de trabajo, donde sus salarios eran inferiores a los

Cuaderno 90.indd 65 11/22/04 4:30:24 PM

percibidos por los hombres. Por lo tanto, ni siquiera eran consideradas como potenciales beneficiarias de derechos sociales, salvo en los casos de pobreza, discapacidad y maternidad.[3]

En la lucha de los movimientos de mujeres a fines del siglo XIX, sus reivindicaciones se dividían entre las de la clase media, que buscaban un ingreso propio por su trabajo, sosteniendo que empleo y maternidad no podían coexistir, y las de la clase baja que, por necesidad económica, estaban obligadas a combinar ambas cosas. En el centro de la atención del denominado "feminismo maternalista", las mujeres pobres, las madres solteras y las esposas de la clase obrera incluyeron la reivindicación de la maternidad en sí misma, con independencia del estatus ocupacional o matrimonial de la mujer, o de su situación socioeconómica. La maternidad era, para esta variante del feminismo, la condición unificadora del sexo femenino; al reivindicar los derechos de las madres pobres, reivindicaba los de todas las madres, establecía la maternidad como una "función social" (no puramente individual o familiar) y, por lo tanto, susceptible a ser remunerada.

Fue así que, en 1919, la Agencia Internacional del Trabajo (luego OIT) aprobó la Convención de Washington, en la que se recomendaba otorgar a todas las trabajadoras un permiso por maternidad de seis semanas antes y después del parto, la garantía de un ingreso que sustituyera los salarios y, además, servicios médicos gratuitos.

Luego de la posguerra se consolidan los denominados Estados de bienestar (EB),[4] que fueron establecidos sobre la base de un acuerdo distributivo que tenía como eje la relación de trabajo, estructurados a partir de un sistema asegurador que garantizaba la cobertura ante contingencias sociales y bajo la lógica de un sistema capitalista de producción orientado a asegurar el "pleno empleo" masculino. No hubo, desde los inicios de este esquema, pretensión alguna de considerar la inclusión de las mujeres en la fuerza de trabajo.

El principal objetivo del Estado de bienestar moderno, particularmente en el caso de los países europeos de la posguerra –que sirvió de referencia a los latinoamericanos– consistió en garantizar legalmente la seguridad social, sobre la base de transferencias monetarias, servicios, infraestructura física y políticas reguladoras en las áreas de educación, vivienda, seguro social, protección laboral y asistencia familiar.

A partir de fines de la década de 1950, los distintos Estados de bienestar indujeron una transformación en el universo familiar y en las condiciones de realización del trabajo del hogar. El fenómeno del

3 Se sigue el análisis desarrollado por Bock (1993) y en Pautassi (2000)

4 Las principales denominaciones utilizadas han sido: welfare state (Estado de bienestar anglosajón), Wohlfahrtsstaat o Sozialstaat (Estado de bienestar o Estado social alemán), y État-providence (Estado providencia francés).

Cuaderno 90.indd 66 11/22/04 4:30:24 PM

equipamiento doméstico simplificó tareas hogareñas y, a la vez, empujó a la mujer a salir de ese ámbito. Este cambio permitió a muchas mujeres mantenerse en el mercado de trabajo y, simultáneamente, se les abrieron nuevos empleos y carreras, logrando así alcanzar mayor autonomía en relación con el vínculo conyugal y familiar. Ahora bien, por una parte, los servicios sociales fueron beneficiosos para impulsar una mayor emancipación de las mujeres, pero, al mismo tiempo, les imponían estereotipos de conducta: "el Estado otorga, pero también controla". Es decir, el Estado de bienestar provee asistencia a las mujeres al precio de consolidar su dependencia.

En términos legales, la relación jurídica en los modernos Estados de bienestar son los llamados derechos de ciudadanía, mediante los cuales se garantiza un conjunto de derechos sociales derivados de los derechos laborales.[5] En relación con los derechos económicos o sociales, el primero que se reconoció fue el derecho al trabajo, esto es, a elegir una ocupación en cualquier rama de actividad que legítimamente demande capacidades técnicas.

Los derechos de la ciudadanía implicaban la concesión de un estatus legal y práctico respecto de los derechos de propiedad, en tanto eran considerados como derechos constitucionales, otorgados sobre la base de la condición de ciudadano o ciudadana y no de acuerdo con un comportamiento real o con una contraprestación. No obstante la centralidad de los derechos de ciudadanía, históricamente este "arreglo institucional" significó un esfuerzo de reconstrucción ética, política y económica de una Europa devastada por dos guerras mundiales, ensayándose medidas similares en los distintos contextos nacionales.

Las redes de protección o seguridad social dependían fundamentalmente de la red de seguridad laboral, la cual se constituye mediante un complejo institucional que abarca todos los ámbitos que atañen a la relación de trabajo (Standing, 1992, pp. 47 y 48).

Esta red implicaba: i) seguridad en el mercado de trabajo, mediante políticas públicas de sostenimiento de la demanda efectiva, complementadas con la absorción vía empleo público (desempleo disfrazado); ii) seguridad en el ingreso por concepto de trabajo, mediante políticas de salario mínimo, legislación del tipo "igual remuneración por igual tarea" y esquemas de seguro social; iii) seguridad en el puesto de trabajo, mediante legislación respecto de la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, el preaviso, las licencias obligatorias; iv) seguridad en las condiciones de trabajo, mediante medidas de higiene, salud, limitación de las horas trabajadas y legislación sobre accidentes

5 Aquí se ubica el clásico análisis de Marshall y Bottomore (1996), que distingue tres tipos de ciudadanía: la civil, la política y la social.

Cuaderno 90.indd 67 11/22/04 4:30:24 PM

laborales, y v) seguridad en la representación de los intereses del trabajo, incluida la negociación colectiva y la organización sindical.

El Estado de bienestar no es neutro, ya que no constituye sólo un conjunto de servicios y prestaciones, más ciertas reglas para la regulación de las relaciones laborales, sino que comprende una combinación de ideas con respecto al significado de la sociedad, la familia, la economía, la equidad y los roles de mujeres y hombres. El "ideario" tradicional en el que se basó este tipo de arreglo institucional –solidaridad, ciudadanía– comenzó a desintegrarse a la par con los cambios que se iban sucediendo en el contexto económico y político internacional, los que llevaron a una reformulación de sus principios y lógica de funcionamiento.

Asimismo, el trabajo no remunerado, pero socialmente útil, no fue considerado en absoluto y la economía era percibida como neutral en términos de género. De esta manera se fue construyendo una dialéctica entre particularismo y universalismo, con un marcado predominio del primero sobre el segundo, que desvirtuó gradualmente el pretendido contenido universalista de la política de seguridad social. En el contexto del mercado laboral de América Latina, esta experiencia fue más marcada.

3. COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con el desarrollo histórico-institucional se diseñaron diferentes sistemas de seguridad social, en los que la relación jurídica instrumental se configura como una relación de protección, por la cual un sujeto (entidad gestora) provee las prestaciones determinadas legalmente a otro sujeto (beneficiario), con la finalidad de satisfacer la necesidad actual de este.

El punto de partida es el concepto de contingencia, que alude a un acontecimiento o hecho futuro que, en caso de producirse, acarrea consecuencias dañosas para el individuo, lo que lleva a la necesidad de protegerlo a él, o a un grupo de individuos, ante dicha eventualidad.

La protección del sistema de seguridad social comienza a actuar una vez configurada la contingencia, que según la clasificación contemplada en la mayoría de las legislaciones, puede corresponder a tres tipos:

- *Contingencias patológicas*: previsiones ante eventuales enfermedades (seguro de salud), accidentes o enfermedades derivadas del trabajo (pensiones por invalidez o enfermedad);
- *Contingencias socioeconómicas*: recaudos que se establecen ante la posibilidad de pérdida de ingresos (jubilación o pensión) o de

Cuaderno 90.indd 68 11/22/04 4:30:25 PM

falta de trabajo (seguro de desempleo), así como a causa de la "expansión de la familia" (asignaciones familiares);

- *Contingencias biológicas*: precauciones que se toman durante la vida activa para asegurar la protección de los poseedores de derechos (pensión para el cónyuge supérstite o hijos menores), en caso de muerte (gastos de sepelio), o una pensión para aquellos no trabajadores y trabajadoras carentes de recursos (pensiones graciables o no contributivas).

En todos los casos, lo "protegido" es aquello que, en caso de ausencia, se entiende como privación. Por ello la contingencia está ligada indisolublemente a la carencia –en el concepto más tradicional de la seguridad social-, o al estado de necesidad de la persona –en la visión actual–. En cualquiera de los casos, debe vincularse a la protección de la cobertura, esto es, a la superación de esa carencia o necesidad.

Otra de las clasificaciones que se han utilizado para referirse a la cobertura es la siguiente (Mesa Lago y Bertranou, 1998): i) *Cobertura legal:* todos los ciudadanos o residentes de un país tienen derecho a cobertura, pero en la práctica solo un pequeño grupo accede a los beneficios del sistema. En el contexto latinoamericano esta diferencia es muy importante, ya que grandes grupos de población están excluidos de facto de tales beneficios; ii) *Cobertura estadística*: se refiere al número de afiliados o de contribuyentes activos que se encuentran registrados en el sistema; iii) *Cobertura real:* se conoce a través de censos o encuestas y tiende a mostrar cifras más concretas acerca de quienes están efectivamente protegidos.

Cabe notar que no existe consideración alguna de la perspectiva de género en la definición de las contingencias. Esto es, el estado de necesidad se concibe de igual manera para hombres y mujeres. Tampoco se hace mención al trabajo no remunerado.

4. REFORMAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA

A lo largo de los años ochenta, las posibilidades de seguir sosteniendo un sistema como el descrito se fueron agotando. De diferentes modos y con distintos ritmos, propios de cada contexto específico, la crisis del EB, entendida como "procesos donde se pone en cuestión la estructura de un sistema social" (Offe, 1995, p. 43), se manifestó, a partir de principios de la década de 1980, en la llamada "crisis fiscal del estado" (O´Connor, 1973); un sostenido incremento del fenómeno de exclusión de grandes grupos poblacionales, la gradual modificación de las formas de división internacional del trabajo, por el

Cuaderno 90.indd 69 11/22/04 4:30:25 PM

desplazamiento de empresas multinacionales hacia países con menores costos laborales, entre otras causas, que hizo cambiar los determinantes de la competitividad y aceleró las tendencias hacia el aumento de la productividad y la caída del empleo industrial, y la transformación experimentada por las relaciones familiares, que se volvieron cada vez más diversas, fueron factores que, a su vez, erosionaron progresivamente el "consenso social" que sostenía el viejo modelo de la seguridad social, basado en la seguridad laboral.

En el caso de América Latina, el deterioro de los sistemas de seguridad social, que comenzó a mediados de la década de 1980, obedeció a las siguientes razones: i) disminución tanto de los ingresos del sistema como de la cobertura de la población, producto del aumento del desempleo y de la expansión del trabajo informal; ii) procesos hiperinflacionarios que socavaron los salarios reales y volvieron negativos los rendimientos de las inversiones, ya que el capital y los intereses no estaban indizados; iii) aumento de la evasión de los pagos previsionales y de la deuda estatal como consecuencia de lo anterior, ya que el Estado no cumplió sus contribuciones a las pensiones, que paralelamente fueron reajustadas por la vía judicial.

En materia previsional, los sistemas se reformaron en once países de América Latina (Chile, Argentina, Perú, Colombia, Uruguay, Bolivia, México, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua), donde se impuso un nuevo paradigma: sistemas de ahorro capitalizados individualmente, cedidos a la administración privada con garantías estatales, que reemplazaron totalmente el sistema público o bien se agregaron como complementos de otros pilares de reparto. Esto implicó cambios en el funcionamiento de los sistemas y también en los principios y valores que los sustentan.

Los tipos de regímenes implementados son los siguientes (Mesa Lago y Bertranou, 1998): i) *régimen sustitutivo* (Chile, Bolivia, México, el Salvador, República Dominicana y Nicaragua); ii) *mixto* (Argentina, Costa Rica, Uruguay) y, iii) *paralelo* (Perú y Colombia). Las reformas de la seguridad social ensayadas en cada uno de estos países latinoamericanos tuvieron lugar en el marco de procesos políticos definidos y no fueron producto de estudios científicos minuciosos. De hecho, fue necesario efectuar una serie de modificaciones posteriores a la entrada en vigencia de las reformas para suplir deficiencias y salvar errores. En la práctica, no solo ha disminuido la cobertura (real y estadística) de los sistemas de seguridad social, sino que los índices de pobreza y de inseguridad socioeconómica aumentan constantemente, a la par con un creciente deterioro de las condiciones de salud y la calidad de vida de la población.

Uthoff (2001) señala que los problemas de la cobertura y el insuficiente financiamiento, como también el del crecimiento del des-

Cuaderno 90.indd 70 11/22/04 4:30:25 PM

empleo y del sector informal, fueron planteados en los debates previos a las reformas, pero que, sin embargo, no se previó en qué forma podrían ser considerados en el nuevo marco regulatorio. La libertad de elección resultó ser un eufemismo, dado que el principio subyacente es la obligatoriedad de afiliación al sistema para todos los trabajadores activos, hombres y mujeres. A su vez, la posibilidad de escoger libremente entre determinadas administradoras de capitalización se ve restringida a solo a aquellas cuyo funcionamiento haya sido aceptado.

La privatización del sistema es otro eufemismo de la reforma, porque aún en los casos más puros de privatización, como los de Chile o Bolivia, el Estado cumple un papel fundamental en tanto regula en extremo el funcionamiento del sistema, obliga a la afiliación, financia los entes encargados de la supervisión y fiscalización del sistema (superintendencias); asume el triple costo de la transición (el déficit del sistema anterior, la pensión mínima para el nuevo sistema y el bono de reconocimiento para quienes se trasladan a este último), y garantiza tanto el rendimiento mínimo de las inversiones del fondo como el monto de la prestación (pensiones) en caso de quiebra de las administradoras.

La *cotización del empleador* es otra de las características de los nuevos sistemas. En un extremo se sitúan Chile, Bolivia, Perú, donde se eliminó directamente la contribución por parte del empleador. En los casos de El Salvador y México este aporte no sufrió modificaciones y en los de Uruguay y Argentina (por normas posteriores) se redujo, en tanto que en Colombia se incrementó. La dinamización del *mercado de capitales* es, nuevamente, otro eufemismo utilizado para legitimar las reformas. El incremento del ahorro nacional a largo plazo también ha sido esgrimido como argumento para justificar las reformas previsionales. Sin embargo, los capitales acumulados por los trabajadores en sus cuentas deben compararse con el costo fiscal de la transición. La deuda previsional implícita de algunos países de América Latina alcanza valores altamente significativos.

En síntesis, los problemas que presentan estos nuevos regímenes son: i) coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y una baja cobertura de los grupos más pobres; ii) descenso de la relación entre contribuyentes y beneficiarios; iii) evasión en el pago de las contribuciones; iv) bajos retornos de las inversiones; v) débil relación entre contribuciones y beneficios; vi) excesivos costos administrativos y bajo nivel de eficiencia; vii) sistemas financieros procíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan a la competitividad de las empresas; viii) nula consideración de los efectos diferenciados en términos de género, y ix) aumento del empleo precario, sin ningún tipo de cobertura de seguridad social.

Cuaderno 90.indd 71 11/22/04 4:30:25 PM

5. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN PÚBLICA Y DEL MERCADO DE TRABAJO

El análisis expuesto comprueba en qué forma la seguridad social garantiza una renta de reemplazo ante la disminución de los ingresos debido a un riesgo social. Su objetivo no consiste en proveer un salario mínimo, sino en restituir el nivel de vida de que se gozaba antes del siniestro social. Otro aspecto que se ha procurado destacar es que la seguridad social, al igual que todos los derechos sociales, llegó a ser uno de los fundamentos del Estado de bienestar moderno. La inseguridad social es el resultado de varios factores: la situación de las personas y su ubicación en el grupo familiar, el ambiente imperante en la economía y, en particular, en el mercado laboral, el diseño de las instituciones de protección social. Por lo tanto, ninguna institución puede cumplir aisladamente con el objetivo de la seguridad social, ya que este solo puede alcanzarse mediante un sistema complejo, lo que resulta coherente con la complejidad propia de los fenómenos de los cuales se ocupan las instituciones de política pública.

Las reformas implementadas en los años noventa no fueron simples intervenciones técnicas, sino que implicaron un cambio de paradigma en materia de seguridad social. Este cambio se expresa en la vinculación estrecha entre aportes y beneficios, en el descenso de los niveles de cobertura, en la exclusión de grandes grupos de población y en la privatización de la administración del sistema, con garantías estatales. La tendencia que prima en la actualidad no apunta a ampliar la cobertura, sino claramente a transferir más riesgos a la esfera individual.

La igualdad de trato que consagran los derechos sociales, si bien se plantea como paridades o equivalencias, pueden actuar como potenciador de desigualdades funcionales de las personas. El problema de la legitimidad de los seguros sociales radica en saber en qué medida eliminan tales desigualdades. El desafío actual consiste en interpretar esta situación a la luz de la profundización de las disparidades que trajeron aparejadas los procesos de ajuste estructural y que se reflejan en la falta de igualdad en las condiciones de acceso al mercado de trabajo y de apropiación de la riqueza.

Cuaderno 90.indd 72 11/22/04 4:30:26 PM

II. LAS REFORMAS PREVISIONALES EN CINCO PAÍSES SELECCIONADOS

Las reformas previsionales se impusieron como resultado de la profundización de los conflictos generacionales. Las coaliciones gobernantes de cada país negociaron la reforma con sectores a los que el tema atañía: sindicales, empresariales, banca, partidos políticos y Estado.[6] Sin embargo, los movimientos de mujeres estuvieron ausentes. Una de las razones de su ausencia fue, precisamente, la rapidez con que las reformas fueron impuestas, lo que no dejó "tiempo" para oponerse –salvo algunas acciones aisladas– hecho que fundamenta la falta de equidad de las decisiones adoptadas. El escaso margen que se otorgó a las instituciones para analizar el proyecto de reforma conspiró contra los resultados que esta pudo haber tenido. El discurso sobre las "bondades" del nuevo sistema actuó como mecanismo legitimador de su alto impacto y, con la excepción de intervenciones respecto del aumento de la edad para que las mujeres accedieran al beneficio previsional, no hubo mayores reclamos en términos de género.

En cada uno de los países mencionados, estas reformas se llevaron a cabo en el marco de severos planes de ajuste estructural. Contrariando diagnósticos y vaticinios, principalmente los planteados por organismos internacionales de asistencia crediticia, la moderada recuperación económica regional –salvo excepciones– no produjo la esperada generación de empleo productivo, en tanto que en la mayoría de los casos –como en el de Argentina– se deterioraban al mismo tiempo las condiciones del empleo y aumentaban la precarización y la pauperización.

Estas consecuencias ejercen un impacto directo en el funcionamiento del sistema previsional, dado que este se financia sobre la base de los aportes y contribuciones de trabajadores y trabajadoras. Si bien el proceso de ajuste y reforma estructural fue precedido de acciones guiadas por una misma línea conductora, dictada por los organismos de asistencia crediticia, sus rendimientos, incluidos sus impactos sociales, varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con el contexto económico.

En ninguno de los diagnósticos previos ni posteriores a la reforma se tuvo en cuenta las implicaciones que tienen las relaciones de desigualdad de género para los análisis, sean estos macroeconómicos o

6 Cabe citar, como ejemplo, el caso de Argentina; allí el gobierno negoció con los sindicatos más poderosos, les dio participación en las propias administradoras de fondos de pensiones y, de esta manera, estableció alianzas con los trabajadores activos en desmedro de los pasivos.

Cuaderno 90.indd 73 11/22/04 4:30:26 PM

resultantes de opciones políticas. No se prestó consideración alguna a la división sexual del trabajo, el ingreso y las responsabilidades, como tampoco se hizo referencia al suministro femenino de bienes y servicios en mercados ausentes o débiles.

En este sentido, la CEPAL (2000) ha señalado que a la falta de equidad que caracterizaba a los sistemas previsionales en América Latina se le sumaron las nuevas desigualdades que han traído aparejadas las reformas. También ha llamado claramente la atención respecto de la necesidad de considerar la inserción laboral de las mujeres y de determinar en qué forma son afectadas específicamente desde las perspectivas de la equidad social y de género. Esto significa que para establecer una relación de igualdad adecuada en los sistemas de pensiones es necesario incluir en el análisis los beneficios previsionales y el tipo de inserción laboral de las mujeres.

1. LA PERSPECTIVA AUSENTE: GÉNERO Y REFORMA PREVISIONAL

Los sistemas de reparto se basan en una concepción patriarcal de la sociedad, que toma como eje la familia nuclear y a la mujer como dependiente. Se ha establecido un sistema en el cual el título del derecho de la mujer al beneficio previsional no está dado por su categoría de ciudadana: en algunos casos lo adquieren como trabajadoras, pero la mayoría de ellas accede a él a través de su vínculo legal con el trabajador asalariado (titular), de manera que la mujer aparece como carga o dependiente. Por otra parte, al estar la cotización definida legalmente, las mujeres pueden obtener pensiones del sistema público con menor tiempo de afiliación que los hombres.

Las reformas cambiaron las condiciones para la adquisición de los derechos, sobre todo en el caso de la pensión por vejez, debido a que el costo fiscal es directamente proporcional al aumento o disminución de dichas exigencias. En los países considerados se han introducido restricciones, como se analiza más adelante, en las cuales se privilegió un análisis de costos financieros antes que de garantía de derechos.

Una muestra de la modificación de las condiciones de acceso a las prestaciones es el aumento de la edad de retiro, disposición que en algunos países se justificó sobre la base de la prolongación de la expectativa de vida, mientras que en otros implica solo un endurecimiento de los requisitos que no guarda relación con el fenómeno demográfico mencionado. Antes de la reforma, en la mayoría de los países la edad de retiro era de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, salvo en los casos de Chile, que presentaba una amplia variedad, y de Bolivia, donde se había fijado en 50 años para las mujeres y 55 para los

Cuaderno 90.indd 74 11/22/04 4:30:26 PM

hombres. Luego de las reformas, dichas edades se aumentaron en todos los países, excepto en El Salvador.

Bajo el régimen de capitalización surgieron nuevas brechas de género, las que ya existían bajo el régimen de reparto se profundizaron y no se produjo un aumento de la cobertura, sino que, por el contrario, esta disminuye progresivamente, tal como lo demuestra el análisis realizado.

En las desfavorables condiciones que presenta el mercado de trabajo urbano, el sistema de capitalización, al asociar aporte con beneficio, perjudica más a las mujeres. Mecanismos discriminatorios, como la brecha salarial, la intermitencia en la vida laboral y el peso del trabajo reproductivo, actúan negativamente y no les permiten acumular fondos para sostenerse en la etapa pasiva de la vida.

En el sistema previsional, la "libertad de opción" para trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia es obligatoria, mientras que para los trabajadores autónomos, la afiliación es optativa, salvo en Argentina, donde es obligatoria para ambas categorías de trabajadores.

Un aspecto no menor en términos de género es la utilización de tablas actuariales para calcular el monto de la prestación. Bajo el régimen de capitalización, los afiliados que cumplen con los requisitos para jubilarse pueden optar por: i) transferir el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual a una compañía de seguros de retiro, que se encargará de efectuar los pagos periódicos al beneficiario (renta vitalicia); y ii) efectuar retiros mensuales de su cuenta de capitalización individual, hasta agotarla (retiro programado). Por su parte, las administradoras de fondos de pensiones deben contratar un seguro colectivo que cubra los riesgos de invalidez y muerte de sus afiliados, de cuyos capitales asegurados depende la renta vitalicia que deberá pagarse a los beneficiarios. En cualquiera de los casos, el cálculo de la pensión se realiza sobre la base de una tabla actuarial que considera aspectos financieros y demográficos a partir de una tabla de mortalidad en la que las expectativas de vida son diferenciadas para mujeres y hombres. De esta manera, el fondo acumulado por las mujeres debe dividirse entre un número mayor de años –los que transcurren entre la edad de jubilación y la expectativa de vida femenina promedio– lo que da por resultado una pensión menor.

No existe mención alguna acerca de las diferencias entre hombres y mujeres en términos de causales de invalidez, y tampoco en cuanto a la constitución de comisiones médicas para determinar dicha invalidez, por lo que el tratamiento es indiferenciado para uno u otro sexo.

Al conjugar las condiciones para la adquisición del derecho a una pensión con la menor participación de la mujer en el mercado de trabajo y las brechas de ingreso, resulta que los saldos de las cuentas

Cuaderno 90.indd 75 11/22/04 4:30:26 PM

de capitalización serán más bajos en el caso de las mujeres y, en consecuencia, más se ampliarán las brechas de género.

2. CHILE: LAS VENTAJAS DE SER LOS PRIMEROS

La reforma efectuada en Chile, con más de 20 años de vigencia, es la que ofrece mayores evidencias empíricas. Considerado como "modelo" de reforma, poco se aprendió de la experiencia y fue implementado en otros países con escasas modificaciones.[7] Por otra parte, abre la posibilidad de mostrar causales discriminatorias intrínsecas al sistema, así como la falta de consideración de la perspectiva de género en la legislación pertinente.

En Chile se estableció un régimen sustitutivo: el anterior sistema público –régimen de reparto– fue reemplazado[8] por un sistema obligatorio de capitalización plena e individual, regido por las administradoras de fondos de pensiones (AFP). El Estado administra el sistema de reparto, en proceso de extinción, por intermedio del Instituto de Normalización Previsional (INP).

El sistema es obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y optativo para los trabajadores independientes o autónomos. Los miembros de las fuerzas armadas, la policía y el personal de gendarmería uniformado cuentan con su propio sistema previsional. Junto con el sistema contributivo existe otro asistencial, que favorece a las personas carentes de recursos y que no pueden acceder a prestaciones bajo algún régimen previsional.

En la Ley 3500, art. 17, se establece que los trabajadores afilados al sistema, menores de 65 años de edad si son hombres y menores de 60 años de edad si son mujeres, estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10% de sus remuneraciones y rentas disponibles, además de una cotización adicional y, eventualmente, voluntaria.

En diciembre del 2001 había 6.427.656 afiliados, de los cuales 3.685.739 eran varones y 2.741.728, mujeres. La relación entre fuerza de trabajo ocupada y cotizantes era del 75% (SAFP, 2002). En el mismo período, las mujeres representaban un tercio de la fuerza laboral chilena (dos millones sobre un total de seis millones).

7 Urriza (1996) cita dictámenes de la OIT en los que se señala que el modelo chileno no pertenece a la seguridad social, sino que es solo un mecanismo de ahorro individual, que podrá ser considerado como voluntario y complementario, pero no como obligatorio y sustitutivo.

8 No se permiten nuevas afiliaciones y a los afilados al sistema público se les dio la posibilidad de quedarse en él o pasar a un régimen de capitalización.

Cuaderno 90.indd 76 11/22/04 4:30:27 PM

Sin embargo, estos datos encubren un fenómeno de sobrerepresentación de la cobertura femenina. Arenas (2000) demuestra que la brecha de cobertura es considerable debido a la diferencia entre el total de afiliados –6,1 millones– y el de cotizantes –3,2 millones– (cifras de 1999). El alto porcentaje de afiliación se debe a que esta es obligatoria para los dependientes, ya que no hay posibilidad de desafiliarse del sistema en caso de cesantía o por intermitencias laborales, lo que a su vez determina que el porcentaje de cotización sea bajo.

Si bien la participación de las mujeres en el sistema de pensiones ha aumentado de un 37% a un 48% entre 1986 y 1999, mientras que la de los hombres pasó de un 34% a un 44% en el mismo período, este incremento oculta una importante brecha de cobertura entre mujeres por quintiles de ingreso, situación que no es tan pronunciada entre los hombres; tampoco toma en cuenta a las mujeres que realizan tareas reproductivas y que no disponen de ninguna cobertura (Gana, 2002)

El requisito para acceder a la garantía estatal de pensión mínima es, para hombres y mujeres, contar con 20 años de cotizaciones, con la posibilidad de completarlos cuando cumplan la edad de retiro si prolongan su vida laboral. Al establecer estas condiciones de acceso como si fuesen neutrales en términos de género, nuevamente se perjudica en mayor grado a las mujeres, ya que su trayectoria laboral es más reducida y muchas veces discurre en condiciones de precariedad, por lo cual no llegan a acumular los años de cotización requeridos.

Una tarea imprescindible para medir los impactos de género en el sistema es analizar los mecanismos de cálculo de los beneficios. En el caso de las pensiones de supervivencia, el cómputo se realiza sobre la base de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Esta modalidad genera diferencias entre los montos de las pensiones de hombre y mujeres, aun cuando los fondos acumulados sean iguales.

Arenas y Gana (2001) señalan que el antiguo sistema público de pensiones no presentaba desigualdades entre hombres y mujeres para el cálculo de los beneficios. Van aún más allá al sostener que, bajo ese sistema, las mujeres recibían mayores beneficios, ya que con una misma cantidad de aportes recibían un monto total de pensiones más alto. Este incremento se debía a que por su edad de jubilación y su mayor longevidad, su tiempo de retiro era también más prolongado. Además, solo necesitaban 10 años de cotización, lo que atenuaba los efectos de la intermitencia laboral, y accedían a las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, en tanto se encontraran inscritas.

En la Ley 3500, art. 6, se establece también que para ser beneficiaria la cónyuge sobreviviente debe haber contraído matrimonio con el causante de la pensión por lo menos con seis meses de anterioridad al deceso, o tres años antes si el matrimonio "se verificó siendo el causante pensionado de vejez o invalidez". Estas limitaciones no se aplican si

Cuaderno 90.indd 77 11/22/04 4:30:27 PM

la cónyuge se encuentra embarazada o existen hijos o hijas comunes menores de edad. A su vez, el cónyuge sobreviviente tendrá derecho a la pensión de supervivencia si fuese inválido (parcial o total), salvo si en el momento del deceso existiesen hijos comunes menores de edad (art.7).

La discriminación explícita en estos artículos es sorprendente, por cuanto consolidan la figura de la mujer como dependiente del marido y, obviamente, mientras se encuentre legalmente casada; por otro lado, un hombre solo puede recibir una pensión por vía de su esposa si es discapacitado. La visión retrógrada que revelan estos artículos condice con una legislación que hasta el 2004 no contemplaba el divorcio vincular.[9]

La reforma chilena dejó en claro que la denominación de régimen privado no es más que un eufemismo, ya que el Estado desempeña un papel fundamental en el sistema, en términos del financiamiento de la transición, la regulación y fiscalización de su funcionamiento y, especialmente, de las garantías aseguradas a los afiliados (garantía del rendimiento mínimo de la inversión, como también del pago de las pensiones en caso de quiebra de una AFP o compañía de seguros). De esa manera, el Estado garantiza una pensión mínima a los asegurados en las AFP que no hayan acumulado las sumas necesarias para acceder a una pensión y que cuenten con 20 años de aportes. Al mismo tiempo, existe un bono de reconocimiento por las contribuciones hechas en el sistema público por los asegurados que se cambiaron a una AFP. El caso de Chile también pone en evidencia los problemas que trajo el hecho de tratar la reforma como si fuese neutral en términos de género.

3. ARGENTINA: EL NUEVO PARADIGMA POR EXCELENCIA

En Argentina, mediante la reforma previsional, que data de 1993 –entró en vigencia en 1994–, se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIFP) (Ley 24241/93), entendiéndose por "integrado" la coexistencia, en una única estructura jurídica, de dos sistemas: el régimen previsional público, organizado bajo criterios de reparto, y un régimen de administración privada, de capitalización individual, que genera una especie de ahorro cautivo para apuntalar el mercado nacional de capitales. Cada sistema tiene formas de financiamiento diferentes.

9 Hasta antes de que se aprobara en Chile la reciente ley de matrimonio civil, la única figura prevista era la de nulidad del matrimonio, que resultaba ser un trámite muy costoso, por lo que pocas parejas accedían a él, en tanto que la mayoría optaba por el concubinato. Además, como la nulidad se basaba en el incumplimiento de ciertos requisitos en el momento de la celebración del matrimonio, la estrategia más usada era falsear la realidad para pedir la nulidad.

Cuaderno 90.indd 78 11/22/04 4:30:27 PM

El nuevo esquema resultó ser un régimen mixto, asentado en dos pilares: capitalización y reparto. El financiamiento del Régimen Público de Reparto (RPR), proviene de los aportes de los trabajadores autónomos y de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios. El Estado Nacional otorga cinco tipos de prestaciones: i) prestación básica universal (PBU), que se paga a todos los afiliados al SIJP, cualquiera sea el régimen elegido; ii) prestación compensatoria (PC), destinado a quienes estaban afiliados al anterior sistema previsional; iii) prestación adicional por permanencia (PAP), a la que tienen derecho aquellos afilados que hayan optado por permanecer en el régimen de reparto; iv) prestación por edad avanzada, reconocida a aquellos afiliados que no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones mencionadas anteriormente y, v) retiro por invalidez y pensión por fallecimiento.

Las condiciones para acceder a los beneficios de la jubilación ordinaria son las siguientes: 65 años de edad para los hombres y 60 para las mujeres, con 30 años de servicio y 22 de aportes. Bajo cualquiera de los dos regímenes, las mujeres podrán optar por continuar su actividad laboral hasta los 65 años. Se puede compensar con sobreedad los años de servicio faltantes (dos años de sobreedad y un año de servicio) (art. 19). Asimismo, se permite que el afiliado, de común acuerdo con el empleador, siga trabajando después de alcanzada la edad de retiro y postergue el inicio de la percepción de su jubilación (art. 111).

En caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión la viuda, el viudo, la conviviente, el conviviente, los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas. El viudo o el conviviente debe demostrar que era dependiente de la causante de la pensión, pero no sucede lo mismo con las beneficiarias mujeres (art. 53).

El derecho a pensión del o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite si fuera declarado culpable de la separación personal o del divorcio. Si no lo fuera y si el causante hubiera estado contribuyendo al pago de alimentos o estos hubieran sido demandados judicialmente, o si hubiera dado causa a la separación personal o al divorcio, la prestación se otorgará al cónyuge y al conviviente por partes iguales. Los porcentajes de pensión del sobreviviente son los siguientes (art. 98): el 70% para la viuda, viudo o conviviente no existiendo hijos con derecho a pensión; b) el 50% para la viuda, viudo o conviviente cuando existan hijos con derecho a pensión y, c) el 20% para cada hijo.

Con posteridad a la Ley 24241 se establecieron diversas medidas complementarias. En marzo de 1995 se sancionó la Ley de Solidaridad Previsional, en la que se autoriza a los jubilados y jubiladas a seguir trabajando. Se establece asimismo que el Estado Nacional solo garantiza el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, se

Cuaderno 90.indd 79 11/22/04 4:30:27 PM

reconoce la movilidad que establezca el presupuesto nacional y que en ningún caso estará en relación con las remuneraciones. El fundamento de esto, impensable en otro contexto político, es que ningún habitante puede reclamar "derechos adquiridos" contra el Estado. Con esta norma se dejaron de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de la redistribución de la renta nacional.

El 1° de agosto de 1997 entró en vigencia el régimen de jubilación para amas de casa, bajo el cual se establece que las mujeres sin actividad autónoma o que no estén en relación de dependencia podrán, en forma voluntaria, afiliarse a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y pagar un aporte de 34 pesos. Este régimen resultó incompatible con el desempeño de cualquier otra actividad autónoma o dependiente, siendo la dedicación exclusiva a la labor doméstica el fundamento de la norma.[10]

En virtud del Decreto 290/01 se dispuso que los empleadores, mediante el aporte mínimo, podían incorporar a las trabajadoras del servicio doméstico al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a una cobertura básica de salud. Las prestaciones contempladas son: jubilación por vejez, retiro por invalidez o pensión por fallecimiento, y cobertura bajo el Programa Médico Obligatorio (PMO) para el trabajador o trabajadora titular. Las contribuciones efectuadas por el empleador ingresarán al régimen público de reparto y el trabajador o trabajadora podrá efectuar aportes voluntarios a fin de acceder al sistema de jubilación.

Mediante el Decreto 1306, de diciembre del 2000, se buscó introducir modificaciones al sistema previsional; un cambio significativo fue el reemplazo de la prestación básica universal por una prestación suplementaria para todos los jubilados mayores de 65 años. Otras de las modificaciones contempladas en el decreto se refieren al otorgamiento del beneficio de jubilación ordinaria; figuran entre ellas la flexibilización de los requisitos en cuanto a años de aporte para acceder al beneficio, ya que si no se alcanzan los tres años exigidos por ley, se podría jubilar con 10 años de aportes. Dentro de este grupo están comprendidas mayoritariamente las mujeres.

En el caso de Argentina, el motor de las reformas fue una lógica netamente economicista, cuyo resultado fue el distanciamiento de una política social con el fin de fortalecer el sector financiero y la estabilidad de precios. Con el nuevo paradigma previsional aumentó la incertidumbre respecto de los beneficios futuros, ya que se le quitó

10 El aporte que realice un ama de casa entra en su totalidad a la AFJP, la cual toma como base un ingreso presunto de 312 pesos mensuales; cada AFJP cobra distintas comisiones, algunas solo un cargo fijo y otras agregan a este una comisión.

Cuaderno 90.indd 80 11/22/04 4:30:28 PM

financiamiento a los asumidos por el Estado (reparto) y los beneficios de las AFJP son indefinidos por naturaleza.

Un aspecto no menor es la comisión fija de un 4% que cobran las entidades por administrar las cuentas de capitalización individual. Aún más grave es la baja cobertura del sistema, problema que aumenta debido a las condiciones más restrictivas para acceder al beneficio y a la evasión de sus contribuciones por parte de los propios asegurados, lo que pone en riesgo la continuidad del esquema.[11]

No concluyen aquí los problemas del sistema de jubilaciones en Argentina. Como consecuencia del abandono del plan de convertibilidad de la moneda local (peso) con respecto al dólar, y de la adhesión de las AFJP al canje de la deuda pública con tenencias por más de 13 200 millones de dólares, los depósitos en las cuentas de capitalización se "pesificaron". Estas medidas provocaron una pérdida de activos y redujeron la confianza en el sistema. Las proyecciones y análisis coinciden en que el déficit previsional seguirá creciendo, que persistirá la caída de los montos de los haberes jubilatorios y que el Estado continuará asumiendo crecientes costos fiscales. La reforma argentina enseña que resulta muy difícil implementar un sistema privado de capitalización, que presupone ingresos regulares y suficientes a lo largo de la vida, cuando esto no es coherente con la situación macroeconómica del país.

4. BOLIVIA: EL MENOR COSTO

Bolivia realizó su reforma previsional recién en 1997, al entrar en vigencia la Ley 1732, sancionada el 29 de noviembre de 1996. Esta reforma ha sido una de las más radicales en la región, ya que se suprimió el antiguo sistema público y todos los fondos fueron absorbidos por el Tesoro Nacional.[12] Los asegurados debieron trasladarse al nuevo esquema, obligatoriamente los trabajadores y trabajadoras asalariados, en forma optativa los autónomos. Este diseño obedeció al objetivo de reducir los

11 Combatir la evasión fue una de las justificaciones fundamentales de la reforma. El supuesto era que la individualización de los aportes y su capitalización proporcionarían mejores "incentivos" para incrementar el ahorro de la población. Sin embargo, las evidencias muestran que, al margen de la "evasión administrativa", bajo el sistema privado no mejoraron los registros de cobertura típicos del sistema anterior.

12 En 1831 se creó el Fondo de Jubilaciones para los funcionarios del Estado y más de un siglo después, en 1956, se promulgó el Código de Seguridad Social, basado en los principios de universalidad, reparto y solidaridad. Este sistema cubría enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, asignaciones familiares y vivienda popular. Se financiaba con aportes y contribuciones provenientes de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

Cuaderno 90.indd 81 11/22/04 4:30:28 PM

costos fiscales, al igual que en la mayoría de los países, aunque el caso de Bolivia resulta más extremo. Si bien se introdujo el otorgamiento de un bono solidario, beneficio que no existe en ningún otro país, las posibilidades de extender la cobertura son limitadísimas.

Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) gestionan los fondos independientes: uno de capitalización plena e individual (CPI) y otro de capitalización colectiva (CC). El primero funciona como en los demás sistemas de capitalización, es denominado seguro social obligatorio de largo plazo (SSO) y comprende las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte y riesgos profesionales; el segundo, por su parte, fue constituido con el 50% de las acciones de seis empresas públicas privatizadas, transferidas en beneficio de los ciudadanos bolivianos con el objeto de financiar el pago de una anualidad vitalicia, denominada "Bono Solidario" (Bonosol), y también gastos funerarios. El Bonosol cubre a todos los ciudadanos y ciudadanas que tenían 21 años de edad a fines de 1995, fuesen asegurados o no e independientemente de su ingreso. Al alcanzar la edad de retiro (65 años, sin diferencia según sexo), los titulares del bono recibirán una suma anual en forma vitalicia (aproximadamente 248 dólares al año).[13]

En el nuevo sistema se eliminaron las cotizaciones del empleador y del Estado como tercero, trasladándose la mayor carga al asegurado, cuyo aporte pasó de un 3,5% a un 12% (10% para la pensión de vejez y 2%, que luego se elevó a un 2,5%, para cubrir la comisión de la AFP y la prima de la compañía de seguros).[14]

La Superintendencia de AFP debe ser financiada por las mismas compañías y durante los primeros 15 años de funcionamiento del sistema, el 100% de la inversión de las AFP deberá estar en títulos a largo plazo emitidos por el Tesoro Nacional, con el objetivo de asegurar el financiamiento para pagar las pensiones y el bono de reconocimiento. Esto significa que el rendimiento de la inversión dependerá por completo del Estado. Se ha dividido a todos los asegurados en dos grupos, según zonas geográficas, y no pueden cambiarse hasta el año 2000, salvo por traslado de domicilio. Aquí claramente no existe la competencia entre AFP (pilar del sistema de capitalización), ya que al menos durante los cinco primeros años se produce una especie de cautividad en solo dos administradoras. Esto ha significado constituir un "duopolio" de AFP (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

13 Mediante la Ley de Propiedad y Crédito Popular de 1997 se reemplazó el Bonosol por el Bolivida, que se paga a los mayores de 65 años y asciende a 60 dólares (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). Posteriormente en Bonosol es restituído mediante Ley 2427 de 2002, fijándose en 1.800 bolivianos, aproximadamente 230 dólares.

14 La comisión que se abona a las AFP, si bien es menor que en los otros países, resulta onerosa si se tiene en cuenta que no existe competencia y, por consiguiente, los gastos en promoción y publicidad son más bajos.

Cuaderno 90.indd 82 11/22/04 4:30:28 PM

Para los afiliados, las consecuencias de este duopolio son serias, dado que no solo se rompe con el principio intrínseco del sistema de capitalización, que es la apertura a la competencia por el mercado, sino que por ser un sistema obligatorio, las AFP no invierten recursos en informar a los afiliados sobre sus derechos y beneficios en el marco del sistema, como tampoco sobre el funcionamiento de éste. El traspaso del anterior sistema de reparto al de capitalización resultó compulsivo y acelerado, a raíz de lo cual pasarán varios años antes de que se logre modificar la "cultura organizacional", tarea aún más difícil tratándose de un cambio de paradigma, como el ocurrido en materia previsional.

Debido a sus pocos años de vigencia, el sistema cuenta con un escaso número de afiliados. En diciembre del 2001, estos llegaban a 675.889 personas, pocos más que en diciembre del 2000, cuando había 633.152 afiliados, de los cuales 601.234 eran trabajadores en relación de dependencia y sólo 31.918, independientes; del total, que representa aproximadamente un 18% de la PEA, corresponde un 67% a los varones y solo un 34% a las mujeres. El ingreso imponible es de 211 dólares, y el sistema tiene apenas 792 beneficiarios: un 27,8% con pensiones por invalidez, un 72,2% con pensiones por muerte y no se registran beneficios por vejez (AIOS, 2000)

Para acceder al beneficio de jubilación es preciso haber cumplido 65 años de edad, sin distinción de sexo (antes la edad era de 50 años para la mujer y de 55 para el hombre) (art.26). Los años de esperanza de vida al momento del retiro se estiman en 16.8 años para las mujeres y en 12.1 para los hombres; no se requiere antigüedad, sino que el monto se relaciona con el fondo acumulado en la cuenta de capitalización individual.[15]

En términos de relaciones de género, en el art. 5 de la Ley de Pensiones se establece que el cónyuge o conviviente supérstite, mientras no contraiga nuevo matrimonio o sostenga relación de convivencia, es derechohabiente de primer grado, seguido de los hijos e hijas del afiliado (siempre que sean menores de 18 años de edad, o hasta los 25 años si son estudiantes, más los inválidos declarados antes de los 25 años). Luego siguen, en segundo grado, progenitores, hermanos menores de 18 años si fueran declarados previamente por el afiliado y, en tercer grado, las personas elegidas por el afiliado y declaradas en el momento a su seguro vitalicio o a la AFP.

La condicionalidad del acceso al beneficio como derechohabiente está relacionada con la existencia de un matrimonio legal o convivencia

15 Resulta interesante mencionar que en el proyecto de ley se diferenciaba la edad de retiro –60 años para la mujer y 65 para el varón–, pero como la moción fue rechazada debido a una fuerte oposición política, la edad quedó unificada en 65 años para ambos sexos (Mesa-Lago, 2000b).

Cuaderno 90.indd 83 11/22/04 4:30:28 PM

"legitimada", lo que no configura un derecho para el nuevo beneficiario, ya que lo pierde si contrae matrimonio o convive con posterioridad al deceso del o la causante, lo cual implica una especie de penalización. Es decir, la ley condiciona el pago de un beneficio a la "elección" de un modo de vida por parte del derechohabiente.

Los fundamentos de la Ley de Pensiones radican en el art. 158 de la Constitución de Bolivia, según el cual es obligación del Estado "defender el capital humano". Esto significa proteger la salud de la población, asegurar la continuidad de los medios de subsistencia y la rehabilitación de las personas inutilizadas, así como propender a la mejora del grupo familiar. Se invocan principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia. Nuevamente, un decálogo eufemístico, ya que en los hechos el régimen sustitutivo que se aplicó es absolutamente limitante de la cobertura, de por sí reducida; además, el monto del bono solidario es bajo y corre riesgos ante un eventual desfinanciamiento del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC).

La Ley de Pensiones en Bolivia excluye cualquier consideración referida a las mujeres. No solo no se diferencia en cuanto a edad para acceder al beneficio, sino que se ignora totalmente la perspectiva de género. A ello se agrega que no es posible elegir el régimen de pensiones, ya que solo existe el de capitalización y, por ser un sistema totalmente cautivo, tampoco permite elegir la administradora.

5. COLOMBIA: EL RÉGIMEN PARALELO

La reforma previsional de Colombia se aprobó en virtud de la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral. Este comenzó a funcionar a fines de 1994, pero debido a su complejidad su implementación plena se demoró. En esta Ley se dispone asimismo la reforma en materia de salud (Sistema General de Seguridad Social en Salud). El nuevo sistema quedó integrado por el conjunto de entidades públicas y privadas, sus normas y procedimientos, y por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.

El sistema previsional se organizó a partir de un régimen de reparto y otro de capitalización individual. El primero, administrado por el Estado, comprende dos programas públicos: uno corresponde a las pensiones de los empleados de Gobierno a cargo del Estado; el otro es el administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS). Los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago a los beneficiarios

Cuaderno 90.indd 84 11/22/04 4:30:29 PM

de pensiones de vejez, invalidez o de sobrevivientes, e indemnizaciones sustitutivas previamente definidas.

La gestión del régimen privado de capitalización o régimen de ahorro individual con solidaridad se delegó en empresas privadas: las administradoras de fondos de pensiones. Las bases de este régimen son los ahorros provenientes de las cotizaciones, sus respectivos rendimientos financieros y la garantía de la pensión mínima. Ambos sistemas son excluyentes entre sí.

La afiliación es obligatoria para los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia, y optativa para los independientes. La elección entre ambos regímenes es libre, pero una vez tomada la decisión inicial, los afiliados pueden trasladarse de régimen una vez cada tres años, contados a partir del momento de su incorporación.

Entre los objetivos del sistema destaca el de garantizar la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población quede incorporada a sus beneficios, mediante "mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan a sectores sin capacidad económica suficiente: campesinos, indígenas, trabajadores, independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de prestaciones en forma integral"(art. 6).

Los grupos "vulnerables" configuran un espectro muy heterogéneo: los deportistas con los indígenas, las madres comunitarias con los trabajadores autónomos, los campesinos con los artistas. Según la ley son grupos sin capacidad "económica", por lo que se constituyó un Fondo de Solidaridad Pensional destinado a incorporarlos por medio de un subsidio (art.14).

Para acceder a una pensión de vejez (jubilación) bajo el régimen de ahorro individual es necesario: i) tener 55 años en el caso de las mujeres y 60 en el de los hombres; y ii) haber cotizado un mínimo de 1.000 semanas en cualquier tiempo. A partir del 1° de enero del año 2014, las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustarán a 57 años para la mujer y 62 para el hombre (art. 36).

Este modelo tiene la ventaja de que los asegurados presentes y futuros pueden escoger entre el programa público y el de capitalización individual (con administración múltiple). Esta libertad es más amplia que la ofrecida por el modelo sustitutivo y, al mismo tiempo, termina con el monopolio de la seguridad social y estimula la competencia.[16]

Los beneficiarios de una pensión de sobrevivencia son los miembros del grupo familiar del pensionado o pensionada por vejez, por invalidez, por riesgo común, que haya fallecido. También se considera que son

16 Por otra parte, este esquema presenta dos ventajas en relación con el vigente en Perú: las condiciones de acceso se hicieron más estrictas, y estas y las contribuciones de ambos programas se homologaron (Mesa- Lago y Bertranou, 1998).

Cuaderno 90.indd 85 11/22/04 4:30:29 PM

beneficiarios el cónyuge o el compañero o compañera permanente supérstite. En este último caso, el o la conviviente debe haber convivido con el fallecido durante al menos dos años seguidos con anterioridad a su muerte, excepto cuando tengan descendencia común (art.47).

Las prestaciones del Régimen Solidario de Prima Media son las pensiones de vejez, invalidez por riesgo común y de sobrevivientes. Asimismo, está contemplado un auxilio funerario. La pensión de vejez lleva los siguientes requisitos: tener 55 años cumplidos las mujeres y 60 años los hombres, y haber cotizado al menos 1.000 semanas. El monto de esta prestación es equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Puede incrementarse hasta un máximo de 85%, siempre que el afiliado siga cotizando en el sistema.

En el programa público, las condiciones de acceso al derecho a jubilación se hicieron mucho más estrictas: los años de cotización y de salario para calcular la pensión se duplicaron, de 10 a 20 años, y la tasa de reemplazo se redujo, pero curiosamente continúa siendo una de las más altas. Las otras prestaciones contempladas son: i) auxilio funerario; ii) garantía de crédito para la adquisición de vivienda: como requisito para obtener esta prestación, el afiliado tiene que haber acumulado en la cuenta individual una suma que le permita financiar una prestación superior al 110% de la pensión mínima de vejez. El monto excedente puede ser utilizado como garantía para créditos de vivienda y educación; iii) excedente de libre disponibilidad: los fondos que sobrepasen el capital requerido para acceder a una pensión cuyo monto sea igual o mayor al 70% del ingreso base de liquidación o al 110 % de la prestación mínima son de libre disponibilidad para el afiliado.

Uribe (2001) señala que uno de los objetivos de la reforma, que era poner término a la multiplicidad de fondos de pensiones, se cumplió solo en parte, ya que si bien en los hechos el número de ellos se redujo, no se llegó a unificarlos todos en un único fondo.[17] Entre los efectos positivos de la reforma para los trabajadores está la posibilidad de cambiar de un empleo asalariado en el sector público a otro en el privado, y viceversa, sin dispersar los aportes en fondos pensionales distintos o causar discontinuidad en el tiempo de cotización requerido para acceder a una pensión. También se avanzó en lo que respecta al establecimiento de pensiones mínimas y de un esquema de subsidios cruzados a través del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), que aunque

17 Por el contrario, en 1996 se creó un nuevo fondo para los empleados del sector de las telecomunicaciones, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) y en 2001 otro, el Fondo de Pensiones para las Entidades Territoriales (Fonpet). Además, se dictaron normas con el fin de consolidar regímenes especiales para los miembros de la policía (1995), y el Congreso (1994 y 2001), además de otorgarse beneficios pensionales a nuevas categorías de ocupación, como en el caso de los trabajadores de la cultura, a raíz de la creación, en 1997, del Ministerio de Cultura (Uribe , 2001).

Cuaderno 90.indd 86 11/22/04 4:30:29 PM

no ha producido un incremento importante de las tasas de afiliación de la población excluida del régimen, al menos es un progreso, que se complementa con las pensiones de indigencia.

Luego de siete años de vigencia del nuevo régimen, la cobertura real del sistema de pensiones –excluidos los afiliados que no cotizan– es de una cuarta parte de la población económicamente activa. Esta proporción no es distinta de la que se registraba en el sistema prerreformado (Uribe, 2001).

6. EL SALVADOR: RÉGIMEN SUSTITUTIVO

El Salvador fue uno de los últimos países en reformar su sistema provisional, lo que se hizo mediante la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones 927/96, implementada en 1998. El sistema de ahorro para pensiones (SAP) es obligatorio para los trabajadores y trabajadoras de los sectores privado, público y municipal, cubre riesgos de vejez, invalidez común y supervivencia. En el art. 9 se establece que los trabajadores agrícolas y domésticos serán incorporados al sistema de acuerdo con las condiciones particulares de su trabajo, dictándose al efecto un reglamento especial.

Como régimen sustitutivo, difiere del chileno en que la "opción" para permanecer en el antiguo programa o cambiarse al nuevo es determinada por la edad. En esta forma, solo los asegurados entre 36 y 49-54 años de edad gozan de este derecho. En el art. 11 se establece la incompatibilidad de la cotización simultánea en el antiguo sistema público y en el sistema privado de ahorro para pensiones. En ambos regímenes la edad de jubilación es de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres, con 25 años de contribuciones o 30, caso en el que no se tiene en cuenta la edad.

Otra particularidad del sistema salvadoreño es que se incrementa la contribución del empleador y también la del asegurado. En el art. 16 se dispone que la tasa máxima de cotización será de un 13% del ingreso base imponible: i) 10% se destinará a la cuenta individual de ahorro para pensiones; y ii) 3%, como máximo, a la comisión pagadera a la AFP por el contrato de seguro por pensiones de invalidez y de sobrevivientes, así como por la administración de la cuenta individual de jubilación. Se contempla la posibilidad de hacer aportes voluntarios hasta por un 10% del ingreso base.

El sistema de seguridad social es coordinado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Para velar por el sistema de previsión social de creó la Superintendencia de Pensiones, que será financiada por las AFP. Funcionan cinco administradoras de fondos, lo cual limita la competencia entre ellas.

Cuaderno 90.indd 87 11/22/04 4:30:29 PM

Para acceder a la pensión mínima se requiere un total de 25 años de contribuciones; su monto se calcula sobre la base del salario promedio y está limitado por los recursos fiscales disponibles. La pensión de supervivencia se le otorga a el o la cónyuge si hubiera contraído matrimonio con el afiliado por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha del fallecimiento y, en caso de unión no matrimonial, debe demostrarse un mínimo de tres años de vida en común.

Los asegurados tienen derecho a elegir la mejor pensión entre la calculada de acuerdo con las normas del programa público y la que resulte del fondo acumulado en la cuenta individual del sistema de capitalización. En el art. 51 del Decreto 927 se establece la obligación de la AFP de suministrar al afiliado una libreta de ahorros con el registro de todos los movimientos de su cuenta y de enviarle un balance de su cuenta cada seis meses. En diciembre del 2001 el sistema contaba con 919.805 personas afiliadas, de las cuales 895.545 (97%) eran dependientes (correspondiendo el 40,4% a mujeres y el 57% a hombres), y 24.260 independientes (2,5% de los cuales eran mujeres y 1,6%, hombres). La población total afiliada en el último mes del 2001 ascendió, en términos acumulados, a 919.805 y entre diciembre del 2000 y diciembre del 2001 se registró un aumento del 8,5%, equivalente a 72.000 trabajadores (SAP, 2002), en el marco de una tasa de desempleo urbano que en el año 2000 alcanzaba al 6,6% y a un 7,5% en las áreas rurales. Las cifras correspondientes al desempleo femenino, por su parte, eran de 25% y 15,1%, respectivamente.[18]

En El Salvador, la reforma del sistema previsional enfrenta serios problemas. Alvarenga (2002) plantea dos tipos de acciones que deberían tomarse a corto y mediano plazo. Propone, en lo inmediato, una reconceptualización del cálculo de los certificados de traspaso cuando los expedientes laborales están incompletos. La medida tendría un resultado similar al bono de reconocimiento chileno. A largo plazo recomienda varias acciones: i) definir una política laboral que reduzca las fallas del mercado de trabajo que inciden en el sistema previsional; ii) revisar el sistema previsional con un enfoque de género para garantizar criterios más equitativos en los beneficios y el cálculo de las prestaciones; iii) diseñar mecanismos compensatorios para cubrir los años que las mujeres dedican a las tareas reproductivas; iv) promover la elaboración de tablas actuariales que consideren las diferencias de esperanza de vida entre hombres y mujeres; y v) ampliar la cobertura del sistema para incorporar a los trabajadores y trabajadoras informales.

18 Los patrones que explican el comportamiento laboral según sexo en las zonas rurales y urbanas es la inserción de los varones menores de 15 años en el medio rural, mientras que las mujeres participan en las zonas urbanas, empleándose mayoritariamente en comercio, los servicios, la industria manufacturera y la de maquila.

Cuaderno 90.indd 88 11/22/04 4:30:30 PM

III. EL NUEVO PARADIGMA PREVISIONAL

La situación previsional se define por la inserción en el mercado de trabajo, ya que los sistemas previsionales fueron diseñados para cubrir las contingencias de la vejez de los trabajadores asalariados y se tomó como modelo las ocupaciones estables, con remuneraciones uniformes y, en el mejor de los casos, ascendentes y sin discontinuidades durante el ciclo laboral.

Las reformas realizadas en los últimos años tampoco consideraron el rol reproductivo de las mujeres por sí mismo, sino solo en términos de la disponibilidad de su ingreso. Si bien legalmente se toma como sujetos del sistema de capitalización a trabajadores y trabajadoras, se sigue considerando como base el aporte salarial y se relaciona directamente el aporte con el beneficio; por consiguiente, quien no cuente con un ingreso regular no puede acceder al sistema y permanecer en él.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la inserción laboral femenina desde los años noventa puede definirse como un proceso polarizado entre puestos de trabajo que se concentran en altos niveles y en bajos niveles, con preponderancia de estos últimos. En todas las categorías ocupacionales las mujeres perciben menores ingresos que los hombres. Asimismo, mientras se amplía la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, paralelamente se les restringen los beneficios sociales y las prestaciones correspondientes; se vuelve así aún más visible la asimetría entre hombres y mujeres en cuanto a oportunidades, incentivos y disponibilidad económica.

La discriminación de género es una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de las personas y las formas en que se mantiene la cohesión en sociedades profundamente desiguales. En realidad, el problema es aún más grave, ya que en ningún ámbito existen mayores dificultades para la mediación de la calidad de vida que en el de las vidas y capacidades de las mujeres (Nussbaum y Sen, 1996).

El problema no radica en el aumento de la participación de las mujeres en la población económicamente activa (PEA), sino en las formas en que se produce su inserción laboral. Los individuos pueden desarrollar sus capacidades en la sociedad solo cuando tienen aseguradas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y cuando los objetivos de las políticas económicas y sociales incorporan valores fundamentales, que deberían adoptarse como parámetros de evaluación, referidos a la promoción de la igualdad, la equidad en el tratamiento de características personales y la racionalidad económica.

Resulta interesante notar que en los planes para promover la igualdad de oportunidades llevados a cabo por los países se dice solo

Cuaderno 90.indd 89 11/22/04 4:30:30 PM

de manera genérica "garantizar el acceso de las mujeres a la seguridad social". Si bien en la mayoría de esos planes se plantean mecanismos y convenios interinstitucionales para la ejecución y seguimiento de líneas de acción, especialmente aquellas acordadas en la Plataforma de Acción de Beijing sobre el tema de la seguridad social, no existe ninguno que se focalice en los sistemas previsionales.[19]

Estas iniciativas, en su mayoría, apuntan a realizar acciones para "lograr la igualdad de oportunidades en la participación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo", mediante la eliminación de factores de discriminación de género que impiden la igualdad salarial, el acceso de las mujeres a puestos laborales con poder de decisión y la formación de las mujeres en distintas ramas de actividad.

Cabe destacar una especie de "dispensa" en que comúnmente caen las argumentaciones y que consiste en darle prioridad a la situación laboral de la mujer, a las brechas de ingreso y a la discriminación ocupacional, dejando la contingencia de la vejez como una segunda instancia de reivindicación.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil no han abordado la equidad de género en materia previsional. El movimiento de mujeres lo incluye como un tema dentro de la lista de reivindicaciones en materia laboral, pero no fue ingresado en la agenda ni siquiera en el momento en que se sancionaban las leyes previsionales. Tampoco las organizaciones de jubilados y pensionados incorporan la perspectiva de género, pero sí el tema de la equidad, al manifestarse permanentemente en contra de la caída de los haberes, la carencia de cobertura médica y la falta de una posición clara frente a la reforma, oponiéndose al modelo de capitalización, entre otras razones, porque conlleva un desfinanciamiento del régimen público, del cual ellos dependen.

A. GÉNERO Y REFORMA PREVISIONAL: LECCIONES APRENDIDAS

Son muchos los aspectos que deben tomarse en cuenta al evaluar los impactos de la reforma previsional desde una perspectiva de género. No se trata de un análisis meramente técnico, sino de una cuestión

19 En esta dirección apunta el proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina", que es producto de consultas preliminares llevadas a cabo con las oficinas nacionales de la mujer de la región en el marco de las actividades preparatorias de la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, Perú, 8 al 10 de febrero del 2002) y del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulado "Mujeres 2000: igualdad de género, desarrollo y paz para el siglo XXI" (Nueva York, 5 al 10 de junio del 2000).

Cuaderno 90.indd 90 11/22/04 4:30:30 PM

más compleja, que comprende los valores y principios inherentes a los objetivos que se pretende alcanzar y a los mecanismos diseñados para lograrlos. En consecuencia, es preciso considerar numerosos aspectos de las reformas previsionales llevadas a cabo en los cinco países analizados.

La primera enseñanza que puede extraerse del proceso es que no se puede realizar una reforma de tal magnitud en tan poco tiempo y sin analizar sus potenciales impactos. Se buscó privilegiar intereses corporativos y la rentabilidad del sistema en desmedro del aumento de la cobertura de la población. Todo ello, además, con efectos diferenciados para hombres y mujeres.

En términos de género, los problemas identificados corresponden a los siguientes temas: i) edad de retiro; ii) trabajo informal y trabajo formal; iii) trabajo no remunerado; iv) monto, naturaleza y evolución de la remuneración; v) mayor expectativa de vida de las mujeres; vi) condiciones para la adquisición del derecho a una pensión; vii) alto costo de las comisiones fijas de las administradoras; viii) modalidades de retiro (vejez, invalidez, supervivencia); ix) cálculos actuariales para determinar el monto del beneficio previsional; x) condiciones impuestas a los derechohabientes, y xi) baja cobertura del sistema.

La segunda enseñanza de las reformas se relaciona con el marco general de las políticas de ajuste estructural aplicadas en América Latina. Estas impusieron un nuevo régimen de distribución de las capacidades de las personas para generar ingresos, el cual sentó sus bases en el desmantelamiento de la red de seguridad laboral que sostenía tales capacidades en el pasado.

La tercera enseñanza se relaciona con el tipo de modelo económico en el cual se insertan los sistemas previsionales y con el tipo de mercado de trabajo congruente con dicho modelo. Los sistemas de capitalización individual presuponen ingresos regulares a lo largo del ciclo de vida laboral, los que serían garantizados, supuestamente, por un marco de estabilidad que se alcanzaría con las políticas macroeconómicas implementadas durante la década de 1990. Este resultado se logró solo parcialmente, ya que el denominado "círculo virtuoso" de dichas políticas fue declinando hacia finales de la década y en algunos casos, como el de Argentina, desembocó en situaciones recesivas extremas, con el consiguiente aumento del desempleo y de la evasión previsional.

El proceso también enseña que el resguardo del derecho a la información no supone solo sistematizar la evolución de la cobertura y el registro de los afiliados/cotizantes del sistema, incorporando las características de estos, así como indicadores de género, sino que también comprende el derecho de los afiliados a conocer exhaustivamente las ventajas y desventajas del sistema para hacer uso de su "libertad de elección".

Cuaderno 90.indd 91 11/22/04 4:30:30 PM

Finalmente, otra lección del proceso de reforma se refiere específicamente a la legislación previsional, ya que se constata una falta de promoción de oportunidades para acceder al sistema, para ampliar la cobertura, para aumentar la cotización, para disminuir el riesgo y para equiparar el cálculo actuarial. Esta falta de promoción difiere considerablemente entre hombres y mujeres y se traduce, en definitiva, en condiciones de desigualdad en desmedro de la mujer. Una vez más, la principal discriminación la constituyen las oportunidades diferenciadas por sexo en el mercado de trabajo y la no consideración del trabajo reproductivo.

La seguridad social no implica solo de una cuestión económica, sino también política y cultural. No está vinculada únicamente al crecimiento económico, sino a la definición del conjunto de las oportunidades de vida de la población, a las propias formas de integración social. Por lo tanto, a la luz de las actuales tendencias económicas, cabe plantear las siguientes preguntas: ¿es más importante la "seguridad" en el ingreso que la "rentabilidad", ¿qué se debe privilegiar, lo "básico" y "necesario" antes que lo "máximo"?, y, por la mismo, ¿la ampliación de la cobertura antes que la mayor capitalización de fondos?

La falta de claridad en la conceptualización de los problemas ha generado innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas integrales de seguridad social y hacer efectivos los derechos sociales. Se trata de abrir nuevos espacios que amplíen los márgenes de acción de las políticas públicas y que, a su vez, induzcan cambios graduales en la nueva estructura del Estado posterior a la reforma, pero que determinen un claro vuelco de las tendencias en el sentido de prestar consideración a las diferencias de género y de ampliar las oportunidades de vida de las mujeres.

B. RECOMENDACIONES

En cada uno de los países donde se han reformado los sistemas de pensiones se han formulado e implementado diversas propuestas para modificar los actuales regímenes. La mayoría se concentra en la introducción de mecanismos para ampliar la cobertura, hacer efectivas las pensiones mínimas, establecer topes a las comisiones de las administradoras, mejorar las tasas de reemplazo y reducir el costo fiscal.

1. Propuestas de reformas integrales

En primer lugar, se presenta una propuesta que busca garantizar la seguridad de los ingresos de las personas. Se relaciona, en particular,

Cuaderno 90.indd 92 11/22/04 4:30:31 PM

con el derecho de toda la población a disponer de un ingreso garantizado que ofrezca una base mínima para funcionar socialmente y reduzca el riesgo de caer en una trayectoria que lleve a la pobreza. Se trata de la propuesta sobre *ingreso ciudadano*, que puede entenderse como la versión más amplia de la noción de red de seguridad de los ingresos. Este ingreso es incondicional para todos los ciudadanos y ciudadanas, no exige ninguna contraprestación a cambio y es independiente del ingreso proveniente de otras fuentes (Lo Vuolo y otros, 1999; Pautassi, 1995).

En segundo lugar, Emilio Morgado (2001 y 1998), de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, propone dos modificaciones, que si bien se inspiran en el sistema chileno, pueden considerarse más globales. La primera consiste en establecer tres regímenes contributivos de pensiones: uno sería el de las pensiones mínimas garantizadas; otro, el de los beneficios definidos y vinculados a los ingresos, con aportaciones bipartitas, y el tercero sería de carácter complementario, con aportes de los afiliados y, eventualmente, de los empleadores. A estos se sumaría un cuarto régimen asistencial y no contributivo. La segunda propuesta consiste en establecer algún mecanismo de participación informativa o consultiva de los afiliados.

2. A nivel de los tratados internacionales y planes de igualdad

Cabe recordar aquí las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los países que han ratificado el Pacto Internacional sobre tales derechos, en las cuales se fue delineando con mayor claridad la obligación de los estados de mantener una vigilancia o supervisión efectiva sobre el grado de vigencia real de los derechos económicos, sociales y culturales. Se considera que la producción de información es una condición previa para ejercer esa vigilancia y se impone a los estados el deber de recopilar información sobre diversas materias y garantizar el acceso a ella.

En la misma dirección, el Comité ha establecido la obligación de los países de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar hacia la plena concreción de los derechos económicos, sociales y culturales. Las obligaciones de vigilancia, recopilación de información y diseño de un plan de acción para la implementación progresiva de estos derechos son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los demás derechos consagrados en el Pacto (Observación general N° 1, puntos 3 y 4). La producción de información para evaluar el grado en que se satisfacen los derechos sociales y la formulación de un plan son medidas que el Estado debe adoptar de manera inmediata. La limitación de recursos no puede aducirse como excusa para el incumplimiento.

La ausencia de mecanismos internacionales específicos que protejan a los adultos mayores da cuenta de la falta de consideración de

Cuaderno 90.indd 93 11/22/04 4:30:31 PM

que son objeto. Nuevamente, resulta fundamental que se incorpore la problemática del adulto mayor, incluida la necesidad de procurarles cobertura previsional, en los planes de igualdad impulsados por los mecanismos para el adelanto de la mujer y que se emprendan acciones positivas al respecto. Estas recomendaciones se fundamentan en el imperativo de avanzar hacia el ejercicio de una ciudadanía plena y pertenecen al campo de los derechos humanos primordiales.

3. A nivel de la sociedad civil

Si una de las deficiencias de las reformas previsionales de los años noventa fue la falta de participación de la sociedad civil en su diseño e implementación, en esta instancia de redefinición de los sistemas previsionales resulta fundamental llevarla adelante en el marco de un debate público, con participación de todos los ciudadanos y ciudadanas, para que expresen sus demandas respecto de las políticas e instituciones reformadas y por reformar.

Las demandas y necesidades diferenciadas de las mujeres deben ser consideradas cabalmente, ya que no solo importa el derecho a la calidad de miembro de la sociedad, sino cómo se disfruta tal derecho. Fortalecer las posibilidades de que las mujeres expresen sus demandas en relación con los problemas de los sistemas previsionales y sus posibles vías de solución es una clara y necesaria opción política.

Promover la efectividad de las instancias para presentar reclamos y exigir el ejercicio del derecho a la información, así como instituir mecanismos de denuncia en las superintendencias o las defensorías, además de ser medidas gratuitas, agilizaría considerablemente la superación de situaciones desventajosas y, al mismo tiempo, permitiría ampliar el espectro de reclamos para incluir aquellos referidos a brechas de género en el sistema.

4. Trabajo no remunerado

Se debe destacar aquí una falacia, cuyo reconocimiento como tal resulta imperativo para avanzar en los procesos de revisión de los sistemas previsionales: el trabajo no remunerado de la mujer se sigue considerando como absolutamente elástico, a pesar de las evidencias disponibles, con lo cual la situación de las mujeres es agravada por su imposibilidad de acceder a un sistema previsional al no conferírseles la calidad de trabajadoras.

Mientras no se acepte que las tareas de cuidado no son un bien privado, sino que deberían considerarse como un bien público, no se va avanzar en la dirección debida. Cuestiones como la división del trabajo en el interior del hogar y la percepción de la mujer como "dependiente"

Cuaderno 90.indd 94 11/22/04 4:30:31 PM

seguirán vigentes y no habrá progresos en cuanto a proveer cobertura previsional a las mujeres no asalariadas. Tampoco se reconocerá que las tareas de cuidado resultan fundamentales para generar capacidades sociales, las cuales, a su vez, son indispensables para el desarrollo de la persona y sus posibilidades.

Entre las opciones de política pública se pueden señalar las siguientes:

- Modificar las condiciones para el acceso de las mujeres al sistema previsional, para que no se contemple solo la calidad de trabajadora asalariada o de miembro del grupo familiar del jefe de hogar; esto supone estudiar nuevas formas de incorporación de las mujeres al sistema.
- Reducir los requisitos de edad y antigüedad en el caso de la mujeres para facilitar su acceso al beneficio previsional.
- Modificar la división del trabajo en el interior del hogar para favorecer los arreglos familiares y permitir el ingreso de las mujeres en el mercado de trabajo, de modo que puedan insertarse laboralmente en igualdad de condiciones con los hombres.
- Promover políticas sobre implementación de servicios de cuidado (guarderías infantiles, asignaciones familiares para las madres).
- Propiciar la modificación de la división sexual del trabajo, lo que requerirá cambios en las políticas públicas y los comportamientos privados.
- Implantar el "derecho al tiempo para el cuidado", que se refiere a poder tomar tiempo tanto para salir al mercado laboral como para combinar cuidado y trabajo. Este derecho debe ir acompañado de medidas que al menos incentiven a los hombres para que también lo ejerzan (Valenzuela, 2002).

5. Agenda de investigación

Los aspectos que deben incorporarse a la agenda de investigación en materia previsional son numerosos, por lo que solo se mencionan aquí los más relevantes.

- Instalar como "campo" de conocimiento e investigación el análisis de los sistemas previsionales desde una perspectiva de género.

Cuaderno 90.indd 95 11/22/04 4:30:31 PM

- Producir información, lo que supone completar, rediseñar o perfeccionar instrumentos sistemáticos para la recolección de datos desagregados por sexo, que incluyan indicadores de género en materia de seguridad social.
- Analizar las implicaciones de la transición demográfica y sus efectos para hombres y mujeres en los sistemas previsionales.
- Elaborar tablas actuariales para el cálculo de beneficios previsionales de acuerdo con los índices de mortalidad de cada país.
- Investigar la situación previsional de los migrantes y sus impactos en términos de género.
- Analizar interdisciplinariamente los tipos y grados de invalidez que determinan el derecho a pensión y sus implicaciones en términos de equidad de género.
- Establecer comisiones médicas mixtas que resguarden las diferencias de género en caso de contingencias de salud que tengan relación con el sistema previsional.
- Fomentar la evaluación de los impactos de los nuevos sistemas teniendo en cuenta su diferenciación en términos de género.
- Promover la inclusión de la perspectiva de género en el marco del Derecho de la Seguridad Social. Cabe notar que en la definición de las contingencias no se presta consideración alguna a la perspectiva de género.
- Analizar los impactos macroeconómicos de la inclusión del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales y en el financiamiento del sistema previsional.

Para finalizar, debe quedar en claro que la preocupación por la situación fiscal, frecuentemente esgrimida y considerada como una barrera infranqueable para cualquier política que se pretenda implementar, no tiene que ser vista como una limitante. La erosión de las fuentes de financiamiento fiscal, el peso de la deuda pública acumulada y el excesivo nivel de las erogaciones públicas son los argumentos que reiteran los mentores de las políticas de ajuste estructural para justificar los bajos rendimientos de las que ellos mismos pusieron en práctica.

Cuaderno 90.indd 96 11/22/04 4:30:32 PM

Bibliografía

AIOS (Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones) (2001), *Boletín estadístico*, Nº 5, junio.

Alvarenga, Ligia (2002), "A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, inédito.

Arenas, Alberto y Pamela Gana (2001), "Reformas a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género", *serie Población y desarrollo*, Nº 18 (LC/L.1614-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.155.

Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis, Washington, D.C.*

Bock, G. (1993), "Pobreza femenina, derechos de las madres y Estados de Bienestar (1890-1950)", Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer, Duby y Perrot (comps.), tomo 10, Madrid, Taurus.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LG.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile.

Gana, Pamela (2002), "Seguridad social: sistemas de pensiones y género en Chile. Más derechos económicos, sociales y culturales, menos desigualdades de las mujeres en Chile", Informe de derechos económicos sociales y culturales de las mujeres en Chile, 2001, Corporación de Desarrollo de la Mujer, Santiago de Chile, La Morada.

Lo Vuolo, Rubén y otros (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP)/ Miño y Dávila.

Marshall Thomas y Tom Bottomore (1996), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Classic.

Mesa Lago, Carmelo (2000a), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social en el umbral del siglo XXI", *serie Políticas sociales*, Nº 36 (LC/L.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

_____(2000b), "Estudio comparativo de los costos fiscales en las ocho reformas previsionales en América Latina", *serie Financiamiento del desarrollo*, Nº 93 (LC/L.1344-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00. II.G.29.

Mesa Lago, Carmelo y Fabio Bertranou (1998), *Manual de economía e la seguridad social en América Latina*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Morgado, Emilio (2001), "Presente y tendencias de la seguridad social", *Memorias del decimosegundo Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Sinaloa.

_____ (1998), "Reforma de la seguridad social en Chile. El sistema de pensiones por vejez", *Las reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Nussbaun, Martha y Amartya Sen (1996), *La calidad de vida*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Cuaderno 90.indd 97 11/22/04 4:30:32 PM

O´Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin´s Press.

Offe, Claus (1995), "Un diseño no productivista para políticas sociales", *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*, Rubén Lo Vuolo (comp.), Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP)/ Miño y Dávila.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2001), *Trabajo decente para la mujer. Una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Beijing, Ginebra.*

Pautassi, Laura (2001), "Equidad de género y calidad en el empleo. Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina", serie Mujer y desarrollo, Nº 30 (LC. L.1506-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01. II.G.45.

_____ (2000), "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades: ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina", *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho*, Gioconda Herrera, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-CONAMU.

_____ (1995), "¿Primero...las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano", *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*, Rubén Lo Vuolo (comp.), Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP)/ Miño y Dávila.

SAFP (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones) (2002), *Sistema chileno de AFP. Resultados 2001, Santiago de Chile.*

Standing, Guy (1992), "The need for a new social consensus", Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform, Philippe Van Parijs (ed.), Londres, Verso.

Uribe, Consuelo (2001), "La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género", Bogotá, D.C., octubre, inédito.

Uthoff, Andras (2001), "La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes", serie

Financiamiento para el desarrollo, Nº 112 (LC/L.1575-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

Valenzuela, María Elena (2002), "Comentarios al trabajo de Daniel Jiménez *Viejas y nuevas tendencias de la ciudadanía social de las mujeres chilenas. Análisis de la evolución de derechos y beneficios previsionales*", documento preparado para la Reunión de expertos sobre el impacto de género en el sistema de pensiones de Chile, Santiago de Chile, 17 y 18 de junio.

Cuaderno 90.indd 98 11/22/04 4:30:32 PM

Capítulo 4

GÉNERO, PREVISIÓN Y CIUDADANÍA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Daniel M. Giménez*

I. INTRODUCCIÓN

Entregar bienestar y protección social de calidad a las mujeres y hombres miembros de una sociedad implica una adecuada distribución de las responsabilidades que ello conlleva entre diversos componentes. El "dilema del cuidado" asume distintas formas en cada momento histórico o tipo de organización social. Varía con la cultura, el nivel de desarrollo institucional, la distribución de recursos de poder en la sociedad y con la capacidad de los diversos actores relevantes, mujeres y hombres, para movilizar esos recursos. Parte significativa de esta carga recae en la familia, aunque subsistemas sociales como el Estado, el mercado o diversas comunidades asociativas han tenido una participación visible en la materia. Este hecho tiene un importante fundamento de género y consecuencias relevantes para el estatus de las mujeres en la sociedad. Cuando la familia es el principal proveedor de servicios de cuidado y bienestar, las mujeres deben excluirse del mercado laboral o bien enfrentar mayores dificultades que los hombres para conciliar roles productivos y reproductivos.

A pesar de los profundos cambios que las reformas previsionales indujeron en América Latina, la distribución social de las respon-

* Consultor de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

Cuaderno 90.indd 99 11/22/04 4:30:33 PM

sabilidades en este ámbito no ha sufrido alteración alguna. Las políticas públicas y las leyes previsionales siguen considerando a las mujeres como las encargadas directas o indirectas de estas labores, en tanto que la familia mantiene un papel relevante en su ciudadanización.

A. PRIVATIZACIÓN DEL CUIDADO

El régimen de capitalización individual que entró en vigencia en Chile hace más de 20 años inspiró varias reformas en América Latina. En el proceso, diseñadores y ejecutores de las políticas de reforma volvieron sus miradas al Estado como el principal responsable de la aguda recesión que la crisis había traído consigo.[1] Por ello, las propuestas de reforma, que en un primer momento buscaron fortalecer el mercado como base del sistema económico (reformas de primera generación), apuntaron ahora a la necesidad de transformar las estructuras estatales.

Así surgieron las reformas institucionales o de segunda generación, cuyo objetivo era implantar la lógica de la administración privada en el manejo de los asuntos del Estado. Se trataba de generar condiciones mínimas para una gestión pública eficiente y adaptada a las nuevas exigencias de competitividad global impuestas por los cambios registrados en el sistema económico internacional.[2]

En la literatura especializada (ILPES, 1995, p. 26 y otras) se clasifican las reformas previsionales, en función de su eficiencia económica y financiera, como económicas o institucionales (Edwards,1998, p. 73). Algunos expertos desconocen o confunden el objetivo de un sistema previsional. Según Alejandra Cox (2000a, p. 282), por ejemplo, la "sostenibilidad" es lo que mejor define el nuevo sistema chileno de pensiones. Este argumento confunde lo necesario con lo deseable y, por esta razón, incurre en una falacia.[3]

1 Sobre la crisis económica y la reconversión neoliberal, véase Oszlak (1999, p. 85); Lustig (1995); Torre (1998).

2 En algunos casos, las reformas de segunda generación buscaron profundizar el Estado de derecho, consolidar la democratización y fomentar la integración sociopolítica de sectores sociales sistemáticamente excluidos, fuera o no en forma intencional. A estos objetivos responden medidas como la creación de organismos estatales encargados de asuntos étnicos, etarios o de género, algunas iniciativas de descentralización de la administración pública y las reformas de los sistemas electorales o de las estructuras judiciales.

3 La "sustentabilidad financiera" es una característica anexa y no sustantiva de los sistemas de pensiones. No obstante, esto no justifica una administración ineficiente y populista de los fondos previsionales, ni mucho menos una defensa de los viejos sistemas de reparto diseñados sobre la base de premisas patriarcales, que beneficiaban a grupos privilegiados (fuerzas armadas, empleados públicos o altos funcionarios del Estado). A la luz de las crisis económicas de las últimas dos décadas en la región, difícilmente se puede justificar la existencia de instituciones que no sean económicamente viables, lo cual no implica considerar solo su eficiencia financiera.

Cuaderno 90.indd 100 11/22/04 4:30:33 PM

Finalmente, en la literatura especializada se descuidó el estudio de las políticas previsionales modernas desde la perspectiva de su dimensión básica: la ciudadanía social. La exigencia de garantizar los derechos sociales obliga a la sociedad a regular jurídicamente la prestación de ciertos beneficios a determinados segmentos de la población.

A pesar de la administración privada de los sistemas reformados, el Estado aún debe financiar ciertos gastos previsionales, como los costos de administración de las pensiones del sistema antiguo que continúan otorgándose después de las reformas, el pago del bono de reconocimiento a los pensionados que se trasladaron al sistema nuevo y la cobertura de los recursos faltantes para los afiliados que no acumularon fondos suficientes para acceder a una pensión mínima garantizada por el Estado. El financiamiento de este "triple costo fiscal de las reformas previsionales" (Mesa-Lago, 2000) muestra que parte de la "sostenibilidad" de los nuevos sistemas previsionales es producto de la intervención fiscal del Estado, y no siempre de la dinámica propia del sistema.

Asimismo, se ha omitido el análisis de género y del impacto de las reformas sobre la condición de las mujeres (Bertranou, 2000; Birgin y Pautassi, 2001, pp.12 y ss.; Marco, 2002, p. 10; Pautassi, 2002, pp. 30 y ss.). La implementación de esquemas de capitalización individual traspasa toda o parte de la responsabilidad previsional del Estado al mercado, y redefine la forma en que la sociedad se hace cargo de la potencial dependencia de determinados segmentos de la población y de la distribución de las responsabilidades de generar los servicios –esencialmente de cuidado– que estos segmentos requieren. Tras los sistemas públicos y privados de seguridad social subyace una noción en cuanto a la forma en que se organizan los servicios de cuidado en la sociedad. Esta forma de organización afecta la relación entre hombres y mujeres, al considerarse a estas últimas como las responsables naturales de las tareas de cuidado.

Julia O'Connor (1996, p. 10) señala que el otorgamiento de cuidado –un problema de género– es el eje de las relaciones de las mujeres con las instituciones de los Estados de bienestar. Por lo tanto, para entender la seguridad social es primordial analizar la distribución social y sistémica del cuidado desde una perspectiva de género. En cada caso aparece una determinada forma de organizar y distribuir el trabajo de hombres y mujeres. Solo así se puede entender los supuestos –vigentes en las políticas y legislaciones de seguridad social– en que se funda el tratamiento de la población femenina. La "seguridad social" es, entonces, una forma de entender el cuidado en cada sociedad.

Cuaderno 90.indd 101 11/22/04 4:30:33 PM

B. VEJEZ Y SISTEMAS DE CUIDADO

Cada sociedad ha creado sus propias representaciones acerca de la vejez. Mientras en algunas culturas la vejez es la encarnación directa de la sabiduría, en otras la vinculan a la improductividad.

En naciones de industrialización temprana, donde la riqueza se definió como acumulación de capital asociada al trabajo, quienes estaban imposibilitados física o mentalmente para el desempeño laboral eran considerados como componentes ociosos para la sociedad.

Otra representación posible asimila vejez a fragilidad, la que genera fuertes lazos de dependencia con respecto a los otros miembros del grupo social y es percibida como un problema que debe enfrentarse colectiva e institucionalmente y requiere asistencia social.

Una forma de organización interna de las sociedades que consideran la vejez como fuente de sabiduría es la gerontocracia, que otorga estatus y posiciones de privilegio a los más sabios, que son los de mayor edad. En sociedades donde la representación de la vejez es la improductividad no se emplea laboralmente a personas mayores, sino que se privilegia la contratación de individuos jóvenes. Por último, las sociedades que entienden la vejez como un estado de fragilidad o debilidad tienen instituciones asistenciales y de beneficencia.

En este marco, los sistemas previsionales de sociedades avanzadas surgen como una respuesta estructural a una imagen sociocultural de la vejez que fusiona y torna complejas las representaciones provenientes de la modernidad temprana y del catolicismo. A diferencia de ambas, se pasa a considerar la vejez como un fenómeno que afecta a la sociedad en su conjunto y a reconocer a quienes han entrado en la vejez como sujetos de derechos y no como objetos de caridad.

Otras visiones perciben la vejez como un proceso biológico que se manifiesta en un continuo deterioro y en la proclividad a contraer enfermedades (Benítez, 1989; Domínguez, 1991; Zavala, Castro y Vidal, 2001). Enfrentarse a enfermedades, trastornos y pérdida de motricidad puede conducir a la persona a temer que su esquema rutinario de vida se desmorone, a sufrir bajas de autoestima, merma de algunas capacidades mentales y pérdida de habilidades psicosociales, entre otros efectos. Además, surgen problemas para permanecer en el mercado laboral que socavan su capacidad de subsistencia autónoma en la sociedad. Aún cuando no haya deterioros visibles, el mercado laboral rezacha la imagen de la vejez mediante instrumentos sea legales o informales de discriminación.

Para responder a las demandas de cuidado existen dos mecanismos: la especialización sistémica y la social.

La especialización sistémica consiste en desarrollar distintos mecanismos de cuidado. El más tradicional hasta ahora ha sido la fa-

Cuaderno 90.indd 102 11/22/04 4:30:33 PM

milia. En sociedades más complejas, ésta comparte la responsabilidad con otros subsistemas.

Bajo ninguna forma de organización social dejó la familia de desempeñar tareas de cuidado. Hay evidencia de que aproximadamente el 80% del trabajo de cuidado es desempeñado por sistemas familiares (O'Connor, 1996, p. 17). Cuando la capacidad reproductiva de otros sistemas se ve amenazada, muchos diseñadores de políticas recomiendan implementar medidas tendientes a reforzar las funciones de cuidado de la familia.[4]

Al aumentar la diferenciación y complejidad interna de las sociedades surgen nuevos subsistemas de cuidado de carácter comunitario –no familiar, no estatal y no económico–, lo que se denomina genéricamente sociedad civil. Ante las crisis de las últimas décadas, este componente comenzó a ser considerado como uno de los pilares fundamentales de un mecanismo alternativo de prestación de servicios de cuidado y bienestar, incluso como un posible sustituto de la política pública y un eficaz amortiguador de la exclusión social producida por las crisis y la transición a regímenes privados de seguridad social (CEPAL, 1998; Guzmán, 2001, p. 31).

Por su parte, el Estado puede administrar hogares para acoger a personas de edad avanzada que no reciben cuidado de ninguno de los otros subsistemas.

Por último, está el mercado, al que corresponden las casas privadas de retiro o los servicios especializados de cuidado de tipo organizacional o individual. El mercado surge como sustituto espontáneo de la familia o del Estado allí donde ambos sistemas son débiles en cuanto a regímenes liberales de bienestar (Esping-Andersen, 1990) o en el marco de procesos de privatización que traspasan las funciones de cuidado al mercado por decisión política o ante la ineficiencia estatal.

En las sociedades complejas y diferenciadas, las tareas de cuidado están relativamente distribuidas entre los cuatro subsistemas: familia, sociedad civil, Estado y mercado. El dilema (Julia O'Connor, 1996, pp. 12 y ss.; 63 y ss.) es decidir cuál de los cuatro se especializará en ellas.[5] En la mayoría de los casos esto se resuelve en forma mixta, ya que se va traspasando el cuidado de un sistema a otro en una dinámica de relaciones e intercambios entre todos ellos. Las dinámicas tienen

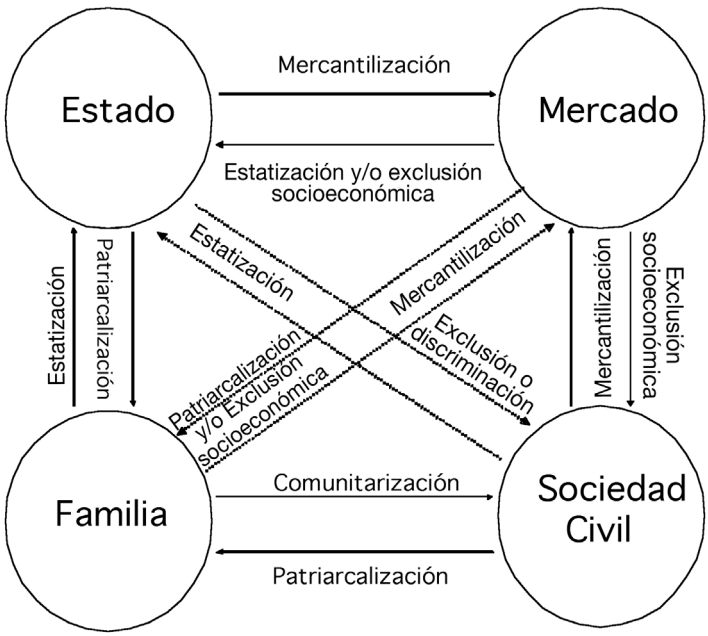
4 «…las sociedades envejecientes de Occidente necesitan un conjunto de medidas de política orientadas a reformar el sistema de pensiones y a fortalecer y adaptar las funciones de cuidado de la familia» (Höhn, 1994, p. 32, para el caso latinoamericano; también pueden encontrarse reflexiones similares en Ramos, 1994, p. 71).

5 Al igual que los teóricos de la sociedad civil, Julia O'Connor solo distingue tres subsistemas encargados del cuidado: Estado, mercado y familia. Esta taxonomía es insuficiente, al no considerar los subsistemas voluntarios financiados por fundaciones o aquellos dependientes de la estructura eclesiástica.

Cuaderno 90.indd 103 11/22/04 4:30:34 PM

características propias, dependiendo de los sistemas que participen en el proceso de intercambio (véase el gráfico IV.1). Por ejemplo, cuando el Estado se hace cargo del cuidado que antes correspondía a la familia, se produce una estatización; cuando lo hace el mercado, el resultado es una mercantilización, y así sucesivamente.

Gráfico IV.1
ESTRUCTURA SOCIETAL DEL CUIDADO:
DINÁMICAS DE INTERCAMBIO Y FORMAS DE INTERRELACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Por lo general, las estructuras del cuidado se yuxtaponen a la estructura de estratificación social,[6] en la cual se elige de acuerdo con las posibilidades. Habitualmente, los sectores de menores ingresos solo pueden acceder al cuidado otorgado por la familia, lo que repercute visiblemente en la reproducción de la pobreza y el reforzamiento de los roles tradicionales de género.

6 Sobre la base de los comentarios de María Elena Valenzuela y Emilio Morgado a la versión preliminar del modelo de las estructuras societales del cuidado presentada en la Reunión de Expertos sobre el Impacto de Género del Sistema de Pensiones de Chile, organizada por la CEPAL, celebrada los días 17 y 18 de junio del 2002, en Santiago.

Cuaderno 90.indd 104 11/22/04 4:30:34 PM

El segundo mecanismo a través del cual las sociedades satisfacen sus necesidades de cuidado es la especialización social. Se asignan las tareas de cuidado a un segmento o grupo social específico y todas las sociedades han optado por las mujeres.[7] En la mayoría de los casos se asignaron los roles productivos a los hombres, al considerarlos los únicos habilitados social y hasta legalmente para garantizar la subsistencia familiar o comunitaria. Según dicha división se designó a las mujeres como encargadas exclusivas o principales de las tareas de cuidado.

A pesar de la disminución de las funciones reproductivas de la familia, el trabajo femenino no ha perdido significación en las sociedades contemporáneas.[8] La mayor parte del trabajo de cuidado es no remunerado, y viceversa, un porcentaje importante del trabajo no remunerado es de cuidado y genera valor agregado, lo que redunda en ahorros significativos para las economías nacionales.[9]

En muchos aspectos, la especialización social representa la contracara de la especialización sistémica. A pesar de las modificaciones registradas por la estructura societal del cuidado, la especialización femenina se ha mantenido sin alteraciones sustantivas en todo período histórico y bajo toda forma de organización social.[10]

Los servicios residenciales que pasan a la comunidad están mayoritariamente a cargo de mujeres. En períodos de crisis económica o reestructuración del mercado de trabajo, es común que el pago por el cuidado comunitario sea usado como una alternativa de bajo costo al cuidado formalizado.

Durante el siglo XX, la composición laboral del empleo público según sexo muestra que la mayor parte de la fuerza de trabajo femenina estuvo concentrada en los servicios sociales que presta el Estado: educación y atención de dependientes.[11] (Astelarra, 1992, p. 52; Aguirre, 1998, p. 150; O'Connor, 1996, p. 64).

---

7 En todas las investigaciones etnográficas y sociológicas sobre esta materia se concluye que no existe sociedad o tipo de organización social en que las mujeres no hayan sido las encargadas directas o indirectas del trabajo del cuidado. Las deficiencias de las controversiales tesis de Johann Bachofen han sido ampliamente demostradas.

8 En el marco de algunas teorías actualmente vigentes, el trabajo del cuidado es una subespecie del trabajo reproductivo.

9 Una síntesis de la literatura reciente sobre esta materia puede encontrarse en Marco (2001: resúmenes 048, 068, 082, 090, 104).

10 También la especialización social está determinada por el sistema de estratificación social. En la mayoría de las sociedades, las mujeres de sectores privilegiados desempeñan menos trabajo de cuidado que las de estratos bajos, lo que no significa que dejen de cumplir con todas las tareas reproductivas.

11 Esta ambigüedad en el papel del Estado con respecto a los roles de género se potencia con otra distinción en su estructura interna: la división entre ministerios económicos y ministerios de hacienda (Bourdieu, 1998, p. 95).

Cuaderno 90.indd 105 11/22/04 4:30:34 PM

En el mercado se presenta una situación similar, ya que el trabajo remunerado también está segmentado. En gran parte de las economías emergentes –sectores informales, no estructurados y de baja productividad– se emplea mayor cantidad de mano de obra femenina. En regiones menos desarrolladas, el trabajo precario se encuentra concentrado en el empleo doméstico.[12]

C. CUIDADO FORMAL Y CUIDADO INFORMAL

Se han identificado dos tipos de cuidado: el informal y el formal (O'Connor, 1996, pp. 10, 14 y ss.; OMSy Milibank Memorial Fun, 2000, p. 11; Puga, 2001, pp. 124 y ss.). Julia O'Connor considera que el primero es aquel que se desempeña sin remuneración, mientras que el formal es la actividad pagada.

El pago por este tipo de trabajo representa solo una dimensión de la formalización, ya que existen otros mecanismos de reconocimiento o asignación de valor:

- Desde una perspectiva socioantropólogica: cuando un actor social, mujer u hombre, legítimamente reconocido, asume que el trabajo del cuidado es una necesidad vital para la continuidad de una sociedad y que esta debe encargarse de satisfacerla.[13]
- Desde una perspectiva económica: cuando los actores sociales que se encargan del cuidado reciben un salario u otro bien social en retribución.

La informalidad se da cuando:

- Ninguna instancia social se percata, admite o reconoce que el trabajo del cuidado es necesario para la sociedad.
- No se le asigna ningún valor social o económico a dicho trabajo.

En las sociedades premodernas, el reconocimiento que recibió el trabajo del cuidado fue escaso o nulo (Peralta, 1999, pp. 237 y ss.).

12 A todo lo anterior debe agregarse que en el común de los casos las mujeres desempeñan roles productivos y reproductivos simultáneamente. La integración en el mercado laboral no implica que, una vez concluida su jornada de trabajo, dejen de seguir desempeñando tareas de cuidado en el interior de la familia. Esto se conoce como la doble jornada de trabajo de las mujeres.

13 El reconocimiento de la necesidad de cuidado no implica necesariamente una declaración explícita y textual. Sin haber verbalizado este reconocimiento, las sociedades pueden actuar –y de hecho lo hacen– como si efectivamente este existiera. Así ocurre con la creación de sistemas previsionales o sistemas públicos de salud.

Cuaderno 90.indd 106 11/22/04 4:30:34 PM

La formalización del trabajo de cuidado corresponde a la formalización de la necesidad de recibirlo. La labor de enfermeras, asistentes sociales y educadoras de párvulos se convirtió en "actividad profesional", concepto que implica remuneración. No siempre fue así.

D. CUIDADO INDIRECTO, SISTEMAS PREVISIONALES Y CIUDADANÍA SOCIAL

El cuidado directo, que requiere una transferencia de tiempo e interacción cara a cara, no es la única modalidad de atención. El cuidado indirecto consiste en la transferencia que hace algún sistema social –especializado o no– de los mecanismos necesarios para que los individuos generen por cuenta propia las atenciones que requieren. Básicamente, el cuidado indirecto se materializa en la transferencia de recursos: pensiones de vejez, apoyo económico de familiares, limosnas u otras prestaciones asistenciales.

Aunque la mayor parte del cuidado indirecto es formal y regulado jurídicamente, también puede adquirir altos niveles de informalidad. Por ejemplo, los miembros del grupo familiar que aportan recursos para financiar servicios otorgados por otros sistemas (Puga, 2001, cap. 5), configuran básicamente un cuadro de transferencias contingentes e inestables, que pueden responder a motivaciones muy distintas de las de asignación de valor al cuidado.

Cuadro IV.1
PROTECCIÓN SOCIAL FORMAL E INFORMAL

Nivel de formalidad o informalidad	Tipo de cuidado	Sistemas o subsistemas especializados
Informal	Sistemas autoorganizados, basados en la pertenencia a comunidades sociales.	Familia nuclear, familia extendida, grupos de edad, organizaciones vecinales.
↓	Provisión cooperativa de protección a miembros de organizaciones y asociaciones.	Cooperativas, sindicatos, grupos de autoayuda, asociaciones no estables de ahorro y crédito, organizaciones culturales.
↓	Seguros adquiridos en el sector privado.	Mercado de pensiones, de salud previsional y de seguros de vida.
Formal	Servicios estatales de seguridad social.	Sistemas de seguridad social, asistencia estatal, programas de combate contra la pobreza.

Fuente: Adaptado de Hans Gsänger, "Linking informal and formal social security systems", documento presentado a la reunión *Beyond Safety Nets: The Challenge of Social Protection in a Globalizing World*, Berlín 2000, [en línea] http://www.dse.de/ef/social/gsaenger.htm; y Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), *Sustainable Social Development in a Period of Rapid Globalization: Challenges, Oportunities and Policy Options*, Nueva York, Naciones Unidas, 2002.

Cuaderno 90.indd 107 11/22/04 4:30:35 PM

La naturaleza de la familia no es la misma que la de las asociaciones voluntarias y comunitarias; sin embargo, es posible regular jurídicamente la transferencia de recursos desde la familia hacia quienes requieran de cuidados.

La transformación sociocultural más importante en la construcción de una ciudadanía social moderna ha sido el hecho de que los receptores de cuidado, mujeres y hombres, pasaron a ser considerados como sujetos de derecho en vez de vistos como "necesitados". La ciudadanía social, en consecuencia, radica en la asignación jurídica al otorgamiento de cuidado de un estatus de problema societal ineludible, en tanto derecho que corresponde a todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

Una vez traspasada esta responsabilidad al Estado, el esquema del cuidado indirecto –conocido comúnmente como bienestar– se convirtió en la forma más típica de definición de la ciudadanía social. De esta manera, quedó profundamente ligado al desarrollo del Estado social.

Es lógico pensar que la transición desde una estructura societal del cuidado apoyada en el Estado hacia otra distinta tendría que generar cambios significativos en varios aspectos de la ciudadanía social, desde la imagen cultural que presenta hasta los beneficios del cuidado y las formas de gestionarlo.

E. CIUDADANÍA SOCIAL, TRABAJO Y GÉNERO

El desempeño de trabajo como fuente de derechos sociales se convirtió en la condición por la cual una persona alcanza la ciudadanía social. Los derechos sociales, a diferencia de los civiles y políticos, no fueron garantizados a toda la ciudadanía, sino únicamente a los miembros de la sociedad, mujeres y hombres, que desempeñaran un trabajo.[14] Por lo tanto, esta concepción supone que el hombre es el proveedor natural de los medios materiales mínimos para la subsistencia de la familia y que la mujer es la encargada, también natural, de las tareas reproductivas, familiares y domésticas, ajenas a todo lo relacionado con el mercado laboral.[15]

Las distintas legislaciones previsionales establecieron el derecho a pensiones o a cuidados directos única o principalmente para quie-

14 Este último rasgo de la ciudadanía social no es extensivo a lo que Esping-Andersen denomina "regímenes socialdemócratas de bienestar", en cuyo marco los derechos sociales son traducidos en ingresos ciudadanos básicos o beneficios asociados a la condición de ciudadanía y no al intercambio de trabajo remunerado.

15 De esta manera, las distintas legislaciones exhortan a los hombres a trabajar a fin de generar los recursos necesarios para la subsistencia familiar, mientras que las mujeres integradas al mundo laboral son acusadas de abandonar a la propia familia y de desertar del hogar (Pautassi, 1999, p. 11).

Cuaderno 90.indd 108 11/22/04 4:30:35 PM

nes perciben un salario. Aquellos que desempeñan actividades no remuneradas, salvo contadas excepciones, quedaron excluidos de la ciudadanía social plena y de los beneficios derivados de ella. El trabajo no remunerado del hogar, que es una de las actividades más importantes en términos sociales y económicos, comprende principalmente tareas de cuidado.

La relación entre cuidado y ciudadanía social es distinta para hombres y mujeres. En el caso de las mujeres, la ciudadanía social mantiene una doble relación con el cuidado: son titulares de derechos sociales, es decir, la sociedad debe otorgarles servicios directos o indirectos de cuidado por ser ellas las que han otorgado, remuneradamente o no, servicios de cuidado a otros. Los hombres, por el contrario, son solo receptores de cuidado, no otorgadores, así que su ciudadanía social mantiene un vínculo simple con el cuidado. Esto conduce a la institucionalización de formas distintas de ciudadanía social según género.

Cada una de esas formas de ciudadanía social es distinta para las mujeres si el cuidado ha alcanzado algún nivel de formalización social o económica (véase el cuadro 2). Si se reconoce que la recepción de cuidado es un imperativo societal, pero no así el trabajo de otorgarlo directamente,[16] la mayor parte de las mujeres queda excluida de la ciudadanía social. Por no integrarse en el mercado laboral, no acceden a beneficios. Cuando el trabajo del cuidado se formaliza socialmente, pero no en términos económicos, las mujeres son titulares de distintos beneficios: transferencias directas de pensiones de tipo asistencial o, en el mejor de los casos, de tipo no contributivo, provenientes del Estado, por una parte, y pensiones de viudez o supervivencia otorgadas a las cónyuges de trabajadores hombres (ciudadanos plenos), por la otra. La ausencia de reconocimiento económico se traduce en falta de autonomía y en una ciudadanía social subordinada a los organismos públicos o al marido. Solo cuando el cuidado alcanza simultáneamente altos niveles de formalización económica y social, así como de reconocimiento como imperativo societal desde la perspectiva de receptores y otorgadores, acceden las mujeres a una ciudadanía social plena.[17]

16 Como ya se mencionó, según cómo se considere al receptor, hay dos formas de reconocer el cuidado como un imperativo funcional. La modalidad latina y católica lo percibe como necesitado, como objeto de acciones de caridad. Esto se analizará al estudiar las formas preciudadanas de cuidado en América Latina. Por su parte, la modalidad propiamente ciudadana –anglo-germana– considera al receptor como un sujeto de derechos, como un ciudadano. Ambas formas conviven en la región y esto tiene una importante dimensión de género.

17 El nivel de formalización del cuidado puede considerarse, en esta medida, como un indicador de la ciudadanía social de las mujeres, aunque el óptimo sigue siendo el conjunto de concepciones sobre los roles sexuales implícitos en los instrumentos jurídicos en que se plasman los derechos sociales.

Cuaderno 90.indd 109 11/22/04 4:30:35 PM

Cuadro IV.2
TIPOS DE CIUDADANÍA SOCIAL DE LAS MUJERES, SEGÚN NIVELES DE FORMALIZACIÓN DEL CUIDADO

			Formalización del cuidado desde la perspectiva del receptor	
			Sí	No
Formalización del cuidado desde la perspectiva del otorgador		Social y económica	Ciudadanía plena	
	Sí	Solo social	Ciudadanía dependiente o subordinada	
	No		Ciudadanía social solo para hombres. Para las mujeres, únicamente si acceden al mercado laboral	Estado preciudadano del cuidado. No existe forma alguna de ciudadanía social, ni para hombres ni para mujeres

Fuente: Elaboración propia.

Estas tres formas de ciudadanía usualmente conviven en toda sociedad compleja. Esto se debe a que, por lo general, la formalización incide en algunas actividades de cuidado, como la educación o la salud, pero no en todas; también a que una misma actividad puede ser considerada como imperativo societal si es desempeñada por un sistema, y no asignársele valor alguno si es responsabilidad de otro. Siguiendo el esquema del cuadro IV.2, para analizar la ciudadanía social desde la perspectiva de género es necesario conocer no solo la estructura específica de cuidado que entrega los beneficios asociados a los derechos sociales, sino la estructura societal en su conjunto. Esta última usualmente indica el nivel de formalización alcanzado por el trabajo de cuidado y, por ende, el tipo de ciudadanía social vigente para las mujeres.

III. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

A. EL CUIDADO PRECIUDADANO EN AMÉRICA LATINA

La familia colonial latinoamericana, de estructura esencialmente patriarcal y patrimonial, fue la principal fuente de servicios de cuidado, los que eran provistos mediante mecanismos que variaban en cada segmento social. Estos rasgos persisten hasta nuestros días.

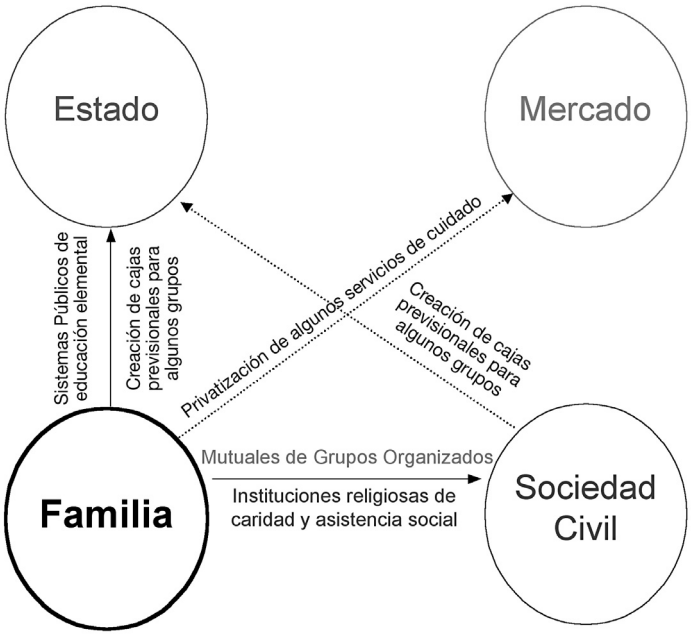
Durante el proceso de colonización del Nuevo Mundo se importó, entre otros elementos, la institucionalidad de la asistencia social. Su

Cuaderno 90.indd 110 11/22/04 4:30:36 PM

nivel de intervención fue prácticamente nulo[18] y, a partir de 1520, se intentó reformarla a fin de centralizarla en las instituciones de los embrionarios Estados nacionales o en los órganos administrativos de las ciudades (municipios, cabildos, otros).

En la etapa de la República y de la construcción de los Estados nacionales de la región, se reconoció que existían ciertas necesidades sociales que debían ser cubiertas por el Estado, como la educación en el siglo XIX y la seguridad social a principios del XX. No obstante, la estructura societal de responsabilidades, con la familia como pilar o componente relevante, subsiste hasta la actualidad.

Gráfico IV.2
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA SOCIETAL
DEL CUIDADO OLIGÁRQUICO-REPUBLICANO



Fuente: Elaboración propia.

18 A pesar de que tenía cierto nivel de injerencia en las actividades económicas y sociales de algunos territorios de la región (León, 1998, pp. 22 y 23).

Cuaderno 90.indd 111 11/22/04 4:30:36 PM

B. EL DESARROLLO DEL ESTADO Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

Del agotamiento del patrón agrario y minero exportador, a lo que se sumaron otros factores hacia fines del siglo XIX, surgió en la región un nuevo modelo de desarrollo, apoyado fundamentalmente en la industrialización.

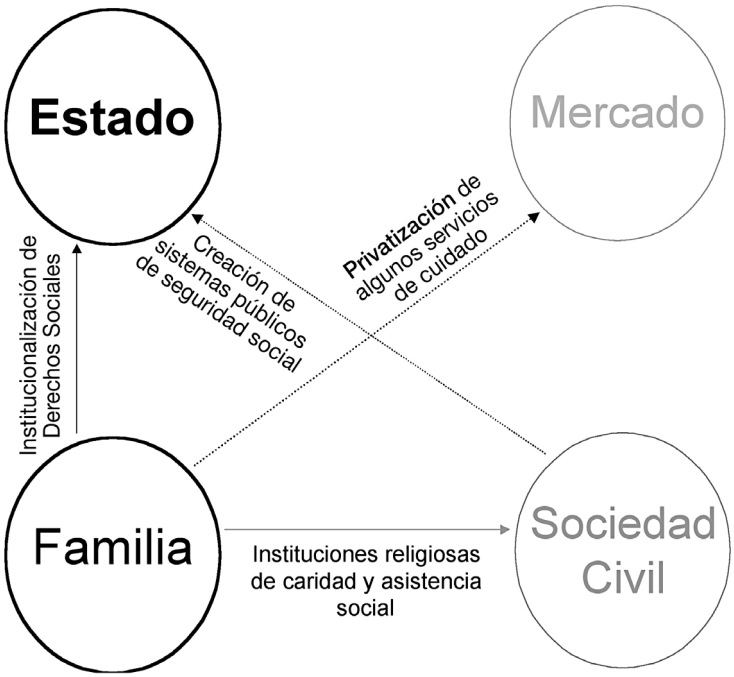
Los sistemas políticos nacionales buscaron la integración sociopolítica a través de la extensión de la ciudadanía política y la creación y posterior diversificación de mecanismos de representación y participación. Para procesar la creciente complejidad introducida por la irrupción de estos actores, el Estado estableció una pauta de arreglos inestables entre los grupos ya incorporados a los sistemas político y productivo, e implantó una política que buscaba integrar parcialmente a quienes en términos formales no encajaban del todo en el nuevo modelo, como el campesinado, los sectores urbanos marginales y las mujeres (Garretón, 1995, pp. 187 y ss.).

Paralelamente, el Estado fue creando una compleja institucionalidad de protección social, que variaba en extensión y cobertura según países. Si bien la tarea de la nueva institucionalidad era la implementación de políticas universales en materia de seguridad social, educación y vivienda, en términos prácticos solo beneficiaron a las clases medias urbanas y a los segmentos laborales con mayor capacidad de organización y presión sindical. Los sectores agrarios y urbanos marginales quedaron excluidos (CEPAL, 1997 y 2000a, p.175; Filgueira, 2001).

El desarrollo de los sistemas públicos de seguridad social produjo importantes transformaciones en los países de la región. Se modernizó la estructura societal del cuidado vigente durante el período oligárquico anterior y las tareas correspondientes se traspasaron al Estado. La familia continuó siendo uno de los principales proveedores de cuidado y las organizaciones religiosas mantuvieron sus papeles protagónicos, reforzándose las antiguas actividades asistenciales. Las distintas formas de mutualismo, hasta donde se sabe, fueron absorbidas en su gran mayoría por la nueva institucionalidad pública. En esta forma se consolidó una nueva estructura societal del cuidado (véase el gráfico 4), en la que el Estado asumió parte importante de las responsabilidades de proveer bienestar.

Cuaderno 90.indd 112 11/22/04 4:30:36 PM

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA: LA ESTRUCTURA SOCIETAL
DEL CUIDADO DESDE LA DÉCADA DE 1920 EN ADELANTE



Fuente: Elaboración propia.

Gracias al desarrollo de los nuevos sistemas públicos de seguridad social, sus prestaciones fueron percibidas como la materialización de los derechos que les correspondían a los trabajadores.

Los sistemas de seguridad social en América Latina surgieron, en la mayoría de los casos, de políticas de planificación implantadas por el mismo Estado y no de la dinámica de las transformaciones sociales internas. El Estado pretendía alcanzar el pleno empleo después de aplicar políticas económicas y sociales que buscaban intervenir en el sistema productivo y, mediante la creación de diversos mecanismos contributivos, obtener los recursos fiscales necesarios para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía (León, 1998, pp. 24 y ss.). Esto explica el hecho de que las instituciones y modalidades de organización estatal que más se expandieron durante la posguerra fueran las del Estado social.[19] Como consecuencia, los derechos sociales registraron mayores

19 Los sistemas públicos de seguridad social en América Latina alcanzaron altos niveles

Cuaderno 90.indd 113 11/22/04 4:30:37 PM

avances que otras dimensiones de la ciudadanía. Además, la constante inestabilidad política y el habitual recambio de regímenes suspendieron los derechos civiles y políticos durante largos períodos.

En materia de beneficios sociales, en todos los países de la región se crearon múltiples cajas. Cada una de ellas pertenecía a un segmento del mercado laboral o a un estrato profesional. Esta característica, sumada a otras particularidades de los sistemas políticos nacionales, ha llevado a diversos analistas a concluir que el Estado social que se desarrolló en gran parte de América Latina fue de tipo corporativista (Gómez, 1997; Fleury, 1999; Raczynski y Serrano, 1992, pp. 16 y ss.; Reis, 1993). Por ello, en lugar de generar condiciones de mayor igualdad a través de la redistribución de los ingresos, reprodujeron y reforzaron otro tipo de desigualdades –las de estatus ocupacional– que, al estar enraizadas en estructuras más profundas de la sociedad, suelen ser mucho más rígidas.

La población pobre de las áreas rurales y urbanas fue sistemáticamente desfavorecida. En este contexto, la ciudadanía social, a diferencia de lo que ocurría en parte importante del mundo desarrollado, incluidos aquellos países que también llevaron adelante regímenes corporativistas de bienestar, se convirtió en un mecanismo de producción de desigualdad social.

C. EL PARADOJAL ACCESO FEMENINO A LA CIUDADANÍA

A pesar de la lucha de las mujeres por ejercer sus derechos políticos, no lograron la ciudadanía hasta bien entrado el siglo XX. Ecuador fue el primer país de la región en reconocer el derecho femenino al voto (véase el cuadro 3).

En la práctica, esta conquista fue parcial. En Ecuador, Chile y Panamá, por ejemplo, las mujeres podían votar únicamente en elecciones municipales o no eran elegibles para el desempeño de cargos

de desarrollo. Se clasifica a los países en función del momento en que crearon sus primeros seguros, su nivel de cobertura, su tasa de dependencia y su estadio en el proceso de transición demográfica. Los países que primero establecieron sus sistemas de seguridad social registran mayores valores en cuanto a cobertura, cantidad de seguros, tasa de dependencia demográfica, gastos en prestaciones y avance en la transición demográfica. Son llamados "países pioneros" o "altos" (Uruguay, Chile, Argentina, Cuba y Brasil). Los "países tardíos" (Bolivia, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú) crearon seguros sociales con posterioridad y exhiben escasos niveles en todas las variable mencionadas. Entre ambos extremos se encuentran los "países intermedios" (México, Colombia, Paraguay, Venezuela y otros) (Mesa-Lago, 2000; CEPAL, 2000a; Durston y Lo Voulo, 1992; Pautassi, 2002). Clasificaciones alternativas, como la de Filgueira (2001), cambian las designaciones, pero no los criterios de agrupación.

Cuaderno 90.indd 114 11/22/04 4:30:37 PM

públicos. En otros casos, este derecho estaba condicionado a tener cierto patrimonio económico o nivel educacional. Fue recién en la década de 1980, a la par con la democratización, que la ciudadanía política se extendió a todas las mujeres de la región (CEPAL, 1999, pp. 30 y 31).

Cuadro IV.3
AMÉRICA LATINA: AÑO DE OBTENCIÓN DEL VOTO FEMENINO
(Por orden cronológico)

País	Año	País	Año
Ecuador	1929	Venezuela	1947
Uruguay	1932	El Salvador	1950
Brasil	1932	Bolivia	1952
Cuba	1934	México	1953
República Dominicana	1942	Colombia	1953
Guatemala	1946	Honduras	1955
Panamá	1946	Nicaragua	1955
Argentina	1947	Perú	1955
Chile	1949	Paraguay	1961
Costa Rica	1949		

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Participación y liderazgo en América Latina y el Caribe: indicadores de género* (LC/L.1302), Santiago de Chile, 1999, p. 29; Teresa Valdés y Enrique Gomariz, *Mujeres lationoamericanas en cifras. Tomo comparativo*, Santiago de Chile, Instituto de la Mujer / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1995, p. 139.

El engorroso camino de las mujeres hacia la ciudadanía política contrasta con el relativamente expedito acceso a sus derechos sociales. En Chile, por ejemplo, ya en 1924, con la creación de la primera institución pública de seguridad social –la Caja del Seguro Obrero– las madres obreras obtuvieron el derecho al reposo maternal durante las seis semanas previas y posteriores al parto (Schkolnick y Bonnefoy, 1994, p. 34). De ahí en adelante, los nuevos beneficios no tardarían en llegar: en 1937 se creó el subsidio familiar para los empleados; en 1938 la atención médica para la maternidad y otros servicios se extendieron a las mujeres e hijos de los obreros asegurados; en 1946 se estableció un régimen previsional y de atención de salud materna para los trabajadores bancarios; mediante dos reformas no estructurales realizadas en 1952 y 1953 se establecieron, entre otros, beneficios como la pensión de supervivencia y los subsidios maternales; en 1956 se instauró la asignación prenatal para las mujeres obreras embarazadas, que al año siguiente se hizo extensiva a las esposas de los asegurados. En

Cuaderno 90.indd 115 11/22/04 4:30:37 PM

el resto de los países, aunque las mujeres solteras con y sin hijos estaban desprotegidas, la cobertura de la seguridad social se extendió a toda la población femenina a través de diversos mecanismos paternalistas, ligados a algún tipo de vínculo matrimonial (Pautassi, 1999, p. 8).

Esta situación se explica por dos fenómenos muy relacionados. Después de la Revolución Rusa y como reacción a la Guerra Fría, el fantasma del levantamiento obrero rondaba en América Latina y los legisladores fueron cediendo a gran parte de las demandas de los trabajadores, con el fin de no desencadenar conflictos, convulsiones o crisis sociales. Como entre esas demandas se incluían algunas reivindicaciones de las mujeres, estas obtuvieron prestaciones a través de su doble condición de obreras y esposas. La condición de esposa dio lugar al establecimiento de beneficios diferenciados.

También intervino cierta predisposición asistencialista de los gobernantes de turno, muy característica de los Estados latinos y católicos (Esping-Andersen, 1990, cap. 5). Como resultado de la buena voluntad de los legisladores de los países pioneros, a partir de la década de 1930 hubo una sucesión regular y periódica de nuevos beneficios directos e indirectos para las mujeres, mayormente de carácter patriarcal. De esta manera se fue definiendo la ciudadanía social de las mujeres.

D. EL FORMATO PATRIARCAL DE CIUDADANÍA SOCIAL: EL CASO PARADIGMÁTICO DE CHILE

Según algunos análisis retrospectivos, la situación socioeconómica de las mujeres fue comparativamente mejor bajo los sistemas tradicionales de seguridad social que tras las reformas previsionales, ya que al amparo del regimen anterior contaban con más beneficios sociales (sobre el caso de Chile, véase Schkolnick y Bonnefoy, 1994; Arenas y Montecinos, 1999). Se acusa a los sistemas reformados de generar discriminaciones y desigualdades (sobre el caso de Uruguay, véase Hernández, 2001), mientras que los esquemas tradicionales no daban lugar a diferencias previsionales entre hombres y mujeres (Arenas y Gana, 2001, p. 13), o bien presentaban una discriminación positiva en favor de las segundas (Arenas y Montecinos, 1999, p. 15; Schkolnick y Bonnefoy, 1994, p. 34). Por ejemplo, las mujeres eran titulares de beneficios sin participar en el mercado laboral; si eran trabajadoras accedían a pensiones con un tiempo de afiliación menor que el exigido a los hombres; no tenían necesidad de aportar y gozaban de condiciones más favorables, como poder pensionarse con 3, 5 o 10 años menos de contribuciones, dependiendo del sistema y del país. Obtenían así mayores tasas de retorno de sus ahorros previsionales, incluso cuando estos no existían.

Cuaderno 90.indd 116 11/22/04 4:30:38 PM

Desde una perspectiva feminista, dichos beneficios tuvieron un marcado carácter patriarcal y terminaron por asignar a las mujeres un estatus social y ciudadano subordinado y dependiente. Se ha demostrado que los servicios de bienestar no son uniformes, sino más bien duales, ya que comprenden los sistemas de seguridad social y los programas de asistencia social. En términos de ciudadanía, esta distinción determina que se considere titulares plenos de derechos sociales a los beneficiarios de la seguridad social y "marginales" necesitados de generosidad a los destinatarios de la asistencia social (Friedman, 1981; Astelarra, 1992, p. 52). En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), esta dualidad produce esencialmente una estratificación de género (O'Connor, 1996, pp. 41 y ss.; Orloff, 1993, pp. 314 y ss.; Fraser, 1990, p. 78; Fraser, 1991, p. 19; Aguirre, 1998, pp. 141 y ss.). En efecto, a principios de los años noventa, la mayoría de los "beneficiarios" de la asistencia social eran mujeres: 77% en Estados Unidos, 68% en Holanda, 66% en el Reino Unido y 50% en Suecia (O'Connor, 1996, p. 42; León, 2000, p. 27).

Los sistemas de seguridad social habrían sido diseñados para los trabajadores asalariados (población masculina), son contributivos y gozan de mayor legitimidad política y social. Por su parte, los programas de asistencia social, de carácter compensatorio y no contributivo, están dirigidos a las unidades familiares con ingresos insuficientes, encabezados por una mujer, usualmente definidos como hogares "defectuosos" o "disfuncionales". Estos programas otorgan menores beneficios que la seguridad social y ejercen un estricto control sobre los niveles de ingreso y la "probidad moral" de quienes encabezan el hogar beneficiario. Si una jefa de familia percibe ingresos suficientes para superar la línea de pobreza, o si contrae un nuevo vínculo marital o mantiene una relación informal de pareja, pierde los beneficios asistenciales.[20]

En el caso de América Latina existen muy pocos antecedentes sobre esta materia. En las investigaciones sobre las consecuencias de las reformas previsionales en la equidad de género se centró el análisis en

20 Sobre la base de estos antecedentes, Shirley y Spiegler (1998) plantean que los sistemas de asistencia social "desincentivan" la integración femenina en el mercado de trabajo. Es ingenuo creer que las mujeres no participan en la fuerza laboral debido a que perciben ingresos asistenciales que rara vez alcanzan para satisfacer las necesidades de un hogar. Las razones estructurales, como las representaciones culturales de género, por un lado, y las normas y convenciones sociales que de ellas derivan, por el otro, explican con mayor rigurosidad el hecho de que la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral sea menor. De hecho, la hipótesis de Shirley y Spiegler (vislumbrada también en Cox, 2000a) invierte equivocadamente la atribución correcta de causalidad: la asistencia social existe debido a que determinados segmentos sociales –de los cuales el de las mujeres es el más significativo– no se integran en el mercado laboral por motivos culturales o de otra índole estrictamente social, y no al revés.

Cuaderno 90.indd 117 11/22/04 4:30:38 PM

las incidencias respecto del perfil demográfico femenino y el patrón de inserción en el mercado laboral o en el efecto de las diferencias salariales en las pensiones de las mujeres (Barrientos, 1998; Cox, 1999, 2000a, 2000b y 2001; Bertranou, 2000; Hernández, 2001; James, Gana, 2002). En cambio, no se indagó en profundidad el carácter de los beneficios o las dimensiones de género de la institucionalidad estatal de seguridad social. Solo se dispone de información sobre el caso de Chile.[21]

Aunque Chile no contó con una institucionalidad pública especializada en asistencia social hasta 1975, es posible observar que en los distintos beneficios sociales contributivos y no contributivos se repite la lógica dual detectada en los países de la OCDE. A partir de 1952, las mujeres percibieron tres tipos de beneficios:

i) los contributivos por concepto de su participación en el mercado laboral;

ii) los no contributivos, asignados por condiciones familiares o socioeconómicas "defectuosas" (mujeres económicamente dependientes, no legalmente vinculadas a un trabajador asegurado); y

iii) los otorgados a mujeres económicamente dependientes en virtud de sus roles familiares de cónyuge, viuda o madre (pensiones de viudez, seguros de maternidad y otros servicios médicos) (Arenas y Montecinos, 1999, pp. 17 y 18).

Los beneficios de la segunda categoría corresponden a la asistencia social y se asignan por el desempeño de roles tradicionales de género y la ausencia formal de marido. Simbólicamente puede interpretarse como un mecanismo sustitutivo: el Estado compensa la ausencia del proveedor tradicional (esposo), para que la mujer desempeñe un trabajo no remunerado en el hogar, aunque no haya formalizado una familia de acuerdo con la "moral y buenas costumbres".

Sintomáticamente, esto se tradujo en un determinado patrón de participación femenina en los sistemas de seguridad social, ya que pocas mujeres accedían a los beneficios por concepto de su participación en el mercado laboral. Únicamente un 20% del total de los beneficiarios contribuyentes (categoría i) del Servicio de Seguro Social –al que pertenecía casi un 62% de los afiliados del país–, eran mujeres. El resto recibía prestaciones no contributivas (categoría ii) o pensiones de viudez

21 Chile figura entre los países pioneros o "altos" en materia de seguridad social, y muchos de los derechos y beneficios sociales que allí existen pueden estar directamente relacionados con el grado de desarrollo institucional. En materia de legislación civil y de familia es un país algo rezagado con respecto a sus pares de la región (hasta 2004 no se contaba con legislación de divorcio vincular y se ha avanzado poco en la eliminación de la discriminación contra las mujeres en los distintos cuerpos legales).

Cuaderno 90.indd 118 11/22/04 4:30:38 PM

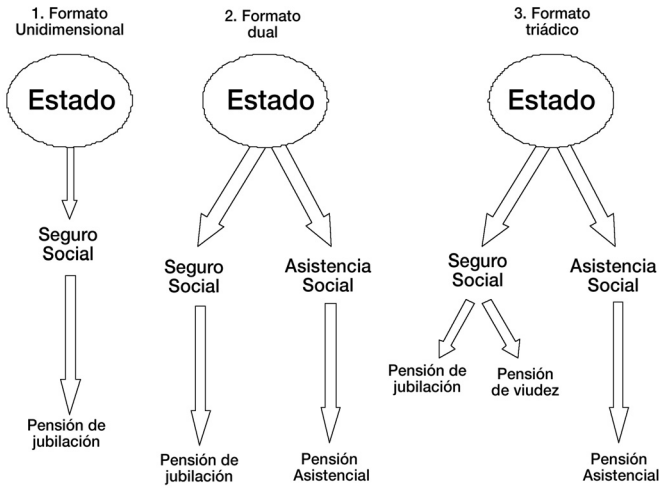
(categoría iii). En 1980, un año antes de la reforma estructural, solo un 14% de las mujeres en edad de retiro recibía pensiones, mientras que la proporción de hombres alcanzaba a 67% (Arenas y Montecinos, 1999, pp. 16 y ss.).

Aunque las teorías feministas explicitan la desigualdad que encubre la semántica universalista en que se expresan los derechos ciudadanos,[22] no desentrañan todas las implicaciones de género presentes en los beneficios sociales.

Los beneficios previsionales por concepto de viudez generan una tercera categoría de "ciudadanas", en la que se puede percibir una importante carga simbólica de género: las mujeres se convierten en beneficiarias de las contribuciones del marido, reciben pensiones por su calidad de sujetos económicamente "dependientes" (Orloff, 1993, p. 315).

En términos de género, los sistemas de pensiones configuran un formato triádico de ciudadanía femenina: ciudadanas plenas, semi ciudadanas dependientes y necesitadas *cuasi* no ciudadanas. En cambio, el formato de inclusión masculina en la ciudadanía es unidimensional (véase el gráfico 5). Por ende, la ciudadanía social, en lugar de generar igualdad social, produce desigualdad de género.

Gráfico IV.4
FORMATOS DE CIUDADANÍA SOCIAL EN FUNCIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LOS BENEFICIOS



Fuente: Elaboración propia.

22 Véase Young (1990 y 1995).

Cuaderno 90.indd 119 11/22/04 4:30:38 PM

En el caso específico de Chile, las mujeres tenían que optar entre su pensión de jubilación y la pensión de viudez derivada de los aportes del marido. No podían percibir ambas.

E. IMPLICACIONES DE GÉNERO: ¿QUÉ TIPO DE CIUDADANÍA SOCIAL?

Muchas mujeres pasaron de la dependencia socioeconómica del marido a la del Estado. Toda relación de dependencia marital requiere que la cónyuge no perciba ingresos propios, en tanto que la dependencia del Estado exige que la beneficiaria no se integre en la economía remunerada. Es así que los beneficios previsionales institucionalizaron una ciudadanía que subordina a las mujeres.

Mientras el ámbito de ciudadanización social de las mujeres fue la familia, el de los hombres fue el mercado de trabajo.[23] Por ello, la mayoría de los hombres adquieren ciudadanía social plena y autónoma, en tanto que la familia se convierte en bisagra articuladora entre mujeres, ciudadanía social y beneficios previsionales.

IV. LAS REFORMAS PREVISIONALES Y SU IMPACTO EN LA CIUDADANÍA SOCIAL DE LAS MUJERES

A. CRISIS Y REFORMA DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES TRADICIONALES

Los sistemas tradicionales de seguridad social entraron en crisis debido a los efectos de la transición demográfica, la poca exigencia de contribución y los muchos beneficios otorgados, su baja cobertura y otros factores, como evasión, tráfico de influencias y cambios en la estructura del mercado laboral, todo lo cual fue elevando los costos fiscales hasta que los sistemas generaron una carga económica no financiable con recursos propios (James, 1997).

La recesión, al provocar desempleo y una explosiva expansión del trabajo informal, redujo drásticamente la cobertura del sistema y, por ende, sus ingresos. Las elevadas tasas de inflación, el deterioro del poder adquisitivo de las monedas nacionales y la erosión del salario real incidieron significativamente en la cuantía de las pensiones. Finalmente, la reducción del personal del sector público, la privatización y el cierre

23 Los conceptos de ciudadanización y ámbito de ciudadanización están tomados de Menéndez-Carrión (1999).

Cuaderno 90.indd 120 11/22/04 4:30:39 PM

de empresas estatales también ejercieron un impacto negativo en la cobertura y los ingresos del sistema. En medio de la crisis, los gobiernos demoraron sus contribuciones en tanto empleadores y renegociaron las deudas que mantenían con las cajas en moneda devaluada. A fines de los años ochenta, el déficit de los sistemas en algunos países pioneros llegaba a casi un 20% del PIB (Mesa-Lago, 2000, pp. 20 y 21).

Después de la crisis, los analisis llevaron a concluir que la previsión social había sido una de las principales causas del déficit fiscal y que, al mismo tiempo, era una fuente de financiamiento dinámica y de tendencia expansiva para los incipientes mercados de capitales de la región (Mesa-Lago, 2000, p. 21). De esta manera, la reforma previsional pasó a ser considerada como una de las más importantes estrategias para la reducción del Estado.[24]

En la última década, muchos organismos financieros internacionales han presionado a los gobiernos de la región para que reformen sus sistemas previsionales. Incluso han condicionado préstamos a la implementación de una reforma estructural del sistema, recomendando emular el modelo chileno (Mesa-Lago, 1999, p. 134).[25]

El modelo instaurado en Chile en 1981 conllevó una reforma estructural e introdujo un novedoso y experimental sistema de capitalización individual.[26] El nuevo sistema redujo el déficit fiscal por concepto de gasto en seguridad social y liberó al Estado de esa función. Por otra parte, impulsó el desarrollo de un mercado de capitales en el país, lo que permitió superar algunos de los efectos de la crisis fiscal.

Este modelo ganó legitimidad al ser mantenido sin modificaciones sustantivas por los gobiernos democráticos (Mesa-Lago, 1999).[27] De

24 Novak (1999, p. 25).

25 El modelo chileno fue pionero y el más liberalizado. Se instauró en condiciones de represión política extrema y esto facilitó su implementación. Mesa-Lago (1999 y 2000) demostró que los grados de liberalización económica general y de privatización previsional son directamente proporcionales, y ambos lo son, en sentido inverso, al grado de democratización y liberalización política. En otros países, la reforma se decidió por voluntad pública ciudadana. En aquellos donde había una cultura democrática desarrollada (Uruguay, Costa Rica) se privilegió la cobertura del sistema y la adecuada protección social en desmedro de la eficiencia financiera. La idea es que los sistemas de pensiones garanticen determinados derechos sociales, es decir, una seguridad social.

26 Una reforma estructural es la que sustituye o complementa -competitivamente o no- el sistema público con uno de capitalización individual, administrado generalmente por entidades privadas con fines de lucro. Las reformas no estructurales mantienen el sistema público en forma exclusiva y fueron aplicadas con cierta regularidad en los sistemas tradicionales (Mesa-Lago, 2000; CEPAL, 2000a).

27 Una síntesis notable sobre el contexto político en el que tuvieron lugar las reformas previsionales puede encontrarse en Mesa-Lago (1999). En Torre (1998) se presenta un análisis pormenorizado de las coyunturas políticas en algunos países (Argentina, Bolivia, Colombia y México) donde que realizaron reformas en general, incluidas las previsionales.

Cuaderno 90.indd 121 11/22/04 4:30:39 PM

esta manera se extendió la idea de traspasar el sistema previsional a administradoras privadas.

B. HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA SOCIETAL DEL CUIDADO

Los efectos conjuntos de la crisis de la deuda de los años ochenta y de las reformas del Estado transformaron la estructura societal del cuidado que se había instaurado con el modelo de modernización de posguerra.[28]

En Colombia –por ejemplo– el Estado desmanteló parte importante de su sistema público de cuidado infantil para crear el programa "Hogares de Bienestar" en zonas donde el estado nutricional de los niños era deficiente. Esto se hizo sobre la base de organizaciones de la sociedad civil semiespecializadas en el cuidado infantil, instaladas y apoyadas por la política pública (De Suremain, 1996, pp. 215 y ss.). Sin embargo, en la mayoría de los países las instituciones de cuidado infantil fueron privatizadas y esta responsabilidad volvió a las familias (Benería, 1995, p. 1845; Arriagada, 1997a, p. 10) o, como ocurrió en Colombia, a las comunidades locales. Esto intensificó visiblemente el trabajo no remunerado de las mujeres.[29]

En el proceso de privatización de los servicios sociales, el mercado se convirtió en uno de los principales responsables de otorgar servicios de cuidado. Sin embargo, en América Latina la tendencia apunta a volcar el cuidado a la familia y no al mercado, en vista de que el 43% del total de la población está por debajo de la línea de pobreza (CEPAL,

28 Uno de los ámbitos más afectados fue el de la educación preescolar. En Chile, por ejemplo, menos del 20% de los niños de escasos recursos menores de seis años tuvo acceso a algún tipo de servicio de cuidado infantil entre fines de los años ochenta y principios de los noventa. Para los niños menores de dos años, la tasa de inscripción en las salas cuna de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) alcanzó apenas a un 2% (Venegas, 1996, p. 337).

29 La recesión obliga a las mujeres a intensificar su trabajo no remunerado para asegurar la subsistencia mínima del grupo familiar, ya que deben producir bienes y servicios existentes en el mercado, pero que a causa de la crisis dejaron de estar al alcance del grupo familiar, cuyos ingresos se redujeron. Muchas mujeres gestionaron estrategias comunitarias de supervivencia y tuvieron una participación protagónica en las "organizaciones económicas populares". Consecuentemente, las actividades y responsabilidades reproductivas de las mujeres aumentaron exponencialmente (Raczynski y Serrano, 1992). Cada ajuste estructural tuvo un correlato sin el cual hubiera sido insostenible: los ajustes familiares. Y estos se llevaron a cabo solo por obra y gracia de la intensificación del trabajo de las mujeres (Arriagada, 1997a). De igual manera, la crisis y las reformas obligaron a las mujeres a incorporarse al mercado de trabajo. Su inserción laboral fue bastante precaria, no solo por la necesidad de conjugar los roles de proveedora y ama de casa, sino porque en muchos casos encontraron empleo únicamente en sectores de baja productividad, no estructurados e informales (Arriagada, 1995 y 1997a).

Cuaderno 90.indd 122 11/22/04 4:30:39 PM

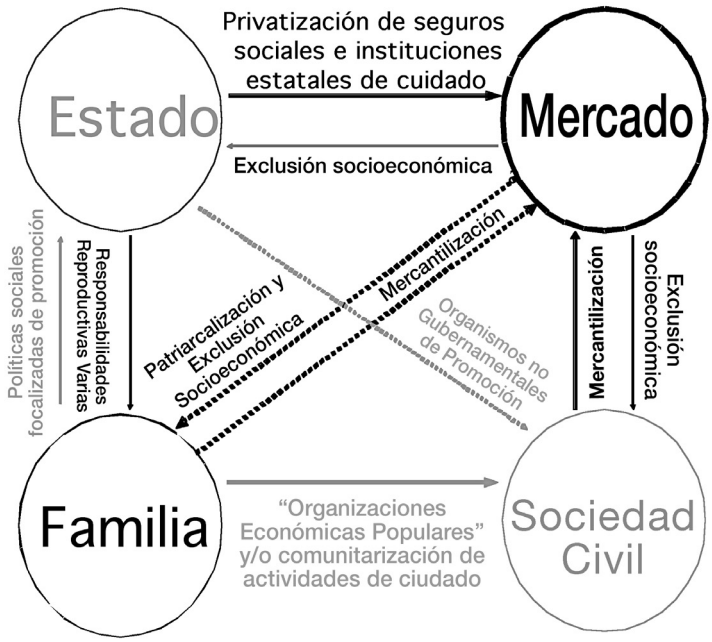
2002, cap. 1). Esta tendencia también repercute en la intensificación del trabajo no remunerado de las mujeres.

En gran medida, las estructuras societales emergentes del cuidado dependen de la profundidad de las reformas económicas, institucionales y sociales realizadas en cada país. En aquellos donde las reformas han sido radicales, el mercado se convirtió en el principal proveedor de servicios, lo que dio lugar a una estructura privatizada que, por sus características y consecuencias, podría calificarse de neoconservadora. Por otro lado, allí donde el Estado mantuvo un papel más protagónico en algunas áreas, se consolidó una estructura que distribuye las responsabilidades en forma más balanceada: un "modelo de bienestar de responsabilidades plurales" que, según algunos analistas, sería el único vigente en toda la región (León, 1998, pp. 34 y ss.). Por último, los países en los que menos se implementaron reformas se conserva básicamente la estructura tradicional de posguerra. Hubo algunos en que los paquetes de reformas no fueron complementados o solo abarcaron algunos ámbitos. En el caso de los primeros, el tipo al que se ajusta la estructura emergente en transición solo podrá determinarse tras la implementación definitiva de las reformas. En el de los segundos, la estructura tiene un carácter mixto, con algunos rasgos de la privatizada y otros propios de la de responsabilidades plurales.

En el proceso de reestructuración social en materia de prestación de servicios de cuidado sería erróneo considerar que en todos los casos nacionales se ha pasado por los mismos procesos. No existe una estructura societal del cuidado que sea común a todos los países, pero sí una tendencia general a que el Estado traspase muchas de las funciones de cuidado al mercado, lo que convierte a este en el pilar fundamental de la estructura emergente (véase el gráfico IV.5 en página siguiente).

Cuaderno 90.indd 123 11/22/04 4:30:40 PM

Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA: PROTOTIPO EMERGENTE
DE ESTRUCTURA SOCIETAL DEL CUIDADO



Fuente: Elaboración propia.

C. REFORMAS PREVISIONALES Y CIUDADANÍA

La crisis del Estado social impulsó el debate respecto de la naturaleza de la ciudadanía social y del tema de si los derechos sociales son o no componentes inalienables de la ciudadanía.[30] Las críticas a los derechos sociales y regímenes de bienestar en el mundo desarrollado,[31]

30 «... La estructura de los beneficios [sociales], a diferencia de los derechos políticos de participación, tiene una afinidad electiva con la implementación burocrática… los derechos sociales del tipo adscrito establecen los beneficios de membresía para los individuos como clientes antes que como ciudadanos [...] Los 'derechos' sociales… son posibles y de hecho existen en sociedades sin ninguna estructura de derechos» (Cohen y Arato, 1992, p. 446).

31 La mayoría de los Estados de bienestar europeos surgió durante los años treinta . Para una revisión sintética de las críticas a los derechos sociales y regímenes de bienestar, véase Friedman (1981, Introduction).

Cuaderno 90.indd 124 11/22/04 4:30:40 PM

planteadas por las corrientes desde neoconservadoras hasta de extrema izquierda, se generalizaron en las últimas dos o tres décadas hasta extenderse a todos los frentes políticos e incluso a la misma ciudadanía. Actualmente, tanto socialdemócratas[32] como liberales,[33] –aunque por distintas razones– muestran reticencia hacia las instituciones del Estado social y el tipo de ciudadanía que se institucionaliza bajo su alero.

Con las reformas se desmantelan las instituciones del viejo modelo de desarrollo y se consolida una imagen de ciudadanía más individualista y privatizada, en cuyo marco los derechos sociales son parte de la ciudadanía, pero ya no se perciben como una responsabilidad colectiva. Los beneficios derivan de los derechos, pero no son idénticos.

En términos concretos, la ciudadanía social en América Latina muestra hoy haber sido objeto de cuatro modificaciones:

i) Los nuevos sistemas de seguridad social cambiaron las formas de garantizar los derechos sociales. Los beneficios dependen ahora de rendimientos individuales.

ii) Las regulaciones respecto de los beneficios sociales pasaron a constituir materia de decisión de los órganos estatales, principalmente del parlamento y el ejecutivo (Cheresky, 1999, p. 82).

iii) Con la nueva institucionalidad de la previsión social, los ciudadanos dejan de constituirse en tales por su relación con el Estado, principalmente en los países donde se ha implementado el modelo sustitutivo de pensiones.

iv) La representación social del ciudadano social cambió y de portador de derechos pasó a ser consumidor de servicios (Powell y Edwards, 2002).

Como resultado de todos estos fenómenos, los derechos sociales pierden preponderancia en relación con los derechos civiles y políticos (Vieira, 1998, p. 216; Cheresky, 1999).

A pesar de esos profundos cambios, la naturaleza de los beneficios previsionales de las mujeres se mantuvo sin modificaciones relevantes, en un contexto de mayor desigualdad previsional. En la mayoría de los sistemas previsionales reformados, tanto los requisitos para acceder a los beneficios como las diferencias de género en el perfil demográfico o

32 Por ejemplo, Jürgen Habermas (1998, p. 633), aunque posteriormente flexibilizó su posición al respecto (Habermas, 2000, pp. 71 y ss.; 89 y ss.; 103 y ss.), ha planteando que "...la igualdad de derechos sociales es el armazón de la ciudadanía democrática" (sic).

33 Para Rawls y Dworkin, por ejemplo, los derechos sociales son solo la condición previa que posibilita la emergencia y desarrollo de los genuinos derechos o libertades (Cohen y Arato, 1992, p. 706).

Cuaderno 90.indd 125 11/22/04 4:30:40 PM

en el patrón de inserción en el mercado laboral se traducen en hondas diferencias entre las pensiones de hombres y mujeres (sobre el caso de Chile, véase Arenas y Montecinos, 1999; Barrientos, 1998; Cox, 1999, 2000a, 2000b y 2001; Arenas y Gana, 2001; Gana, 2002; sobre el de Uruguay, véase Hernández, 2001; con respecto a Colombia, véase Uribe, 2002, cap. II).[34]

No obstante, las titulares de beneficios contributivos pueden aún ser consideradas como individuos cuyos derechos están garantizados en función de rendimientos salariales propios e individuales, desvinculados formalmente del rol familiar o de la situación marital. Esto no ocurre con los beneficios recibidos por la mayoría de las mujeres, que siguen siendo titulares no por derecho propio, sino en virtud de su relación de dependencia, del desempeño de roles familiares subordinados o de una combinación de ambas condiciones. En todas las legislaciones reformadas de la región se establece el otorgamiento de beneficios de supervivencia a viudas e "hijos dependientes" hasta cierta edad (véase el cuadro IV.4).

En Argentina, Uruguay y Chile, la pensión de viudez se otorga solamente a la sobreviviente mujer, a menos que el sobreviviente hombre acredite una situación de dependencia económica de la cónyuge o, en el caso de Chile, de invalidez. Esta normativa establece una distinción clara entre las mujeres, quienes por definición son dependientes, y los hombres, que si no demuestran lo contrario, son independientes. Con ello, los sistemas previsionales transmiten simbólicamente la subordinación de género.

En los sistemas de Chile y El Salvador ser viuda equivale a ser inválida. En el resto de los países, los beneficiarios dependientes que sobreviven al causante de la pensión pueden ser tanto hombres como mujeres. En los esquemas de capitalización individual, el afiliado debe contratar un seguro que cubra las contingencias de invalidez y muerte, así como las prestaciones de supervivencia en caso de que los fondos acumulados en la cuenta individual no alcanzasen para financiarlas. Solo en Costa Rica la elección de los beneficiarios es opcional; en los demás países, el saldo remanente después del fallecimiento se utiliza para pagar las pensiones de supervivencia, y solo en caso de que no existiesen beneficiarios, pasa a constituir parte del haber hereditario. En consecuencia, solo en el sistema costarricense la pensión de

34 De acuerdo con una interpretación alternativa, con las reformas las mujeres de Argentina, Chile y México obtienen mayores beneficios netos que los hombres por ser receptoras directas de las transferencias de recursos públicos y privados. La inclusión de más "subsidios cruzados" que compensan a las mujeres por las desigualdades en el mercado laboral es una particularidad de género de las reformas previsionales (James, Cox y Wong, 2002, cap. IV). Lo que no se ha identificado es la naturaleza patriarcal de muchos de estos "subsidios cruzados", y tampoco se ha demostrado en la práctica que las mujeres sean efectivamente favorecidas por las reformas.

Cuaderno 90.indd 126 11/22/04 4:30:41 PM

supervivencia forma parte de los bienes heredables y no representa un premio a la dependencia marital de las esposas, al quedar el beneficio formalmente desvinculado del desempeño de roles familiares.

Cuadro IV.4
AMÉRICA LATINA: BENEFICIOS PREVISIONALES DE LAS MUJERES EN LOS SISTEMAS REFORMADOS

País	Modelo de reforma	Beneficios de supervivencia	Otros beneficios
Argentina [a]	Mixto	Son beneficiarios el o la viuda, conviviente, hijas e hijos solteros, e hijas viudas (si no gozan de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, a menos que opten por esta pensión, y solo hasta los 18 años de edad). Los viudos y convivientes deben demostrar su relación de dependencia de la causante de la pensión. Las viudas son beneficiarias en cualquier caso. Para que la o el conviviente acceda a la pensión se requiere que el o la causante haya sido soltero, viudo o divorciado y "hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio" (sic) un mínimo de cinco años antes del fallecimiento, plazo que se reduce a dos años cuando existen hijos reconocidos por ambos.	Vinculación voluntaria de las amas de casa. Las pensiones son financiadas con cotizaciones individuales y los recursos de un fondo solidario que recibe aportes públicos y privados. Las prestaciones son otorgadas únicamente por el componente privado; no pueden acceder a las prestaciones del servicio público de pensiones. Las mujeres reciben una prestación básica universal a la edad de 60 años si registran 30 años de aportes computables. Los hombres a partir de los 65 años.
Bolivia [b]	Sustitutivo	Son beneficiarios el o la cónyuge o conviviente sobreviviente, mientras no contraiga nuevo matrimonio o sostenga relación de convivencia.	Bonosol (prestación vitalicia otorgada a ciudadanos y ciudadanas que hayan cumplido 65 años de edad).
Chile [c]	Sustitutivo	Son beneficiarios el o la cónyuge sobreviviente. La cónyuge debe haber contraído matrimonio con el causante un mínimo de seis meses antes de que este falleciera o tres años antes si era beneficiario de pensión, restricciones que desaparecen si la cónyuge estuviese embarazada o hubiesen hijos en común. El cónyuge hombre es beneficiario solo si es inválido o si existen hijos comunes en condición de dependencia. Las madres de hijos naturales del causante reciben el beneficio si son solteras o viudas y viven "a expensas" (sic) del causante.	

Continía

Cuaderno 90.indd 127 11/22/04 4:30:41 PM

País	Modelo de reforma	Beneficios de supervivencia	Otros beneficios
Colombia [d]	Paralelo	Son beneficiarios los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez que fallezca por riesgo común. También el o la conviviente que haya convivido un mínimo de dos años, excepto cuando hay hijos en común.	Las "madres comunitarias" son beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, que otorga pensiones a sectores que no cuentan con recursos económicos suficientes y a las trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico.
Costa Rica [e]	Mixto	Bajo el régimen de capitalización individual, el afiliado puede optar por la contratación de un seguro que proteja de las contingencias de invalidez y muerte. Si no existen beneficiarios, la prestación se otorga a quienes sucedan al afiliado. Los beneficiarios son el o la viuda o conviviente con vida de pareja durante un mínimo de dos años inmediatamente anteriores al fallecimiento e hijos solteros hasta los 18 años, económicamente dependientes del causante.	
El Salvador [f]	Sustitutivo	Son beneficiarios los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca por enfermedad o accidente común: el o la cónyuge o conviviente, los hijos (fuera o dentro del matrimonio, adoptivos) y los padres legítimos o adoptivos, que dependan económicamente del causante. El o la cónyuge debe haber contraído matrimonio con el afiliado fallecido al menos seis meses antes del fallecimiento. El o la conviviente deberá demostrar al menos tres años de vida en común, a no ser que estuviere embarazada, existiesen hijos en común o fuese inválida.	

Cuaderno 90.indd 128 11/22/04 4:30:42 PM

País	Modelo de reforma	Beneficios de supervivencia	Otros beneficios
México [g]	Sustitutivo	La viuda del asegurado o beneficiario de alguna prestación recibe el 90% de la pensión del causante. El viudo o conviviente es beneficiario solo si es económicamente dependiente de la asegurada. La conviviente tiene derecho a pensión si el afiliado no estuviera casado y hubiese convivido con él un mínimo de cinco años anteriores a su muerte o en el caso de tener hijos en común.	
Perú [h]	Paralelo	El asegurado puede contratar una renta vitalicia familiar para el pago mensual de sus pensiones o las de sus beneficiarios. La legislación no especifica quiénes son los beneficiarios.	
Uruguay [i]	Mixto	Son beneficiarias las viudas si sus ingresos mensuales no superan la suma de 15.000 pesos uruguayos. Viudos, padres incapacitados y personas divorciadas deben acreditar dependencia económica del causante o carencia de ingresos suficientes. Las personas divorciadas deben demostrar que gozaban de pensión alimenticia a cuenta del ex cónyuge.	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones previsionales vigentes. Para mayores detalles, véase Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos, cuadro XI, OISS, Madrid, 2000 (www.oiss.org/bissi).

[a]Argentina: Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) N° 24241; Ley Nacional Nº 24828 de marzo de 1997. [b]Bolivia: Ley de Pensiones Nº 1732 del 29 de noviembre de 1996. [c]Chile: Decreto Ley Nº 3500 de 1980. [d]Colombia: Ley N° 100 de 1993. [e]Costa Rica: Ley de Protección al Trabajador Nº 7983; Reglamento del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte de febrero de 1995. [f]El Salvador: Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, Decreto Nº 927. [g]México: Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1996. [h]Perú: Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, Decreto Nº 54-97. [i]Uruguay: Creación del Sistema Previsional, Ley N° 16.713 del 3 de septiembre de 1995.

Existen tres formas de percepción de los fondos acumulados en los esquemas de capitalización individual:

- Retiro programado (el fondo sigue siendo administrado por la Administradora y el pensionado hace retiros mensuales contra el saldo de la cuenta).
- Renta vitalicia (el afiliado contrata con una Administradora o una compañía de seguros, según la legislación, una renta mensual fija hasta su fallecimiento).
- Retiro programado con renta diferida (forma mixta).

Cuaderno 90.indd 129 11/22/04 4:30:42 PM

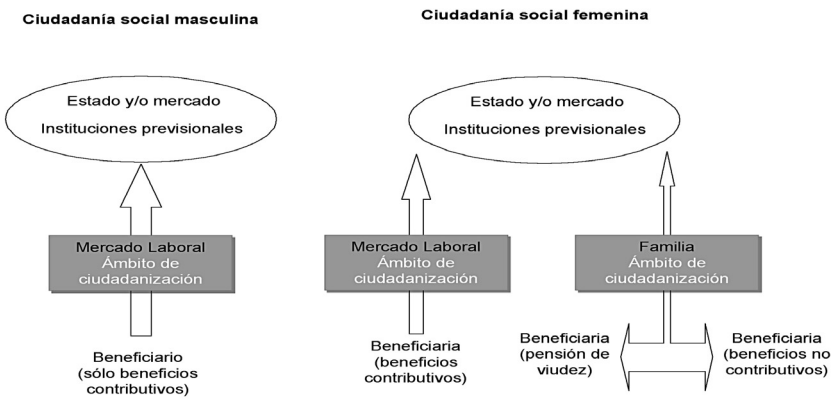
En el sistema vigente en Perú existe, además, la modalidad de renta vitalicia familiar; esta consiste en que el afiliado contrata con una compañía de seguros una renta mensual hasta su fallecimiento, más el pago de pensiones de supervivencia a sus dependientes. Este beneficio supone la total dependencia e interdependencia familiar, contrariamente a la naturaleza individual de los derechos ciudadanos. El sistema chileno castiga explícitamente las relaciones que no se adecuan al modelo nuclear de familia legalmente instituida.

En los sistemas reformados, los beneficios de supervivencia siguen vinculados a los roles reproductivos, poniéndose especial énfasis en la protección de las hijas e hijos "dependientes" y las esposas de los afiliados. De acuerdo con el texto de las leyes, los afiliados parecen ser los únicos habilitados y capaces en lo que respecta a garantizar la supervivencia del grupo familiar. Por otro lado, la maternidad concede derechos que se perderían si las mujeres no fueran madres. La semántica legislativa no es inocente: los hijos tienen derecho a pensión hasta la edad en que dejan de ser dependientes, pero las esposas viudas son beneficiarias –¿significa dependientes?– en cualquier condición. En algunos países, el enfoque de género de la actividad de las instituciones públicas de asistencia social se ha mantenido o reforzado (sobre el caso de Chile, véase Weinstein, 1996, p. 24; Provoste, 1997, pp. 59 y ss.).

Para las mujeres, el cambio en la estructura del cuidado no implicó modificación alguna del formato triádico de ciudadanía social instaurado con la modalidad tradicional del seguro social (véase el gráfico IV.6). La familia, con reforzadas responsabilidades de cuidado, sigue manteniéndose como el principal ámbito de ciudadanización de las mujeres. ¿Las reformas previsionales habrán introducido una verdadera modernización revolucionaria, como proclaman algunos de sus defensores, o no han logrado alterar la herencia cultural de aspectos tradicionales que han sobrevivido a las profundas transformaciones estructurales?

Cuaderno 90.indd 130 11/22/04 4:30:43 PM

Gráfico IV.6
AMÉRICA LATINA: CIUDADANÍA SOCIAL
DESPUÉS DE LAS REFORMAS PREVISIONALES, SEGÚN GÉNERO



Fuente: Elaboración propia.

D. EL CONSERVADURISMO DE LOS NUEVOS SISTEMAS DE PENSIONES

Si bien las reformas previsionales eliminaron gran parte de la vieja estructura de privilegios corporativistas de los sistemas de reparto al introducir novedades en materia de gestión y administración financiera, inversión de capitales, promoción de la competitividad y énfasis en la eficiencia, han mantenido los patrones tradicionales de subordinación de género. Lo que pasa es que esta situación no depende solo del diseño de nuevos sistemas, sino que es producto de ciertas representaciones culturales acerca del rol y el papel de la mujer en la sociedad, cuya modificación requiere que se identifiquen las causas de la discriminación.

No es casualidad que los principales defensores de la privatización de los fondos de pensiones y grandes admiradores de la reforma puesta en práctica en Chile sean también los más fervorosos abogados de la familia tradicional y enconados críticos de su deterioro durante el siglo XX, que atribuyen a la incorporación femenina al trabajo remunerado, entre otras razones.

«Chile ha demostrado que es posible modificar armoniosa y rápidamente el método tradicional de pagar las pensiones de los ancianos… Se hizo desaparecer toda una burocracia; se simplificó la intervención estatal en las pensiones;

Cuaderno 90.indd 131 11/22/04 4:30:43 PM

las personas y familias lograron un grado de independencia y riqueza sin precedentes; y la tasa de ahorro nacional de Chile se ha convertido en una de las más altas del mundo […] Lo que más me gusta del nuevo sistema chileno es que los recursos del fondo de pensiones que el jefe de familia no consuma pasan a sus herederos. De esta manera, las pensiones se convierten en un capital para toda la familia, y dejan de ser un sistema para la mantención del ingreso que solo rige durante la vida del jubilado.» (Novak, 1999, p. 25).

V. LOS DILEMAS DE POLÍTICA PÚBLICA

A. EL PROBLEMA DEL ACCESO FEMENINO A LA CIUDADANÍA SOCIAL PLENA

Un segmento importante de la población femenina está excluido de la ciudadanía social plena. Al retornarse a la familia la responsabilidad del cuidado se ha reforzado la especialización social de las mujeres en tareas reproductivas, con lo cual se agregó una dificultad de carácter funcional a los fenómenos culturales que obstaculizan la incorporación femenina a la economía remunerada. El trabajo reproductivo y no remunerado del hogar representa todavía una de las principales ocupaciones de las mujeres en los países de la región, más allá del aumento de su participación en actividades asalariadas durante las últimas décadas, producto de diversos fenómenos, como la recesión económica (véanse los cuadros IV.5 y IV.6).

Cuadro IV.5
AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): EVOLUCIÓN
DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO

	Hombres				Mujeres			
País	1990	1994	1997	2002	1990	1994	1997	2002
Argentina a/	76	76	76	75	38	41	45	48
Bolivia b/	77	75	75	77	47	51	51	57
Chile c/	72	75	74	74	35	38	41	42
Colombia d/	81	79	78	79	48	48	50	57
Costa Rica	78	76	77	77	39	40	42	46
El Salvador e/	80	78	75	81	51	49	48	53
México f/	77	81	81	79	33	38	43	45
Perú g/	--	--	83	74	--	--	62	54
Uruguay	75	75	73	72	44	47	47	50

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Gran Buenos Aires. b/ 1989. c/ 2000. d/ 1991. e/ 1995. f/ 1989. g/ 2001.

Cuaderno 90.indd 132 11/22/04 4:30:43 PM

Las mujeres que no están integradas en la economía remunerada quedan automáticamente excluidas de los beneficios contributivos, de los derechos individuales derivados de la ciudadanía social plena. En el mejor de los casos pueden convertirse en receptoras de beneficios sociales de manera dependiente y subordinada. Esto significa que la ciudadanía social para las mujeres se caracteriza por ser restrictiva, limitada a la vinculación marital o al desempeño de roles ajenos al mercado laboral, sin posibilidades de responder a una condición de ciudadanía plena.

En los sectores de menores ingresos las adolescentes y jóvenes son retenidas en el hogar, lo que supone abandonar –casi nunca por voluntad propia– la educación escolar. Posponen su incorporación a la fuerza laboral o renuncian definitivamente a ello para ocuparse del desempeño de labores de cuidado infantil, posibilitando así que uno o ambos padres se incorporen al trabajo remunerado. Aunque este fenómeno no es ahora tan acentuado como a fines de los años ochenta (el período más crítico de la crisis para algunos países), en la mayoría de los casos estas jóvenes representaban entre un 10% y un 15% a fines de la década de 1990.

Cuadro IV.6
AMÉRICA LATINA (TRES PAÍSES):
MUJERES ADOLESCENTES ENTRE 15 Y 19 AÑOS DE EDAD DEDICADAS EXCLUSIVAMENTE A QUEHACERES DOMÉSTICOS, ZONAS URBANAS

País	Años	Proporción (en porcentajes del total del segmento de población)
Argentina	1990	13
	1997	10
Chile	1990	7
	1997	8
Uruguay	1990	9
	1997	8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Jaime Ruiz-Tagle (coord.), *Exclusión social en el mercado de trabajo en MERCOSUR y Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fundación Ford, 2000.

La dedicación a tiempo completo al trabajo doméstico determina que las mujeres jóvenes abandonen la educación escolar. Esto limita sus posibilidades de insertarse luego en la economía remunerada, lo que les permitiría superar la línea de pobreza, y restringe su acceso a una ciudadanía social plena. Este es uno de los mecanismos más comunes de reproducción y transmisión de la pobreza femenina de una generación a otra. En la conjunción de pobreza y desempeño de roles tradicionales

Cuaderno 90.indd 133 11/22/04 4:30:44 PM

de género ambos fenómenos se potencian mutuamente (Provoste, 1995, p. 56) y fomentan la desciudadanización social de las mujeres.[35]

En muchos países de la región, las mujeres más pobres y con niveles de escolaridad más bajos registran las menores tasas de participación en el mercado laboral. Los bajos ingresos a los que pueden aspirar y las barreras que enfrentan para combinar el empleo remunerado con el trabajo reproductivo les imponen muchas desventajas (Ruiz-Tagle, 2000b, pp. 46 y ss.). La pobreza y las responsabilidades en el hogar fomentan la precariedad laboral (Provoste, 1995, p. 50). Es por eso que en los cuartiles de ingreso más bajos la tasa de participación femenina en el mercado laboral es visiblemente inferior a la registrada en los cuartiles más altos, lo que produce una causalidad circular de reproducción de la pobreza.

Para extender la ciudadanía social a todas las mujeres es necesario ampliar los conceptos de trabajo y de seguridad social a fin de incluir las actividades no remuneradas del hogar y evadir las concepciones patriarcales de la división sexual del trabajo y de la ciudadanía social.

B. EL CARÁCTER DE LA PROTECCIÓN PREVISIONAL DEL TRABAJO EN EL HOGAR

En algunos países de la región, como Argentina, se extendió la ciudadanía social a las mujeres encargadas del trabajo reproductivo del hogar mediante el otorgamiento de una pensión de jubilación para las amas de casa.[36] Esto significa reconocer las labores reproductivas como una de las tantas formas de trabajo. Tal mecanismo disminuye la dependencia femenina de los beneficios del cónyuge y transfiere recursos a un segmento de la población afectado por la pobreza.

En otros países de la región se intentó poner en práctica soluciones similares, sin siquiera haber implementado una reforma previsional. En la Seguridad Social ecuatoriana, las mujeres amas de casa son titulares de pensión desde 1964 por su condición de tales (Servicio de Información sobre Mujeres, 1999). Asimismo, la Constitución del país establece que el trabajo doméstico no remunerado será reconocido como labor productiva. En la nueva Constitución de Venezuela se

35 El abandono del sistema educativo por parte de los hombres jóvenes se debe generalmente a su integración temprana al trabajo asalariado, o bien al fracaso escolar (Ruiz-Tagle, 2000b, p. 51). Por ello, la población masculina está menos expuesta a la desciudadanización social.

36 En Argentina, la nueva legislación sobre pensiones regula la vinculación voluntaria de las amas de casa tanto en la Ley general de pensiones (artículo 3, inciso b, N° 5) como en una ley particular, elaborada especialmente para estos efectos (Ley 24.828 de marzo de 1997).

Cuaderno 90.indd 134 11/22/04 4:30:44 PM

dispone que «El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley».

Estas disposiciones siguen sin resolver los problemas relativos a la ciudadanía social subordinada de las mujeres. Las pensiones de las amas de casas son, en su mayor parte, no contributivas. Solo en una pequeña proporción se costean con las contribuciones de las destinatarias a una cuenta de capitalización individual. La mayor parte se financia con un fondo solidario creado para este efecto, que se mantiene gracias a donaciones de privados y aportes de recursos públicos. Su única consecuencia es que se sustituye la dependencia marital por la de los organismos públicos, lo que se traduce en que la mujer siga siendo una ciudadana social no autónoma.

Estas soluciones entrañan el riesgo de que se establezca una igualdad legal que haga abstracción deliberada, y no siempre con sanas consecuencias, de una desigualdad de hecho: el trabajo del hogar, a diferencia del empleo en el mercado laboral, no es remunerado, y quien lo desempeña no es económicamente independiente. El establecimiento de titularidad del derecho a pensión para las amas de casa no deja de ser un significativo reconocimiento del valor económico e importancia social del trabajo del hogar, pero no soluciona los problemas de falta de autonomía económica, dependencia previsional y subordinación de género.

A la larga, se reproduce el modelo tradicional de distribución sexual de roles: se garantizan derechos contributivos a quienes participan en el mercado de trabajo –población masculina–, mientras que se exige a las mujeres una dedicación a tiempo completo al trabajo no remunerado del hogar, otorgándoles beneficios no contributivos, sin autonomía económica ni ciudadana.[37] Además, el trabajo del hogar no tiene edad de jubilación. Las consecuencias no previstas de este beneficio previsional dejan abierto el dilema respecto de la mejor manera de extender la ciudadanía social plena a todas las mujeres.

37 Virginia Guzmán hace notar que se debe evaluar seriamente si vale la pena reproducir los roles tradicionales de género para lograr una espuria equidad, es decir, si se quiere que las mujeres sigan en el hogar con una pensión no contributiva o que se integren plenamente a la vida "pública".

Cuaderno 90.indd 135 11/22/04 4:30:45 PM

C. HACIA UN CAMBIO EN EL ÁMBITO DE CIUDADANIZACIÓN SOCIAL DE LAS MUJERES

Para lograr relaciones de género equitativas en materia de ciudadanía social, las mujeres deben tener acceso a los recursos y control sobre ellos, para lo cual es necesario –aunque no siempre suficiente– que participen en el mercado laboral (Orloff, 1993; O'Connor, 1996, p. 78).[38] En términos más específicos, para alcanzar la igualdad en materia de derechos sociales, los sistemas previsionales deben eliminar la estratificación ciudadana de género en los esquemas tanto de reparto solidario como de capitalización individual.

Solo cuando el mercado de trabajo sustituya a la familia como ámbito de ciudadanización social de las mujeres y se erradique el formato triádico y patriarcal de ciudadanía social será posible que las mujeres dejen de acceder a la ciudadanía social a través de la dependencia marital o estatal. Los actuales sistemas previsionales no son genéricamente neutrales, ya que están cargados de representaciones tradicionales sobre el rol de la familia y de las mujeres. Por ello es necesario que los organismos nacionales encargados de promover los derechos y el bienestar de las mujeres logren que quienes tienen la última palabra en materia legislativa internalicen la importancia de incluir en sus agendas el tema previsional desde la perspectiva de género. Es imprescindible llevar adelante una campaña de concientización política que centre el debate en la naturaleza de la ciudadanía social.

La función principal de un sistema de pensiones no es generar un mayor flujo de activos financieros hacia los mercados de capitales, sino garantizar un derecho social. En materia previsional debería retomarse una doctrina sociojurídica de la ciudadanía, en lugar de la actual doctrina económica del crecimiento y la eficiencia.[39] Con este planteamiento se busca una aclaración de principios, no alentar la irresponsabilidad fiscal o el despilfarro de recursos públicos en favor de la población de edad avanzada, ni tampoco rechazar la creación y el crecimiento de los mercados de capitales. Sin embargo, su fundamento

38 Emilio Morgado sostiene que el acceso a la economía remunerada no garantiza automáticamente una mayor igualdad entre hombres y mujeres en materia de ciudadanía social. La incorporación de las mujeres al trabajo remunerado produce automáticamente un cambio en su estatus ciudadano, pero aun así enfrentan desigualdades, principalmente de carácter cuantitativo. En cambio, si quedan excluidas del mercado laboral, la política pública encara problemas de carácter cualitativo y estructural, que son mucho menos sensibles a medidas estatales. Por ello, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, aunque no solucione la cuestión de su ciudadanía social, trae menos carga negativa que su exclusión.

39 Flavia Marco hizo notar al autor el profundo cambio en la cosmovisión jurídica que trae consigo la introducción de un esquema de capitalización individual. Para mayores detalles, véase Marco (2002, pp. 12 y ss.).

Cuaderno 90.indd 136 11/22/04 4:30:45 PM

es que un sistema de pensiones que fomente el crecimiento de los sistemas financieros nacionales no sirve si antes no genera un nivel de bienestar socioeconómico mínimo para la ciudadanía como condición para una mayor igualdad y equidad.

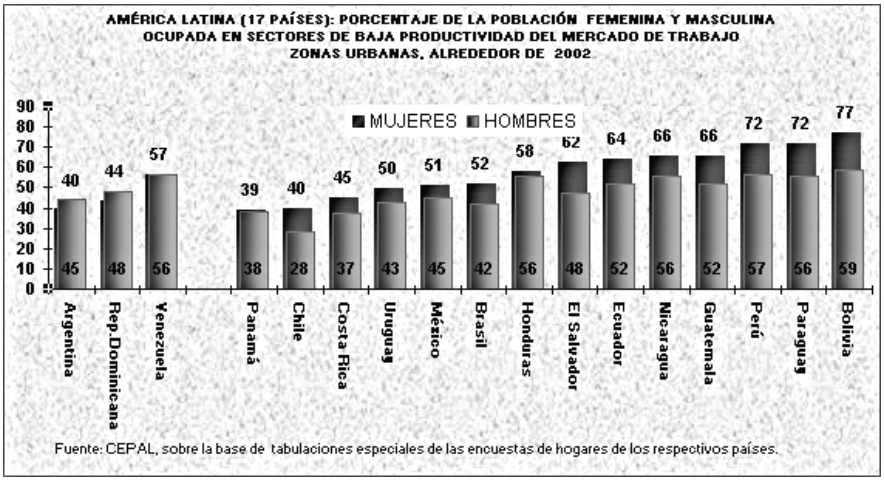
D. NECESIDAD DE ADECUAR LOS SISTEMAS PREVISIONALES A LAS CONDICIONES LABORALES CONTEMPORÁNEAS

Otro dilema de política pública surge de la necesidad de extender la cobertura previsional al nuevo conjunto de empleos precarios y no convencionales originado por la reconversión productiva que ha tenido lugar en las últimas décadas, la flexibilización de los mercados laborales y la estacionalidad de actividades agrícolas de gran importancia en la región. Los sistemas previsionales reformados se apoyan en parte en los supuestos de que el mercado laboral genera ocupaciones estables de duración indefinida, y que estas reciben remuneraciones constantes o ascendentes.

Si esto fuera así, tales ocupaciones permitirían acumular ahorros previsionales sostenidos, regulares y continuados durante el tiempo de actividad laboral (sobre el caso de Chile, véase López, 2002). No obstante, estos empleos son, en buena parte, más bien de carácter inestable, informal y precario, por lo que generalmente están desprotegidos o solo cubiertos en forma incipiente por los nuevos sistemas previsionales. Lo destacable es que concentran una mayor proporción de mano de obra femenina (véase el gráfico IV.7), lo cual corrobora la naturaleza precaria e informal que ha caracterizado la integración femenina en el mercado laboral (León, 2000; Pautassi, 2001).

Cuaderno 90.indd 137 11/22/04 4:30:45 PM

Gráfico IV.7



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Una alta proporción de los empleos de servicio doméstico –que consisten, por lo general, en la realización de labores reproductivas y de cuidado, cuyo desempeño corresponde a las mujeres, según las normas sociales– usualmente es de carácter informal. Las transformaciones tecnológicas y de organización del trabajo actualmente en curso han inducido cambios en los paradigmas productivos. Sus efectos son visibles en el mercado laboral, donde se manifiestan en la generalización de procesos de desintegración vertical de la producción y en la configuración de cadenas productivas que crean muchos empleos atípicos, susceptibles de ser desempeñados desde el hogar. Con este tipo de ocupaciones, las mujeres pueden conciliar el cuidado de los hijos con la generación de recursos para la unidad familiar. Aunque suelen ser contabilizados en la categoría de "trabajo por cuenta propia", estos empleos son, en muchos casos, informales.

Las legislaciones tradicionales en materia de seguridad social no permiten, de manera explícita, la afiliación de quienes laboran en el sector informal. Los esquemas de capitalización individual permiten la afiliación voluntaria de los "trabajadores independientes o por cuenta propia", lo que viene a subsanar en alguna medida su situación de desprotección.

En algunos países donde se han reformado los sistemas de pensiones, como Colombia y México, se extendió el beneficio de pensión al empleo doméstico, financiándolo casi siempre a través de mecanismos no contributivos, como fondos solidarios u otros.

En la mayoría de los nuevos sistemas, si los trabajadores registran un determinado tiempo total de cotización y aun así los fondos previsionales

Cuaderno 90.indd 138 11/22/04 4:30:45 PM

acumulados no alcanzan para financiar una pensión mínima, el Estado cubre la diferencia. Si no llegan a acumular el número mínimo años de cotización, en muchos casos pierden todos sus ahorros previsionales. La constante rotación, los abandonos y reincorporaciones al mercado laboral son fenómenos propios de los sectores de baja productividad y comunes en los empleos femeninos, lo que hace difícil cumplir el requisito de antigüedad y densidad de cotizaciones para poder optar a una pensión mínima. Con vistas a fomentar la cotización en el sistema reformado se ha sugerido adecuar los requisitos para acceder a una pensión mínima, lo que supone adaptar las exigencias a las actuales condiciones de diversidad ocupacional (López, 2002). Estas medidas, directa o indirectamente, podrían mejorar la cobertura previsional para las mujeres empleadas en sectores económicos precarios, estacionales o de baja productividad.

E. POSIBLES CONSECUENCIAS ADVERSAS PARA LAS MUJERES VIUDAS

Existe una alta probabilidad de que la eliminación del formato patriarcal de ciudadanía social impulse, por una parte, una igualación formal en cuanto a los beneficios y derechos sociales de hombres y mujeres, pero que, por la otra, produzca nuevas formas de desigualdad. Por ejemplo, la pensión de jubilación o viudez constituye la única fuente de ingresos para una proporción muy significativa de adultos mayores en los países que han reformado sus sistemas de pensiones (véase el cuadro IV.7). La protección previsional es, con frecuencia, la que establece la única diferencia entre algún nivel de bienestar y la pobreza absoluta. Aun cuando el monto promedio de las pensiones no alcanza para superar en dos veces las líneas nacionales de pobreza (Viveros, 2001, p. 30), en los países pioneros siguen siendo una de las fuentes principales de ingreso para la mayor parte de la población de edad avanzada. En los países intermedios y tardíos, el grueso de los adultos mayores obtiene ingresos del trabajo remunerado o carece de ellos. Esto explica parcialmente el hecho que, de los nueve países analizados, los pertenecientes a estos dos grupos presentan mayor incidencia de pobreza entre la población de edad avanzada.

Bolivia, Colombia, Costa Rica y México registran las mayores proporciones de mujeres entre la población de 60 años y más situada por debajo de la línea de pobreza (véase el cuadro IV.8). Con la excepción de Uruguay, el porcentaje de mujeres que recibe ingresos por concepto de pensiones o jubilaciones es menor que el correspondiente a los hombres. Hay una relación indirecta, aunque débil, entre recepción de pensión y situación de pobreza. Aunque los datos disponibles no

Cuaderno 90.indd 139 11/22/04 4:30:46 PM

permiten distinguir entre quienes reciben pensión de jubilación y pensión de supervivencia o viudez (CEPAL, 2000b, p. 120, recuadro IV.3), todo indica que la mayor parte de los ingresos previsionales de las mujeres provienen del segundo grupo de pensiones. El segmento demográfico de las mujeres titulares de beneficios previsionales que hoy cuentan 60 años de edad o más presenta una escasa tasa de participación en el mercado laboral durante la etapa económicamente productiva de su ciclo de vida. Pocas de ellas han debido cotizar en los sistemas tradicionales de seguridad social en condición de afiliadas primarias.

Cuadro IV.7
AMERICA LATINA (OCHO PAISES):DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 60 AÑOS DE EDAD Y MAS, SEGÚN TIPOS DE INGRESOS, ZONAS URBANAS Y RURALES, 1997

País	(1) Recibe ingresos			(2) No recibe ningún tipo de ingreso	(3) Valor promedio de jubilaciones y pensiones[a]		(4) Población de 60 años y más por debajo de línea de pobreza (porcentajes)
	Solo por jubilación y por pensión	Por jubilación, pensión o trabajo	Solo por trabajo		Zonas urbanas	Zonas rurales	
Argentina	63,9	3,5	10,5	22,1	2,3	---	11,7
Bolivia	21,9	4,4	34,3	39,4	2,6	2,5	39,4
Chile	56,7	8,6	14,4	24,4	3,5	2,8	9,8
Colombia	16,2	4,1	20,9	58,8	3,5	3,1	36,9
Costa Rica	39,4	---	22,2	38,4	3,5	3,1	18,2
El Salvador	10,2	8,2	30,6	51,0	2,2	1,7	41,9
México	19,6	3,6	24,8	52,0	1,3	1,6	36,4
Uruguay	75,3	6,0	9,7	9,0	3,3	---	2,4

Fuente: Columnas 1, 2 y 3: A. Viveros, "Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad" *serie Población y desarrollo*, Nº 22 (LC/L.1657-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.196; Columna 4: Fabiana del Popolo, "Características sociodemográfica y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina", *serie Población y desarrollo*, Nº 19 (LC/L.1640-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.178; CEPAL, *Panorama social de América Latina y el Caribe 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, 2000. Publicaciones de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.18.
a El valor promedio de jubilaciones y pensiones está expresado en múltiplos del valor de las líneas de pobreza per cápita de cada país.

Si se eliminara el formato patriarcal de ciudadanía social, la población femenina que recibe pensiones de viudez se quedaría sin

Cuaderno 90.indd 140 11/22/04 4:30:46 PM

ninguna fuente de ingresos. Suprimir este formato significa terminar con las tres categorías de beneficiarias mujeres y remplazarlas por una categoría única que no estableciera diferencias entre ellas, pero un alto porcentaje de viudas no alcanzaría a superar la línea de pobreza. Se produciría una situación crítica si se suprimieran los beneficios asistenciales. Hacia 1997, entre el 8% (en Argentina) y el 50% (en Costa Rica) del total de pensionados recibía ingresos de los sistemas públicos de asistencia social (Mesa-Lago, 2000, p. 61).

Cuadro IV.8
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): NIVEL DE POBREZA Y POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS QUE RECIBE INGRESOS POR PENSIONES Y JUBILACIONES, SEGÚN SEXO, ZONAS URBANAS, 1997
(En porcentajes)

País	Población total		Población masculina		Población femenina	
	Personas de 60 años y más que reciben ingresos por pensión	Personas de 60 años y más por debajo de la línea de pobreza	Hombres de 60 años y más que reciben ingresos por pensión	Hombres de 60 años y más por debajo de la línea de pobreza	Mujeres de 60 años y más que reciben ingresos por pensión	Mujeres de 60 años y más por debajo de la línea de pobreza
Argentina	67	11,7	73	12,7	64	11,0
Bolivia	26	39,4	39	36,9	15	41,6
Chile	61	9,8	66	9,9	58	9,7
Colombiaa	20	36,9	33	34,6	10	38,8
Costa Ricaa	39	18,2	45	16,9	35	19,2
El Salvador	18	41,9	28	43,7	12	40,6
México	23	36,4	32	35,9	16	36,7
Uruguay	81	2,4	79	2,6	83	2,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Panorama social de América Latina y el Caribe 1999-2000 (LCG.2068-P), Santiago de Chile, 2000. Publicaciones de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.18 y Fabiana del Popolo, "Características sociodemográfica y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina", *serie Población y desarrollo*, Nº 19 (LC/L.1640-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.178.

[a] Los ingresos por jubilaciones y pensiones corresponden al total de ingresos por transferencias de aquellas personas que en la variable "condición de actividad" se declaran "jubilados y pensionados".

Todo parece indicar que para no contribuir al recrudecimiento de la pobreza femenina es necesario mantener las actuales jerarquías y diferencias de género en los beneficios sociales. Esto lleva al tercer dilema de la política pública previsional: o se reduce la pobreza de las mujeres de edad avanzada o se busca el acceso femenino a la ciudadanía social plena. No es posible lograr ambas cosas a la vez, pues la eliminación de las distinciones de género en los beneficios

Cuaderno 90.indd 141 11/22/04 4:30:47 PM

previsionales es incompatible con la superación de la pobreza de un segmento de población femenina altamente vulnerable.[40]

VI. COMENTARIOS FINALES: EL DESAFÍO PARA EL FUTURO

En materia previsional se pueden poner en práctica medidas para superar la falta de equidad en general y la de género en particular. El propósito de las primeras es intentar modificar las consecuencias no equitativas de los sistemas de pensiones por la vía de reformar o modificar aspectos que generan desigualdades. Son políticas de carácter paliativo, que no necesariamente atacan las causas de la falta de equidad, por lo que en muchos casos las condiciones originales de la desigualdad se mantienen intactas. Su instrumentación usualmente requiere de gestiones gubernamentales limitadas y sus probabilidades de éxito –que dependen de contingencias ajenas al control de los agentes de la política pública– está minada por la incertidumbre y el temor de provocar consecuencias no deseadas. Un ejemplo de propuesta para la aplicación de políticas de este tipo es la de flexibilizar las condiciones de acceso de las mujeres a la pensión mínima, para así aminorar el efecto previsional de algunas de las desigualdades producidas por la falta de equidad en el mercado laboral.

Las medidas que buscan incidir en las relaciones de género –no recomendadas ni aplicadas aún en materia previsional– son de carácter estructural y apuntan a las causas de las desigualdades. En general se trata de políticas de Estado, cuyos resultados generalmente son más efectivos a mediano o largo plazo. El mayor riesgo que corren radica en la falta de continuidad o, incluso, en su abandono definitivo, debido a la rotación de los gobiernos y la resistencia de grupos de interés o de determinados sectores de una sociedad. Suelen beneficiar únicamente a las generaciones futuras e imponer algunas renuncias a aquellas que las implementan. En materia previsional, una política de este tipo reconocería el valor económico y social del trabajo reproductivo, lo que implicaría la inclusión de quienes lo realizan en los sistemas de pensiones. Debería asimismo establecer nuevas formas de acceso y recurrir a fuentes de financiamiento que combinaran los componentes

40 De acuerdo con un informe reciente de las Naciones Unidas, la principal fuente de vulnerabilidad de las viudas en el mundo es la pobreza, seguida de los conflictos armados, la falta de educación, las enfermedades, la violencia y la exclusión de la economía remunerada (Naciones Unidas, 2001, pp. 11 y ss.).

Cuaderno 90.indd 142 11/22/04 4:30:47 PM

público y privado, con lo cual se haría frente a las desigualdades sociales, incluidas las de género.

Además, una política como la señalada buscaría eliminar simultáneamente las desigualdades de género en el mercado laboral. El monto notoriamente inferior de las pensiones de retiro de las mujeres es producto de las actuales desigualdades en las remuneraciones por trabajo de igual valor, de la rotación laboral causada por las contingencias reproductivas, de la segmentación vertical del mercado de trabajo y del patrón de inserción en la economía precaria.

El principal desafío que plantea el futuro para alcanzar la igualdad de género en materia de derechos previsionales consiste en poder implementar un paquete de medidas que combine las de carácter tanto estructural como coyuntural. Para orientar las recomendaciones coyunturales hacia los aspectos estructurales se debe tomar en cuenta las premisas que se exponen a continuación.

Es necesario fomentar el desarrollo de una estructura social del cuidado que sea cada vez menos dependiente del sistema familiar. Cuando el cuidado es una responsabilidad familiar, la incorporación femenina a la economía remunerada encuentra mayores obstáculos y, con ello, se diluye el acceso de las mujeres a una ciudadanía social plena. La exclusión de la economía remunerada y la falta de acceso a los derechos sociales hacen recrudecer la pobreza en general y la femenina en particular. Durston y Lo Voulo (1992, p. 352) plantean que las sociedades modernas no tienen justificación alguna para eludir la responsabilidad de encargarse del bienestar de las personas de edad avanzada. Nada justifica que la familia deba hacerse cargo de todas o la mayoría de las responsabilidades de cuidado en sociedades auténticamente modernas.

Los principales obstáculos para el acceso femenino a la ciudadanía social plena siguen siendo hoy las representaciones culturales respecto de la distribución sexual del trabajo y la sobrecarga –que generalmente es producto de aquellas representaciones– de responsabilidades reproductivas impuesta al sistema familiar.

Estructuras de cuidado con participación estatal pueden generar mayor equidad de género que las que dependen exclusivamente del mercado. Las dinámicas de exclusión propias del mercado producen, en forma casi espontánea, una sobrecarga de responsabilidades de cuidado para la familia y la sociedad civil, lo que indirectamente complica la incorporación femenina al mercado de trabajo. Para construir estructuras de cuidado más equitativas es preciso crear sistemas públicos de cuidado infantil dirigidos a los sectores de menores recursos, y también ampliar la cobertura de los servicios estatales de cuidado.

Para alcanzar una mayor integración femenina en el mercado laboral y, con eso, un mayor y mejor acceso de las mujeres a la ciudadanía

Cuaderno 90.indd 143 11/22/04 4:30:47 PM

social plena, se requiere una sustancial redistribución práctica y simbólica de las responsabilidades reproductivas en el interior de la familia. Mientras las mujeres sigan siendo consideradas por el Estado y las leyes como las responsables únicas de las tareas no remuneradas del hogar, las políticas públicas no podrán generar incentivos eficientes para la incorporación femenina a la economía remunerada. Las actuales representaciones culturales de la familia y sus roles tradicionales continuarán transmitiendo a la sociedad una doctrina patriarcal de la división sexual del trabajo y, con ello, las sociedades de la región seguirán profundizando la desciudadanización de las mujeres.

Cuaderno 90.indd 144 11/22/04 4:30:48 PM

Bibliografía

Aguirre, Rosario (1998), *Sociología y género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*, Montevideo, Doble Clic Soluciones Editoriales.

AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (1998), *El debate sobre la reforma de la seguridad social. En busca de un nuevo consenso*, Ginebra.

Arenas, Alberto y Verónica Montecinos (1999), "The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean reform", *Latin American Research Review*, vol. 34, N° 3.

Arenas, Alberto y Pamela Gana (2001), "Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de género", *serie Población y desarrollo*, Nº 18 (LC/L.1614-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.155.

Arriagada, Irma (1997), "Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina", serie Mujer y desarrollo, Nº 21 (LC/L.1034), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (1995), "Impactos de la crisis y del ajuste estructural sobre las mujeres", *De Nairobi a Beijing. Diagnósticos y propuestas*, serie Ediciones de las mujeres, Nº 21, Santiago de Chile, Isis Internacional.

Astelarra, Judith (1992), "Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía", *Fin de siglo: género y cambio civilizatorio*, serie Ediciones de las mujeres, Nº 17, Santiago de Chile, Isis Internacional.

Barrientos, Armando (1998), "Pension reform, personal coverage and gender differences in pension coverage", *World Development*, vol. 26, N° 1.

Benería, Lourdes (1995), "Toward a greater integration of gender in economics", *World Development*, vol. 23, Nº 11.

Benítez, María Elena (1989), "La familia. Su papel en la vida de los ancianos", *serie Monográfica*, Nº 22, La Habana, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana.

Bertranou, Fabio (2000), "Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options?", *serie Documento de investigación*, Nº DI-003-E, Córdoba, Universidad Siglo 21.

Birgin, Haydée y Laura Pautáis (2001), "¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 36 (LC/L.1558-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.103.

Bourdieu, Pierre (1998), *La domination masculine*, París, Éditions du seuil.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a), *Panorama social de América Latina 2001–2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.65.

_____ (2002b), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*(LC/G.2151-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E/S.02.II.G.01.

_____ (2000a), *La brecha de equidad. Una segunda evaluación* (LC/G.2096-P/E), Santiago de Chile.

_____ (2000b), *Panorama social de América Latina y el Caribe 1999–2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.18.

Cuaderno 90.indd 145 11/22/04 4:30:48 PM

_____ (1999), *Participación y liderazgo en América Latina y el Caribe: indicadores de género* (LC/L.1302), Santiago de Chile.
_____ (1998), *Los sistemas informales de seguridad social. Experiencias en México y el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/L.346), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
_____ (1997), *The Equity Gap. Latin America, the Caribbean and the Social Summit* (LC/G. 1954(Conf.86/3)), Santiago de Chile.
CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (2002), *Sustainable Social Development in a Period of Rapid Globalization: Challenges, Opportunities and Policy Options*, Nueva York, Naciones Unidas.
Cheresky, Isidoro (1999), "¿Hacia una nueva ciudadanía en la Argentina?", *Nueva sociedad*, Nº 159, enero-febrero.
Cohen, Jean L. y Andrew Arato (1992), *Civil Society and Political* Theory, Massachusetts, MIT Press.
Cox, Alejandra (2001), "Social security reform and women's pensions. Policy research report on gender and development", *serie Working Paper*, Nº 17, Washington, D.C., Banco Mundial.
_____ (2000a), "El futuro de las pensiones en Chile: diferencias según sexo", *Estudios públicos*, Nº 79, Santiago de Chile.
_____ (2000b), "A close look at the living standards of Chilean elderly men and woman", documento preparado para el proyecto *Research Project on Gender and Social Security*,Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
_____ (1999), "Pensions projections for Chilean men and women: Estimates from social security contributions", documento preparado para el proyecto *Research Project on Gender and Social Security*,Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
De Suremain, Marie Dominique (1996), "Las madres comunitarias en el ambiente urbano", *Asentamientos humanos, pobreza y género*, María Elena Ducci y otros (comps.), Santiago de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).
Del Popolo, Fabiana (2001), "Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina", *serie Población y desarrollo*, Nº 19 (LC/L.1640-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.178.
Domínguez, Oscar (1991), "Vejez y envejecimiento", *serie Cuadernos del Departamento de Salud Pública*, Nº 4, Santiago de Chile, Facultad de Medicina, Universidad de Chile.
Durston, John y Rubén Lo Vuolo (1992), "Social and economic issues of social security for the elderly in Latin America", *The Young and the Elderly. Issues on Morbidity and Mortality*, Diana Oya Sawyer y Stephen D. McCracken (comps.), Belo Horizonte, Centro de Desenvolvimiento e Planejamiento Regional, Facultade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.
Edwards, Sebastián (1998), "¿El fin de las reformas latinoamericanas?", *Estudios públicos*, Nº 69, Santiago de Chile, verano.
Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Cuaderno 90.indd 146 11/22/04 4:30:48 PM

Filgueira, Fernando (2001), "Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina", *Henciclopedia. Género, estilo, cosas en general* [en línea] http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm.

Fleury, Sonia (1999), "Reforma del Estado en América Latina ¿hacia dónde?", *Revista nueva sociedad*, Nº 160, marzo–abril.

Fraser, Nancy (1991), "La lucha por las necesidades: esbozo de una crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío", *Debate feminista*, año 2, vol. 3.

_____ (1990), "¿Qué tiene de crítica la teoría crítica? Habermas y la cuestión de género", *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades del capitalismo tardío*, Seyla Benhabib y Drucilla Cornell (eds.), Valencia, Edicions Alfons el Magnanim /Institució Valenciana D'Estudis i Investigació.

Friedman, Kathi V. (1981), *Legitimation of Social Rights and the Western Welfare State. A Weberian Perspective*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Garretón, Manuel Antonio (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Gana, Pamela (2002), "Seguridad social: sistema de pensiones y género en Chile", Santiago de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, inédito.

Gómez, Luis (1997), "Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina", *Cuadernos del CENDES*, Nº 36, septiembre-diciembre.

Gsänger, Hans (2000), "Linking informal and formal social security systems", documento presentado a la reunion *Beyond Safety Nets: The Challenge of Social Protection in a Globalizing World*, Berlín [en línea] http://www.dse.de/ef/social/gsaenger.htm.

Guzmán, José Miguel (2001), "Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe", serie Población y desarrollo, Nº 28 (LC/L.1737-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.49.

Habermas, Jürgen (2000), *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Barcelona, Ediciones Paidós.

_____ (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta.

Hernández, Moriana (2001), "Género y equidad en el nuevo modelo de seguridad social en el Uruguay", *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*, Rosario Aguirre y Karina Batthyány (coords.), Montevideo, Oficina Internacional del Trabajo.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1995), *Reforma y modernización del Estado* (LC/IP.L.107), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

James, Estelle (1997), "Pensions reform: Is there an efficiency-equity trade off?", documento preparado para la conferencia sobre Crecimiento de la reducción de la desigualdad en las economías de mercado de América Latina, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

James, Estelle, A. Cox y R. Wong (2002), "The Gender Impact of Pension Reform: A Cross-Country Analysis" [en línea], www.estellejames.com/downloads/gender.pdf .

Cuaderno 90.indd 147 11/22/04 4:30:49 PM

León, Francisco (2000), "Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 28 (LC/L. 1378-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (1998), "Los modelos de bienestar social en América Latina", *Revista paraguaya de sociología*, Nº 101, enero-abril.

López, Diego (2002), "Los derechos económicos y sociales de las mujeres en el sistema de pensiones", documento preparado para la reunión de expertos sobre el impacto de género del sistema de pensiones de Chile, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 17 y 18 de junio.

Lustig, Nora (1995), "Crisis de la deuda, crecimiento y desarrollo social en América Latina durante los años ochenta", *América Latina a fines de siglo*, José Luis Reyna (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Marco, Flavia (2002), "Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en el sistema de pensiones. Los casos de Argentina y Chile" (DDR/6), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (2001), "Economía y género. Bibliografía seleccionada", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 37 (LC/L.1610-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.152.

Menéndez-Carrión, Amparo (1999), "¿Pero dónde y para qué hay cabida? La cuestión de la ciudadanía al cierre del milenio. Una mirada desde América Latina", Medellín, Cátedra Andrés Bello, Universidad de Antioquía, inédito.

Mesa-Lago, Carmelo (2000), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", *serie Políticas sociales*, Nº 36 (LC/L. 1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (1999), "Política y reforma de la seguridad social en América Latina",Revista nueva sociedad, N° 160, marzo–abril.

Naciones Unidas (2001), "Widowhood: invisible women, secluded or excluded", *Women 2000*, Nueva York, División para el Avance de la Mujer, Departmento de Asuntos Económicos y Sociales.

Novak, Michael (1999), "La crisis de la socialdemocracia", *Estudios públicos*, Nº 74, otoño

O'Connor, Julia S. (1996), "From women in the welfare State to gendering Welfare State regimes, *Current Sociology*, vol. 44, Nº 2, verano.

OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2000), "Banco de información de los sistemas de seguridad social iberoamericanos" [en línea], Madrid, www.oiss.org/bissi

OMS (Organización Mundial de la Salud)/Milbank Memorial Fund (2000), *Towards an International Consensus on Policy for Long-Term care of the Ageing*, Nueva York, OMS.

Orloff, Ann Shola (1993), "Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relation and the Welfare States", *American Sociological Review*, vol. 58, Nº 3, junio.

Cuaderno 90.indd 148 11/22/04 4:30:49 PM

Oszlak, Oscar (1999), "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", *Revista nueva sociedad*, Nº 160, marzo-abril.

Pautassi, Laura C. (2002), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 42 (LC/L.1803-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.116.

_____ (2001), "Evadiendo el dilema. Seguridad socioeconómica y equidad de género", documento presentado al seminario Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica, Buenos Aires, 25 al 27 de junio.

_____ (1999), "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades. Ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina", *Documento de trabajo*, Nº 26, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

Peralta, María de Lourdes (1999), "Normativa internacional", *Mujer de la tercera edad y seguridad socil. Memorias de la Reunión Internacional*, Dulce María Méndez García (coord.), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CAJS).

Powell, Jason y Margaret Edwards (2002), "Policy narratives of aging: The right way, the third way or the wrong way?", *Electronic Journal of Sociology*, Nº 1, vol. 6 [en línea] http://www.sociology.org/content/vol006.001/powell-edwards.html.

Provoste, Patricia (1997), "Los servicios públicos y los derechos de las mujeres: hacia una modernización democrática de la gestión pública", *Veredas por cruzar. Diez años Instituto de la Mujer*, Guadalupe Santa Cruz (ed.), Santiago de Chile, Instituto de la Mujer.

Puga, María Dolores (2001), *Dependencia y necesidades asistenciales de los mayores en España: una previsión a 2010*, Madrid, Fundación Pfizer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1992), "Abriendo el debate: descentralización del Estado, mujeres y políticas sociales", *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, Dagmar Raczynski y Clauida Serrano (eds.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).

Ramos, Luiz R. (1994), "Family support for the elderly in Latin American: the role of multigenerational household", *Ageing and Family. Proceedings of the United Nations International Conference on Ageing Populations in the Context of the Family* (ST/ESA/SER.R/124), Naciones Unidas, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.94.XIII.4.

Ruiz-Tagle, Jaime (2000a), "Reformas a los sistemas de pensiones en los países del MERCOSUR y Chile", *Pro Sur Opciones*, Santiago de Chile, Friedrich Ebert Stiftung.

_____ (coord.) (2000b), *Exclusión social en el mercado de trabajo en MERCOSUR y Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fundación Ford.

Schkolnick, Mariana y Josiane Bonnefoy (1994), "Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile", Santiago de Chile, inédito.

Cuaderno 90.indd 149 11/22/04 4:30:50 PM

Servicio de Información sobre Mujeres (1999), "Las mujeres en la seguridad social", *La otra mitad*, N° 6, Quito.

Shirley, Ekaterina y Peter Spiegler (1998), "The benefits of social security privatization for women", Social Security Paper, Nº 12, Washington, D.C., The Cato Institute.

Torre, Juan Carlos (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Tout, Ken (1989), *Ageing in Developing Countries*, Londres, Oxford University Press.

Uribe, Consuelo (2002), "La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 41 (LC/L.1787-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.101.

Valdés, Teresa y Enrique Gomariz (1995), *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*, Santiago de Chile, Instituto de la Mujer/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Venegas, Sylvia (1996), "El cuidado infantil como componente del plan piloto de apoyo para las jefas de hogar", *De mujer sola a jefa de hogar. Género, pobreza y políticas públicas*, María Elena Valenzuela, Sylvia Venegas y Carmen Andrade (eds.), Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

Vieira, Liszt (1998), "Ciudadanía y control social", *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Nuria Cunill y Luiz Carlos Bresser (eds.), Buenos Aires, Editorial Paidós, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Viveros, Alberto (2001), "Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad", *serie Población y desarrollo*, Nº 22 (LC/L.1657-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.196.

Weinstein, Marisa (1996), "Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía", *Nueva Serie FLACSO*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Young, Iris Marion (1995), "Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship", *Theorizing Citizenship*, Ronald Beiner (ed.), Albany, State University of New York Press.

_____ (1990), "Imparcialidad y lo cívico-público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política", *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades del capitalismo tardío*, Seyla Benhabib y Drucilla Cornell (eds.), Valencia, Alfons el Magnàmin - IVET.

Zavala, Mercedes, Manuel Castro y Daisy Vidal (2001), "Características sociodemográficas de los cuidadores de ancianos", documento presentado en el cuarto Congreso chileno de antropología, Santiago de Chile, Universidad de Chile.

Cuaderno 90.indd 150 11/22/04 4:30:50 PM

Parte III

ESTUDIOS EN LOS PAÍSES

Cuaderno 90.indd 151 11/22/04 4:30:50 PM

Cuaderno 90.indd 152 11/22/04 4:30:51 PM

Capítulo 5

GÉNERO Y SISTEMAS DE PENSIONES EN BOLIVIA

Alberto Bonadona Cossío*

I. INTRODUCCIÓN

Se entiende por seguridad social el conjunto de medidas que adopta la sociedad bajo diversas formas, sean institucionales, tradicionales o modernas, estatales o privadas, y que responden a distintos estados de necesidad de la población. Las causas de dichos estados pueden ser invalidez ocasionada por riesgos o accidentes comunes asociados a la actividad laboral, enfermedad, desempleo, vejez o muerte. Por lo tanto, la seguridad social responde a las demandas de trabajadores impedidos de proveerse el sustento y necesitados de la ayuda de las instituciones formales o informales que la comunidad ha creado y organizado con ese propósito (Bedregal, 1984).[1]

* Consultor de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

1 Como muchos autores contemporáneos, imbuidos de los criterios de su formación en derecho, Bedregal presenta una definición de seguridad social más estrecha en cuanto a su visión de las instituciones sociales, ya que únicamente acepta aquellas constituidas bajo formas jurídicas "modernas", aunque a la vez incorpora concepciones morales, igualitarias y democráticas que pocas sociedades contemporáneas pueden alcanzar. Las líneas generales del ámbito de acción que considera en su definición coinciden con la concepción en que se basa el Art. 158 de la Constitución Política del Estado de Bolivia. Según Bedregal, "La seguridad social es un conjunto de garantías legales tendientes a asegurar al ser humano igualdad de oportunidades: un elemental, permanente y creciente bienestar del grupo familiar, que suprima el temor a las contingencias que puedan afectar al equilibrio de su economía familiar, resguardando

Cuaderno 90.indd 153 11/22/04 4:30:51 PM

La historia moderna de la seguridad social en Bolivia se inicia a fines del siglo XIX. Sin embargo, no fue sino en 1956 que se promulgó un código amplio, el cual constituyó, para ese entonces, una norma moderna, por cuanto incorporaba principios, conceptos, beneficios y técnicas actuariales. Dicha norma instituyó una distinción deliberada entre hombres y mujeres al prescribir la jubilación a los 55 años de edad para los primeros y a los 50 años para las segundas. Tal diferencia beneficiaba aparentemente a la mujer al permitirle una jubilación más temprana. No obstante, no tomaba en cuenta el número de años de su participación laboral, ni sus salarios –en promedio menores que los percibidos por el hombre– que son los factores que dan lugar a diferencias de género en un sistema de reparto como el establecido por el Código de Seguridad Social de Bolivia. En este caso, sin embargo, la mayor esperanza de vida de la mujer no actuaba en su perjuicio, pues los beneficios no se calculaban sobre la base de la expectativa de vida de los afiliados.

Según Irma Arriagada (2001), en 1994, en las principales urbes de Bolivia, 15,7% de las familias respondía a la clasificación de extendidas, proporción que se habría reducido levemente a 15,4% en 1999. En el contexto latinoamericano, estos datos sitúan a la sociedad urbana boliviana en un rango que va de un 12% a un 32% de familias extendidas, valores extremos registrados en Argentina y Venezuela, respectivamente. Dadas las características de la urbanización boliviana y las arraigadas costumbres de las comunidades indígenas, es posible poner en duda el porcentaje indicado para el país. Es probable que las encuestas de hogares no consideren los vínculos que se mantienen entre los miembros de la familia que permanecen en el campo y los que migran a la ciudad, lo que permite que subsista la protección familiar tradicional. Esta migración puede tener incluso un carácter temporal, lo que en estas encuestas no se indaga.

Se parte del juicio de que los regímenes de pensiones de la moderna seguridad social, trátese del anterior Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) o del actual Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD), son esquemas excluyentes. Con diferencias de grado, no han sido diseñados para los más pobres, ni

la salud física y moral del individuo, garantizándole condiciones habitacionales compatibles con la dignidad humana, haciéndolo accesible a la educación, cultura y recreo, asegurándole un descanso pagado cuando por invalidez o ancianidad no pueda procurarse un salario, liberándolo, en fin, de todo temor a las contingencias que puedan afectar su pleno desarrollo humano como miembro de la sociedad en que vive". Otra definición referida al tema, pero de claro contenido jurídico, es la que presenta Bocángel (1993): "... el Derecho a la Seguridad Social es una parte del Derecho Social que busca el bienestar individual y social de las personas, mediante la aplicación de instrumentos económico-sociales idóneos, debidamente sistematizados en la normativa jurídica".

Cuaderno 90.indd 154 11/22/04 4:30:51 PM

se han hecho claras y necesarias distinciones entre las condiciones de trabajo de ambos géneros, no por una supuesta neutralidad, sino como resultado de enraizadas concepciones sociales que juzgan las exclusiones de grupos, ya sea por su condición o su sexo, como expresiones inevitables y determinadas por la naturaleza.[2]

II. ANTECEDENTES

En Bolivia, la organización de la seguridad social considera dos regímenes: i) el denominado de "corto plazo", que incluye salud (maternidad, invalidez por menos de 52 semanas), y ii) de "largo plazo", que comprende el régimen de pensiones (invalidez por más de 52 semanas, sea por riesgos comunes o profesionales) y el de supervivencia.

En esta investigación se analizan los regímenes de largo plazo del antiguo y del nuevo sistema de pensiones, en ambos casos con especial énfasis en el componente de género.

A. EL SISTEMA DE REPARTO DE BENEFICIO DEFINIDO (SRBD)

Los principios doctrinarios y operativos sobre los que se fundó el SRBD son los siguientes:

i) Universalidad en cuanto al ámbito de aplicación de la ley, el cual no debe excluir a ningún ciudadano.

ii) Solidaridad, que permite otorgar prestaciones a todas las personas comprendidas en el sistema, de acuerdo con sus aportes, determinados por sus posibilidades y necesidades.

iii) Unidad de gestión, que al considerar el sistema como un todo indivisible hace posible generar economías de escala y aprovechar la ley de los grandes números.

iv) Economía, en el sentido de utilizar los recursos indispensables sin "incurrir en excesos ni recortes" (Bocángel, 1993).

v) Oportunidad, lo que significa que los servicios deben otorgarse en el momento y las circunstancias en que se precisan.

2 Por las mismas razones se ha mostrado indiferencia ante una realidad cambiante en cuanto a la distribución geográfica de la población boliviana, contexto en el que las instituciones rurales se desintegran y las urbes no ofrecen las condiciones productivas ni sociales como para incorporar a las crecientes masas que en ellas se asientan.

Cuaderno 90.indd 155 11/22/04 4:30:51 PM

vi) Eficacia, referida a la calidad de los servicios prestados por la seguridad social.

Estos principios no pasaron de ser meros enunciados. Los beneficios ofrecidos no podían otorgarse en la forma prescrita en las leyes, principalmente porque desde un comienzo no se contó con los recursos necesarios para hacerlo.

Contribuyó a una quiebra relativamente temprana del sistema la falta de reglamentos que evitaran la discrecionalidad, el fraude, el engaño y el desfalco, así como también la debilidad de los medios de coerción y sanción para corregir o penalizar tales faltas. En particular, el aparato administrativo y financiero que sustentaba el SRBD se vio afectado por prácticas que socavaban sus finanzas. Las sucesivas gestiones ineficientes, en ambos sistemas –básico y complementario–, llevaron el régimen de pensiones al borde de la bancarrota.

El debate en torno de la reforma del sistema de pensiones ha contribuido a que haya mayor conciencia respecto de lo ocurrido con el sistema anterior, especialmente entre la población asegurada, así como también un más amplio conocimiento, aunque todavía superficial, sobre el nuevo esquema. Muchos de los asegurados que aportaban al SRBD y ahora lo hacen al SCICD desconocen, total o parcialmente, los beneficios a los que eran y son acreedores o las formas en que el cambio los ha perjudicado o puede lesionar sus derechos. Debido a que la modalidad escogida para introducir el nuevo sistema fue una licitación pública internacional, en la que ganaron las dos empresas dispuestas a cobrar las más bajas comisiones por administrar las carteras de inversión, no se desarrolló una fuerza de ventas equivalente a la que existe en los sistemas chileno o argentino, que ofrece permanente información a los afiliados potencialmente dispuestos a cambiarse de administradora de fondos de pensiones (AFP).

Más aún, durante los primeros cinco años de funcionamiento del SCICD (período que concluiría el 1° mayo del 2002), considerados de exclusividad para las dos AFP autorizadas para funcionar como tales, el traspaso de una a la otra no estaba permitido.

B. LA TRANSICIÓN DEL SISTEMA DE REPARTO DE BENEFICIO DEFINIDO (SRBD) AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA (SCICD)

Si bien en Bolivia las instituciones del SRBD fueron eliminadas al crearse el SCICD, no era posible pasar de un sistema a otro sin un proceso de transición. En consecuencia se tenía que crear, al menos, los siguientes mecanismos: i) un marco institucional para el pago

Cuaderno 90.indd 156 11/22/04 4:30:51 PM

de las jubilaciones que antes correspondían al SRBD; ii) un medio que representara los aportes de los afiliados traspasados del sistema anterior al nuevo, y iii) un procedimiento que permitiera financiar el pago de esos aportes.

Para reconocer los aportes al SRBD de los afiliados que se vieron obligados a trasladarse al nuevo sistema se instituyó la Compensación de Cotizaciones. Este es un pago que no concede intereses y que, en promedio, se aproxima a dos terceras partes de lo aportado al anterior sistema. Se calcula según la siguiente fórmula: 70% del salario de octubre de 1995 (o del último mes de aporte previo a esa fecha), multiplicado por el número de años de contribución al SRBD, dividido por 25. La lógica de esta fórmula radica en que simplifica el cálculo de la compensación, por una parte y, por la otra, aumenta de manera aproximada de 15 a 25 años el tiempo necesario para obtener una tasa de reemplazo del 70%.

La transición develó la deuda que el viejo sistema ocultaba en las insuficientes reservas actuariales que mantenía.

Esta situación, no obstante la reforma, aproxima el nuevo esquema al sistema de reparto eliminado, por las siguientes razones:

i) Genera la típica bolsa común en manos del Estado, constituida por los aportes de los trabajadores activos y destinada al pago de pensiones de los pasivos.

ii) Si bien el Estado paga una tasa de interés de 8% por la deuda contraída y la respalda con la emisión de Bonos del Tesoro, esteriliza la capacidad de estos recursos para impulsar la actividad bursátil, elimina la diversificación de la cartera administrada por las AFP y, por lo tanto, concentra la inversión en un solo título y un único emisor, lo que aumenta el riesgo que esta corre.

iii) El antiguo sistema no contaba con un sofisticado mecanismo de inversión equivalente al contemplado para el nuevo régimen en la Ley N° 1732 de Pensiones y el Decreto Supremo Nº 24469 que la reglamenta. No obstante, la innovadora inclusión de dicho mecanismo en el sistema reformado es meramente enunciativa, ya que de hecho no se aplica. Se elimina así, en la práctica, uno de los esperados valores agregados del SCICD que, de esta manera, se aproxima al SRDB.

Cuaderno 90.indd 157 11/22/04 4:30:52 PM

C. EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

1. Marco jurídico

El nuevo sistema de pensiones, denominado Seguro Social Obligatorio (SSO), fue establecido en virtud de la Ley Nº 1732 de Pensiones, del 29 de noviembre de 1996. Su objetivo es asegurar la continuidad a largo plazo de los medios de subsistencia de los ciudadanos y así dar cumplimiento al Art.158 de la Constitución Política del Estado. La Ley también contempla disposiciones sobre el destino y la administración de los recursos que benefician a los ciudadanos en conformidad con la Ley de Capitalización del 21 de marzo de 1994. Esto es, se establece el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) y su beneficio, el Bono Solidario o Bonosol, destinado a los ciudadanos mayores de 21 años de edad al 31 de diciembre de 1995. Este beneficio consiste en el pago de una pensión asistencial que no exige aportes de este grupo de población y se hace efectivo cuando el individuo alcanza los 65 años de edad.

El Bonosol fue modificado por la Ley Nº 1864 de Propiedad y Crédito Popular (PCP), del 15 de junio de 1998, que lo redujo de 248 a 60 dólares, denominándolo "Bolivida"; también se estableció que los beneficiarios serían los ciudadanos mayores de 50 años al 31 de diciembre de 1995. En esta ley se enuncia que la finalidad es facilitar el acceso a la propiedad, el microcrédito y los servicios financieros a sectores postergados, que ahora pueden utilizar como colateral la Acción Popular, cuyo valor nominal se estima en 500 dólares.[3] Una nueva modificación establecida en la Ley Nº2427 de 2002 reestablece el Bonosol para mayores de 65 años, fijando su monto en 1.800 bolivianos (aproximadamente 230 dólares), el que será evaluado cada cinco años.

2. Particularidades del Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD)

La reforma del sistema de pensiones llevada a cabo en Bolivia instauró la capitalización individual de los aportes personales, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la reforma realizada en Chile. Esto significa entregar a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) la administración privada de fondos en fideicomiso.

El diseño de la reforma boliviana presenta algunas innovaciones y modificaciones únicas, como la creación del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). Otra de las diferencias radica en la modalidad de

3 La Ley de Pensiones ha sido reglamentada mediante el Decreto Supremo Nº 24469, y la Ley de Propiedad y Crédito Popular en virtud del Decreto Supremo Nº 23813.

Cuaderno 90.indd 158 11/22/04 4:30:52 PM

licitación adoptada para seleccionar a las AFP que se harían cargo de este sistema, en la que se tomó como base de adjudicación la oferta más baja de comisión por la administración de la cartera. Como resultado de esta cláusula, Bolivia cuenta con el sistema de pensiones administrado privadamente más barato del continente, el cual, a su vez, requiere una fuerza de ventas reducida a un mínimo imprescindible.

También incluye la modalidad de pago denominada Mensualidad Vitalicia Variable (MVV), y excluye los pagos programados, debido a que abren la posibilidad de que el jubilado se quede sin fondos para continuar recibiendo una pensión. La MVV ofrece al aportante a punto de jubilarse la alternativa de escoger entre una anualidad, que será pagada por la AFP,[4] o un Seguro Vitalicio, que paga un monto fijo por contrato con una entidad aseguradora. Ambas modalidades son de carácter vitalicio para eliminar el riesgo de los pagos programados.

En la reforma boliviana se buscó, asimismo, la más rápida eliminación del SRBD. En la Ley de Pensiones se dispuso la obligatoriedad de que los afiliados bajo la edad límite, 50 años para las mujeres y 55 para los hombres, se trasladaran al nuevo sistema. Posteriormente, mediante la resolución ministerial (RM) Nº 1361, se rescató el precepto del viejo Código de Seguridad Social referido a la jubilación anticipada para las personas que tuvieran cinco años menos que la edad mínima requerida y cumplieran los requisitos de contar al menos con 15 años de aportes o 180 cotizaciones mensuales.

3. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Las AFP, instituciones privadas dedicadas a la administración de los fondos de pensiones, son sociedades anónimas y tienen socios que aportan capital para constituir la empresa. El capital de la sociedad se encuentra claramente diferenciado de los fondos que gestionan: el dinero ajeno lo administran y lo invierten, al contrario de lo que ocurre en los bancos, donde los depósitos en cuentas de ahorro se confunden con el capital de la entidad.

Para la prestación de los servicios de las dos AFP autorizadas se estableció una división territorial del país, vigente hasta el 1º de mayo del 2002. El norte fue asignado al consorcio Argentaria/Investment Corporation (INVESCO)/Fondo de Ayuda al Desarrollo (FADES). El sur, al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. También se fijó una zona

4 En todos los países de América Latina que cuentan con un sistema de capitalización individual de contribución definida, excepto en Bolivia, se contempla la modalidad de pagos programados sobre la base del saldo en la cuenta individual.

Cuaderno 90.indd 159 11/22/04 4:30:52 PM

compartida por ambas AFP: las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.[5]

En Bolivia, las AFP administran dos fondos. Uno es el Fondo de Capitalización Individual (FCI), constituido por todos los recursos que aportan los afiliados. Al abrirse las AFP, el 1º de mayo de 1997, este fondo partió de cero. A fines de 1998 se habían acumulado 1.863 millones de bolivianos y en diciembre del 2001 el total llegaba a 5.945 millones de bolivianos (véase el cuadro l), suma equivalente a un 26% del PIB.

El otro es el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), creado con algo menos del 50% de las acciones de cinco de las seis más importantes empresas públicas incluidas en el proceso de capitalización que, al concluir, dio lugar a la formación de 10 empresas privadas. El valor total de estas acciones en junio del 2001 alcanzaba a 1.537 millones de dólares (Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, 2001). De esta manera, cada AFP cuenta con un FCC de algo más de 768 millones de dólares. Si se incluyen recursos de alta liquidez, el FCC de ambas AFP asciende a la suma total de 1.581 millones de dólares, que representa casi un 20% del PIB.

4. El Fondo de Capitalización Individual (FCI)

Las AFP reciben de los empleadores –agentes de retención– los aportes laborales y patronales. La tasa de cotización para la jubilación por vejez está fijada en un 10%, más un 1,71% del total ganado (monto no sujeto a ningún descuento), correspondiendo este último a la prima del seguro de riesgo común (Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, 1996, capítulo III). Ambos porcentajes son pagados por el afiliado. El empleador aporta adicionalmente una prima, que asciende a un 1,71% del total percibido, para cubrir el seguro por riesgo profesional.[6] La comisión de las AFP por concepto de administración es de un 0,5%, que paga el afiliado; este también cubre, aunque indirectamente,

5 Hasta la fecha de elaboración de este trabajo, después de que se declarara desierta la licitación internacional, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) no había emprendido nuevas acciones para establecer cómo se abrirá el mercado de las AFP. Tampoco se ha definido la forma en que podrán hacerse los traspasos entre ambas AFP una vez terminada la vigencia de la división territorial. Aunque no sería necesario contar con una reglamentación adicional para efectuar tales traslados, ninguna de las dos AFP ha tomado acción alguna al respecto, lo cual podría llevar a suponer que existe un acuerdo implícito o explícito, no público, entre ambas.

6 Los porcentajes para los seguros de riesgo común y riesgo profesional fueron fijados inicialmente, cada uno, en un 2,5% del total percibido. Después de cuatro años de aplicación, la SPVS disminuyó este porcentaje, porque las reservas para dichos seguros superaron las previsiones actuariales de los fondos creados con estos recursos. Ambos seguros operan según la lógica de reparto.

Cuaderno 90.indd 160 11/22/04 4:30:52 PM

una comisión del 0,23% por administración de la cartera. Esta última comisión se descuenta anualmente de los saldos totales de los fondos administrados y su valor fue el más bajo ofrecido en la licitación pública, requisito que era fundamental para adjudicar la administración de los fondos de pensiones.

La política de inversiones de las AFP deberá regirse por las directrices establecidas en el Reglamento de la Ley de Pensiones. En estas se contemplan inversiones a corto plazo, bonos a largo plazo, bonos convertibles en acciones, depósitos a plazo fijo u otros. También se fijan criterios respecto de una serie de aspectos condicionantes, que se expresan en límites máximos de inversión (Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, 1996, capítulo VII).

5. El Fondo de Capitalización Colectiva (FCC)

El otro fondo administrado por las AFP es el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). Como ya se indicó, al finalizar el proceso de capitalización, el FCC quedó constituido por algo menos del 50% de las acciones de las 10 empresas originadas por dicho proceso y el desmantelamiento de cinco monopolios estatales.[7]

En la actualidad, las acciones comprendidas en el FCC no tienen valoración de mercado. Para que esto ocurriera, las empresas, además de registrar sus respectivas acciones en la Bolsa Boliviana de Valores, tendrían que iniciar transacciones con una masa crítica de valores que, según la ley, debe ser de un 5%, como mínimo, de cada acción que integre la cartera del FCC. Recién a partir de ese momento se marcarán precios y las acciones llegarán a valorarse en el mercado bursátil.

6. El diseño de la industria de las AFP en Bolivia

La reforma del sistema de pensiones exigió un análisis previo, en el que se consideraron varios aspectos; entre ellos se destacan los siguientes:

i) El poco atractivo mercado de pensiones. El anterior sistema tenía afiliados a 306.698 trabajadores activos y 114.616 pasivos a finales de 1994, un mercado pequeño comparado con países vecinos. Para cualquier estimación, el cálculo de 900.000 asalariados como mercado potencial hubiese sido demasiado optimista, ya que cerca de un tercio de ellos percibe ingresos

7 Las empresas privadas que resultaron del proceso de capitalización son: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Ferroviaria Oriental, Ferroviaria Occidental, Petrolera Andina, Petrolera Chaco, Transredes Bolivia, Lloyd Aéreo Boliviano y tres plantas de generación eléctrica: Corani, Valle Hermoso y Guaracachi.

Cuaderno 90.indd 161 11/22/04 4:30:53 PM

demasiado bajos como para incluirlos en el seguro de jubilación tal y como está definido actualmente. Por lo tanto, de manera más realista, se consideró que en los primeros años del nuevo sistema se podía esperar ampliar la cobertura hasta unas 700.000 personas, cifra a la que efectivamente se aproximó en el 2002. Desde el 1º de mayo de 1997 hasta junio del 2001, el número de afiliados había alcanzado a 655.231, aunque solo 614.600 (un 6% menos), cotizaron efectivamente entre las mismas fechas.

ii) Un mercado de valores de reciente creación, susceptible a un fácil sobrecalentamiento, incluso si se logra que todas las sociedades anónimas existentes se registren y transen acciones en la Bolsa Boliviana de Valores.

iii) Pocos inversionistas nacionales potencialmente dispuestos a colocar sus recursos en la industria de las AFP y que, a la vez, infundan la confianza necesaria y sean solventes. Los que tenían más probabilidades de invertir en las AFP eran 12 bancos que disponían, en conjunto, de un capital total de algo más de 300 millones de dólares.

iv) La desconfianza con que el ciudadano percibe el SRBD.

D. LA AUSENCIA DE ENFOQUE DE GÉNERO

Se puede afirmar que tanto el SRBD como el SCICD fueron concebidos y diseñados con muy poca o ninguna previsión respecto de las diferencias de género, ya que no se consideraron los siguientes factores: i) las diferencias salariales y de condiciones de trabajo entre mujeres y hombres, aun con similares niveles de experiencia y educación, así como la segmentación de género del mercado laboral; ii) la mayor discontinuidad laboral de las mujeres como población económicamente activa; iii) la doble jornada de trabajo que las mujeres deben cumplir, y iv) la mayor longevidad femenina, que se conjuga con el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las pensiones.

La legislación de Bolivia refleja la concepción jurídica plasmada en la sociedad latinoamericana de siglos pasados. No solo no toma en cuenta el hecho de que las mujeres se encuentran en condiciones diferentes y peores que los hombres, sino que, además, rechaza cualquier queja o reclamo al respecto. Más aún, el condicionamiento del pensamiento y las conductas sociales supera los estrechos límites del ámbito jurídico y se infiltra en sistemas, políticas y estructuras, las cuales se diseñan para responder a las necesidades de la sociedad, pero sin tomar conciencia de las injustas diferencias que perpetúan.

Cuaderno 90.indd 162 11/22/04 4:30:53 PM

III. INFORMACIÓN Y BIENESTAR EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En este estudio se considera que el análisis de los sistemas de pensiones se facilita al fijar el enfoque en la función de "agente" o "principal" que asumen sus componentes centrales: i) Estado; ii) entes ejecutores o administradores, y iii) empleadores y afiliados, así como en los flujos de información que se establecen entre ellos. La dimensión de género se introduce precisamente en relación con el manejo de la información que se ofrece a las afiliadas. Las formas sesgadas, prejuiciadas o inexactas adoptadas por la información que fluye entre los componentes tienen directas consecuencias para su bienestar y los intereses que defienden. Con este enfoque es preciso considerar los componentes en su acción como entidades colectivas y observar los comportamientos de sus partes integrantes.[8]

El Estado asume, por una parte, las características de "principal" al arrogarse la representación de los afiliados en su conjunto, establecer las reglas (leyes y normas reglamentarias) que guían los sistemas e imponerse la obligación de hacerlas cumplir. Tal representación no es equitativa en lo que respecta a las afiliadas, como lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que el otorgamiento de tres meses de permiso pagado antes o después del parto se traduce en un uso discriminatorio de la norma en contra del empleo de mujeres en edad de procreación, ya que se aduce que implica mayores costos laborales, lo cual no es exacto, sino solo una expresión más de un prejuicio muy difundido entre los empleadores. En esta forma de discriminación se manifiesta asimismo el mito prevaleciente acerca de los mayores costos que necesariamente conllevaría la protección de la maternidad (Abramo y Todaro, eds., 2002).[9]

El Estado también puede desenvolverse como "agente" cuando asume la función de administrador, situación en que procurará enmarcarse en la normativa que el propio Estado, en su calidad de "principal" y de poder legislativo, haya promulgado como ley. El Estado también se hace cargo de la superintendencia, lo que supone cautelar

8 Para realizar este tipo de análisis es útil introducir conceptos elaborados en el marco de las llamadas economía de la información y economía del bienestar. La combinación de ambas facilita una aproximación a la economía política de los sistemas de pensiones, sean estos públicos o privados, de beneficio definido o contribución definida, de reparto o de capitalización individual.

9 Al respecto, en un estudio sobre los costos laborales de la protección de la maternidad realizado por la Organización Internacional del Trabajo en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay se demuestra que, en las condiciones actuales, estos no encarecen la mano de obra femenina, la cual tiene un menor costo que la masculina (Abramo y Todaro, eds., 2002)

Cuaderno 90.indd 163 11/22/04 4:30:53 PM

el cumplimiento de las funciones asignadas a cada componente del sistema. En ese sentido, la diversidad de las funciones del Estado puede tanto posibilitar como impedir la gestación de alianzas, la concesión de prebendas y privilegios o el surgimiento de condiciones propicias para alcanzar la equidad y la eficiencia, sea al hacer que estos objetivos se contrapongan o bien al impulsar uno e inhibir otro.

Los entes administradores de los sistemas pueden ser públicos o privados, pero siempre actúan como agentes y operadores de acuerdo con las premisas definidas jurídicamente. En algunos casos acatan las leyes y procuran darles justo cumplimiento; en otros, tratan de descubrir los intersticios que la ley oculta para establecer alianzas espurias con los organismos estatales y partidos políticos, o cabildean para que se cambien las reglas que afectan a sus intereses, utilidades o afanes de expansión corporativa. Las instituciones administradoras de pensiones pueden proceder con total transparencia o responder a consignas partidarias que prohíjan lealtades contrapuestas con los objetivos definidos por la norma que las regula, así como mantener, abierta o encubiertamente, conflictos de interés entre vínculos empresariales a los que sirven y el mandato que el sistema les confiere.

Los afiliados y empleadores operan claramente como principales, puesto que son los aportantes y beneficiarios del sistema. Si el diseño del sistema, reflejado en la norma, deja abierta una oportunidad de conseguir ventajas, por lo general el individuo la utilizará, incluso a costa de producir un perjuicio colectivo, sea a sabiendas o no.

Independientemente de la forma en que se examinen, los componentes de un sistema de pensiones disponen de recursos para maximizar la utilidad de sus respectivas funciones. Lo pueden hacer desempeñándose según lo exigen las normas y, por lo tanto, permaneciendo fieles a los objetivos jurídicamente definidos. Sin embargo, en muchos casos, esta maximización de la utilidad puede chocar con el beneficio social. Es decir, en el momento en que uno de los agentes, o de los principales, privilegia intereses particulares, permitidos o no por el marco jurídico, se engendran dilemas de equidad, sean intergeneracionales, de género o de inclusión social. Estas desigualdades exigen la definición de políticas sociales encaminadas a revertir las situaciones que así hayan surgido.

Cuaderno 90.indd 164 11/22/04 4:30:54 PM

IV. MÉTODO UTILIZADO: CRITERIOS DE DIAGNÓSTICO

Seis son los criterios utilizados para elaborar el diagnóstico de los sistemas de pensiones en Bolivia desde la perspectiva de género. El sexto se expone al final y las consideraciones se presentan por separado para cada sistema.

i) Con respecto a las cotizaciones realizadas por los afiliados, se aplica el cálculo actuarial incorporado por los sistemas para fijar la renta o pensión[10] de hombres y mujeres.

ii) Tomando en cuenta el sexo de los afiliados, se observa si en los sistemas existen condiciones que den paso al riesgo moral[11] y que permitan a los entes gestores del sistema hacer transferencias de recursos colectivos a individuos en particular.

iii) Se considera la existencia de prácticas de selección adversa por parte de los gestores, que posibiliten la emisión de flujos de información distorsionada o insuficiente acerca de los derechos de los afiliados, así como la forma en que esto discrimina entre los sexos.

iv) Se evalúa la fortaleza de la supervisión y la fiscalización de los sistemas, con sus respectivas repercusiones en ambos géneros. También su independencia del poder político y de las influencias ejercidas por las empresas o instituciones empleadoras para que se mantengan marcos jurídicos que atentan contra los afiliados en su conjunto o contra las mujeres en particular.

v) Se determina si en el sistema de pensiones existe un mecanismo de mercado, o equivalente, que induzca condiciones de competencia y, por lo tanto, permita aproximarse a equilibrios equitativos en la distribución del bienestar social.

vi) Se estudian las condiciones laborales generales y la forma en que estas inciden en los beneficios que resultan de ambos sistemas.

10 El beneficio de jubilación por vejez recibe nombres distintos en el sistema de reparto y en el de capitalización individual, de acuerdo con la Ley de Pensiones de Bolivia. En el primero se denomina renta y, en el segundo, pensión. En este estudio ambos términos se usan sin hacer tal distinción.

11 Al tratar este punto, se entenderá por riesgo moral una acción oculta ejecutada por uno o varios afiliados que, aprovechando situaciones no definidas en las normas, o quebrantando las propias normas al amparo de la debilidad institucional prevaleciente en la sociedad, obtiene un beneficio adicional ilícito, pero no necesariamente ilegal. El costo de tal acción recae en los recursos administrados por un ente gestor, o en los del Estado, vía impuestos.

Cuaderno 90.indd 165 11/22/04 4:30:54 PM

V. EL SISTEMA DE REPARTO DE BENEFICIO DEFINIDO (SRBD)

A) PRIMER CRITERIO

Se incluye un análisis de subsidios cruzados en relación con las cotizaciones efectuadas y las pensiones que perciben los afiliados, así como con la forma en que el beneficio definido permite esas transferencias y, por esa vía, incide en la equidad de género.

Tanto hombres como mujeres obtienen rentas definidas por la densidad de cotizaciones y el salario base, calculado como el promedio del último año de trabajo.[12] Una densidad de al menos 180 cotizaciones (o el equivalente de 15 años de aportes continuos o discontinuos), permite obtener una tasa de reemplazo del 70%, que comprende un 40% del salario base como renta básica y un 30% del salario base como renta complementaria. Se añade un 1% a la básica por cada año adicional o 12 cotizaciones efectuadas más allá del período mínimo de 15 años, hasta un máximo de 50%. En el caso de la renta complementaria, la adición es de un 2% por año, también hasta alcanzar un 50%. La suma de ambas pensiones, por lo tanto, no puede superar, como máximo, un 100% del salario base.[13] Evidentemente, para llegar a este porcentaje se requieren 25 años de aportes.

Para estimar la renta por vejez según sexo se parte de los datos del cuadro 1. Los primeros son los promedios de años de cotización: las mujeres aportan por un período de 15 años y 6 meses (186 cotizaciones), y los hombres, por 17 años y 6 meses (210 cotizaciones).[14] El ingreso promedio de las mujeres afiliadas al SRBD es de 1.543,67 bolivianos y el de los hombres de 1.619,17 bolivianos. Esta diferencia de 5% en favor de los hombres se traduce en una sustancial disparidad entre las pensiones percibidas mensualmente por una mujer jubilada (1.324 bolivianos) y un hombre jubilado (1.506 bolivianos); la primera equivale a un 88 % de la segunda.[15]

12 Hasta 1998 se tomaban en cuenta los salarios de los dos últimos años. Esto fue modificado cuando se aplicó la medida denominada "jubilación con reducción de edad".

13 En caso de no alcanzar la densidad de cotizaciones correspondiente a 15 años de aportes, se hace un pago global. Se sigue el procedimiento señalado para el cálculo de la renta y se multiplica el valor de esta por el doble de los años aportados. Esta suma se paga por una sola vez.

14 Información provista por la Unidad de Sistemas de la Dirección Nacional de Pensiones. Las cifras han sido estimadas a partir de la información de que dispone esta Unidad y están sujetas a revisión.

15 Esta información difiere de la entregada más adelante en el caso de los afiliados en transición del antiguo al nuevo sistema. La homogeneización de los datos en el viejo

Cuaderno 90.indd 166 11/22/04 4:30:54 PM

Cuadro V.1
PROMEDIO ESTIMADO DE LAS PENSIONES DE VEJEZ PAGADAS POR EL SISTEMA DE REPARTO DE BENEFICIO DEFINIDO (SRBD), JULIO DEL 2001
(En bolivianos)

	Promedio de años de cotización	Ingreso promedio	Moda de edad de jubilación	Expectativa de vida al jubilarse	Renta mensual	Renta total recibida durante período de jubilación
Mujeres	15%	1.515,67	54	25,3	1.224,4	457.272,51
Hombres	17%	1.619,17	XX	12,8	- 505,83	387.600,84

Fuente: Dirección Nacional de Pensiones (DNP), Unidad de Sistemas, La Paz, xxxxxxx.
a/ Resolución Nº 725 de la Superintendencia de Pensiones, XXXXX y Seguros (SFVS), del 30 de agosto de 2002.
b/ Para este cálculos se consideran 13 pagos anuales.

Sin embargo, si se toma la moda de la edad de retiro de las mujeres, que es de 54 años, y su expectativa de vida en ese momento, estimada en 28,3 años, durante ese período una mujer recibirá, en promedio, 487.272,51 bolivianos como monto total por pago de rentas. En el caso de los hombres, la moda de la edad de jubilación es de 60 años y su expectativa de vida llega a 19,8 años. Por consiguiente, con la jubilación que percibe, el hombre promedio llega a totalizar 387.601 bolivianos desde su retiro hasta su muerte, un monto inferior en un 26% al estimado para las mujeres.

B) SEGUNDO CRITERIO

Aplicando el segundo criterio de diagnóstico se constata que el SRBD presenta condiciones que propician el riesgo moral al permitir transferencias de recursos colectivos desde los entes gestores del sistema hacia individuos en particular. Estos "beneficios" se pueden lograr con actos ocultos, que aprovechan las debilidades institucionales de los entes gubernamentales o son posibilitados por la corrupción.

La ineficiencia del Registro Civil de Bolivia y la existencia de numerosos subregistros han permitido que afiliados al SRBD modifiquen sus edades con el objeto de anticipar la jubilación en el marco de la nueva normativa establecida a partir de la transición del antiguo sistema al vigente. La naturaleza de este problema hace muy difícil determinar su magnitud.

sistema, aunque muchas veces eran extraídos de la misma fuente, siempre fue un problema, llegando incluso a no coincidir cifras publicadas como oficiales en distintos documentos.

Cuaderno 90.indd 167 11/22/04 4:30:54 PM

Al estudiar la información disponible sobre las 13.063 personas que han tramitado jubilaciones anticipadas (denominadas "con reducción de edad"), resalta el amplio predominio de los hombres. Hasta agosto del 2001, el número total de hombres que había anticipado su jubilación era de 9.198, comparados con 3.865 mujeres (DNP, 2001). Esta información no muestra directamente el riesgo moral, pero a la luz de lo expuesto se estima que cerca de un 10% de estas jubilaciones anticipadas se obtuvo con documentos fraudulentos y los hombres son los que más aprovechan las deficiencias institucionales.

Se han detectado numerosas alteraciones en los certificados de nacimiento que presentan los afiliados al SRBD para acceder a una pensión. Gracias a esto, el Tesoro de la Nación logró evitar la erogación de 16,2 millones de bolivianos en el 2002 y deberá recuperar 39 millones de bolivianos por concepto de pensiones canceladas a esas personas.

Se han encontrado otras irregularidades que contravienen lo prescrito en la ley y que se mencionan en la Memoria de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP). Allí se señala que viudas que habían vuelto a contraer matrimonio continuaban percibiendo una renta[16] y lo propio acontecía con hijos que habían alcanzado la mayoría de edad. Asimismo, se detectaron casos de suplantación de personas fallecidas, de jubilados que recibían dos o tres pensiones y de otros que cobraban rentas y, a la vez, trabajaban en el sector público. En menor medida, también se registraron irregularidades de otro tipo, como casamientos de jubilados con mujeres más jóvenes que ellos, lo que daba lugar a una transferencia de recursos en favor de estas últimas, que sobrevivían a sus ancianos esposos.

C) TERCER CRITERIO

El tercer criterio de análisis hizo posible determinar que los entes gestores del SRBD sistemáticamente permitieron que los flujos de información dirigidos a los afiliados se distorsionaran o que se proporcionara escasos o nulos antecedentes acerca de los derechos

16 El nuevo sistema permite que las personas que enviudan, independientemente del sexo, contraigan nuevas nupcias y mantengan el derecho a la pensión del cónyuge fallecido, porque se considera que el sistema de capitalización individual se basa en el ahorro de cada persona y no en un fondo común solidario. Asimismo, el equipo que diseñó la Ley determinó que en el ahorro de cualquiera de los cónyuges participan ambos. También en el código sobre la familia vigente en Bolivia se establece que todos los bienes adquiridos en matrimonio son bienes gananciales y, por lo tanto, susceptibles de dividirse en partes iguales al romperse el vínculo matrimonial o constituirse la masa hereditaria. Este tema no fue analizado en detalle por quienes aprobaron la Ley N° 1732.

Cuaderno 90.indd 168 11/22/04 4:30:55 PM

y procedimientos que los afiliados deberían conocer para proteger sus beneficios, práctica que se tradujo en un problema de selección adversa. Por otra parte, como se demostró en los hechos, los diseños de los sistemas de pensiones en Bolivia no han exhibido, ni exhiben, grado alguno de conciencia con respecto al componente de género. Su tratamiento, en consecuencia, solo refleja el grado de evolución que la sociedad había alcanzado en este campo cuando se redactaron las normas pertinentes.

Las prácticas de selección adversa de los administradores del SRBD incidieron negativamente en los beneficios de los afiliados. Resalta la poca o deficiente información sobre la disposición legal que establece que la mujer puede jubilarse cinco años más temprano que el hombre, conocimiento necesario para la toma de decisiones.

Por otra parte, los afiliados también practicaron, y aún lo hacen en lo que queda del sistema anterior, la selección adversa respecto de la información que proporcionan a la DNP,[17] al presentar datos salariales que muestran ingresos inferiores a los efectivamente percibidos, para luego sobrecotizar durante los dos últimos años de trabajo. La doble planilla de salarios es una práctica aún muy difundida en Bolivia.[18]

Por todas esas causas había una creciente necesidad de encubrimiento, lo que implicaba seleccionar adversamente la información que se manejaba en el sistema. Dadas las características de su diseño, resultaba prácticamente inevitable que las normas fueran muy débiles, contradictorias y además, en exceso abundantes.

D) CUARTO CRITERIO

La supervisión y la fiscalización del sistema de reparto han sido extremadamente débiles. El Estado encargó estas funciones al Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), que a partir del 15 de enero de 1994 quedó dividido en dos entidades: una a cargo de la salud y la otra, de las pensiones. Esta última se denominó Instituto Nacional de Seguros de Pensiones (INASEP).

El IBSS primero, y luego el INASEP, que supuestamente debían supervisar y fiscalizar los fondos, no cumplieron estas importantes labores. En ambos casos hubo miembros de los directorios que pidieron

17 La Dirección Nacional de Pensiones (DNP) es el organismo estatal encargado del SRBD residual. Al 30 de septiembre del 2001 su director estimó que nacionalmente había alrededor de 6.000 trámites de jubilación en ese sistema, de los cuales un tercio correspondía a mujeres.

18 Antes de las modificaciones introducidas por los reglamentos ya mencionados se exigían dos años para el cálculo del salario base.

Cuaderno 90.indd 169 11/22/04 4:30:55 PM

que se tomaran acciones correctivas, pero siempre encontraron respuestas elusivas o medidas dilatorias.

Las pérdidas de recursos de los fondos complementarios imputables a la complicidad de funcionarios de alto y mediano rango de los entes fiscalizadores podrían ser cuantificadas si existiese la voluntad política de hacerlo. Muchos son los ciudadanos, sin importar el género, que han sido burlados por un sistema fiscalizador corrupto, que generó redes difíciles de penetrar y destruir. Aun después de liquidado el SRBD, los culpables permanecerán en la impunidad. Los ciudadanos que aportan impuestos, mujeres y hombres, asumirán el costo.

E) QUINTO CRITERIO

El SRBD no se encontraba inserto en una estructura de mercado que creara condiciones de competencia. El diseño organizativo apuntaba a una afiliación sectorial y obligatoria: toda persona que trabajara debía ingresar al sistema de acuerdo con el sector en el que se desempeñaba. En realidad no había estructura de mercado y las condiciones prevalecientes ni siquiera se asemejaban a las de un mercado cautivo. Era una estructura más bien corporativa, basada en los sectores económicos, en la que los trabajadores eran obligados a pertenecer al fondo complementario del sector respectivo.

En tales condiciones no era posible aproximarse siquiera a equilibrios equitativos en la distribución del bienestar social si se deseaba comparar los fondos para ver cuáles funcionaban mejor que otros y, de esta manera, dar al asegurado la posibilidad de cambiarse al que más lo beneficiara. La falta de competencia también fue aprovechada para reducir aún más el suministro de información que permitiera conocer mejor el funcionamiento del sistema de reparto y, posiblemente, sensibilizar a los afiliados sobre determinadas discriminaciones asociadas a la remuneración desigual por un mismo trabajo.

En general, las inversiones de los fondos complementarios mostradas en libros fueron poco rentables. Algunas de ellas, en depósitos a plazo fijo (DPF), efectivamente rindieron intereses. El problema estribó en que esos réditos no siempre se registraron cuando fueron cobrados. No existía un sistema de control continuo de las inversiones.

El conjunto de las inversiones de los fondos complementarios, aparte de poco rentable, fue altamente ilíquido (en particular las realizadas en bienes inmuebles), y totalmente inseguro, esto último debido a la forma en que se administraba el sistema. La excepción pudo haber sido la parte invertida en DPF, que aunque en realidad no figuran como forma de inversión en el Código de 1956, fueron incorporados

Cuaderno 90.indd 170 11/22/04 4:30:55 PM

durante la época hiperinflacionaria de comienzos de la década de 1980, permitiéndose, además, expresarlos en dólares. Posteriormente, esta modalidad fue anulada en el proceso denominado de "desdolarización", que en 1983 permitió al Estado expropiar los recursos que se mantenían en dólares en los bancos comerciales de Bolivia, y destinarlos a cubrir sus excesivos gastos.

VII. EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA (SCICD)

Como ya se señaló en el caso del SRBD, el primer criterio de análisis se centra en las cotizaciones realizadas por los afiliados, para luego aplicar el cálculo actuarial que utilizan los sistemas para fijar la renta o pensión que obtienen ambos sexos.

En general, las fórmulas de cálculo del beneficio actuarial o de cuentas individuales (Valdés-Prieto, 2002) se basan en: i) la tasa de cotización total aplicada al ingreso cotizable y acreditada al fondo individual; ii) el número de periodos entre la afiliación del individuo y el cálculo de las tasas de interés nominal acreditadas a la cuenta individual, y iii) factores de conversión actuarial.

En el marco regulatorio del sistema de pensiones de capitalización individual vigente en Bolivia se establecen dos modalidades para el pago de estas rentas. La primera es un seguro vitalicio (SV) y la segunda, la Mensualidad Vitalicia Variable (MVV). Los seguros vitalicios son administrados por una entidad aseguradora y las MVV lo serán por las AFP.

Bajo ambas modalidades,[19] el monto de la pensión se calculará tomando en cuenta los siguientes elementos: i) el capital acumulado en la cuenta individual del afiliado, y ii) el factor de descuento actuarial, calculado para el afiliado y sus derechohabientes, dependiendo de sus respectivas expectativas de vida en la fecha en que el titular se jubile. Para el SV se requiere, además, incorporar una tasa de descuento a fin de actualizar los flujos futuros de la aseguradora que permitirán cubrir el seguro y sus costos administrativos.

En las fórmulas utilizadas en el SRBD para el pago de pensiones por años de servicio estos parámetros no se consideraban, y son los

19 A la fecha, nadie se ha jubilado en el nuevo sistema bajo ninguna de las modalidades, independientemente de la Compensación de Cotizaciones (CC). De acuerdo con funcionarios de la Dirección Nacional de Pensiones, en octubre de 2002, cuando se elaboró este trabajo, existían seis personas jubiladas. De ellas, cuatro habían utilizado exclusivamente la CC, y dos, un esquema mixto: CC más pensión proveniente de la cuenta individual.

Cuaderno 90.indd 171 11/22/04 4:30:56 PM

que generan las diferencias más relevantes entre ambos sistemas y en términos del tratamiento de los sexos. Las tablas utilizadas para aplicar las fórmulas de cálculo de pensiones de jubilación en el denominado Seguro Social Obligatorio (SSO) son distintas para hombres y mujeres.

Para aplicar el segundo criterio se toma en cuenta el sexo de los afiliados en relación con la existencia de riesgo moral o de acciones ocultas que permitan lograr un beneficio del SCICD, pero que contribuyan a agravar el trato discriminatorio que se dispensa a las mujeres.

Las posibilidades de riesgo moral se han restringido notablemente en el nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, en el SCICD se mantienen las mismas asimetrías ya expuestas, en el sentido de que no se previene a las mujeres sobre las consecuencias que tendrá la decisión de abandonar temporalmente su fuente de trabajo. También sigue abierta la posibilidad de realizar acciones ocultas para anticipar la jubilación.

Si bien tales acciones son posibles para ambos sexos, las mujeres se verán compelidas a recurrir a ellas con mayor frecuencia, por las mismas razones analizadas en el contexto del primer criterio: la necesidad de proveer cuidado a los hijos y la familia, responsabilidad que debido a las construcciones de género sigue siendo exclusivamente femenina.

La existencia de selección adversa, como tercer criterio, se demuestra al constatar que el nuevo sistema permite distorsiones de los flujos de información al no proporcionar los necesarios antecedentes acerca de la actividad bursátil.

Los efectos de esta falta de información repercuten en las pensiones de las mujeres con mayor fuerza que en las de los hombres: primero, porque las caídas de rentabilidad pueden coincidir con los períodos en que trabajan como asalariadas, y segundo, porque no solo no existe información al respecto, sino que el sistema boliviano de capitalización individual es administrado por dos AFP que se han dividido el mercado, de manera que no les ha sido necesario promocionar el sistema para conseguir afiliados.

El cuarto criterio para el diagnóstico es evaluar la fortaleza de la supervisión y fiscalización de los sistemas. La existencia de un ente regulador sólido, como lo es la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), aunque aún quede un largo camino por recorrer, representa un importante avance hacia el fortalecimiento institucional y jurídico del SCICD en lo que respecta a la administración de las AFP; sin embargo, no puede decirse lo mismo en cuanto a los seguros, campo en el que todavía existe una extrema debilidad.[20]

20 Por ejemplo, los contratos de seguros son de adhesión y suponen la existencia de varios anexos, acerca de los cuales no se proporciona toda la información pertinente

Cuaderno 90.indd 172 11/22/04 4:30:56 PM

La entidad regulatoria no ha logrado la necesaria independencia del poder político, puesto que ha permitido nombramientos de intendentes con fuertes connotaciones políticas. Se ha desvirtuado, por lo tanto, una de las potenciales fortalezas de su institucionalidad. Aunque es factible que la SPVS avance en el establecimiento de marcos jurídicos que defiendan a los afiliados y, en particular, a las mujeres, estos elementos la hacen vulnerable en formas aún no predecibles.

La reforma del sistema de pensiones en Bolivia se alejó del aparente concepto igualitario, basado en la libertad de elección, que orientó las reformas realizadas en varios países de América Latina para instaurar la capitalización individual y la administración privada de los sistemas de pensiones. Inspirados todos en el modelo chileno, asumieron que la existencia de múltiples administradoras era garantía suficiente para generar la necesaria competencia que asegurara los beneficios sociales atribuidos al sistema según la teoría del libre mercado y la competencia perfecta.

Por otra parte, la forma y los términos en que se adjudicó la administración privada de las pensiones en Bolivia permiten vislumbrar un posible mecanismo que facilite la introducción de los cambios necesarios para dar un tratamiento más equitativo a las mujeres. La adjudicación basada en una licitación pública establece una etapa de exclusividad de cinco años. Una vez concluido este período, la legislación dispone que debe realizarse una nueva convocatoria, en la cual podrían incluirse exigencias precisas respecto del tratamiento de las mujeres y, aun así, mantener los precios o comisiones en niveles cercanos a los que la libre competencia puede aproximar.

El propósito del último criterio aplicado es visualizar dos aspectos: i) las condiciones laborales generales, y ii) las condiciones en los ámbitos de trabajo formal e informal prevalecientes en la sociedad boliviana.

i) Se puede argumentar que las mujeres, empujadas por la obligación socialmente condicionada de cuidar de la familia y los hijos, dejarían de trabajar en distintas fases de su vida. Consecuentemente, esto irá en detrimento de la pensión que percibirán, no solo por los períodos de ausentismo laboral, sino también por las variaciones que pudieran experimentar los rendimientos de los fondos durante esas etapas. Si dichas tasas fueran altas durante los años en que una mujer es parte de la fuerza laboral, pero no trabaja, las pérdidas serán mayores, y menores en el caso contrario. En el agregado, de todas maneras,

antes de la firma. Asimismo, los antecedentes que provee la Intendencia de Seguros son fragmentarios y no suficientemente sistematizados. Por otra parte, existe un alto grado de sospecha acerca de la estrecha vinculación entre las empresas de seguros y las de corredores de seguros, lo cual resta toda confiabilidad a las recomendaciones de estas últimas.

Cuaderno 90.indd 173 11/22/04 4:30:56 PM

resultará perjudicada por las interrupciones en su carrera laboral. En este sentido, el cálculo de la pensión discrimina en contra de la mujer y favorece al hombre.

La preferencia o las facilidades que la sociedad concede a los hombres para realizar otra actividad (como, por ejemplo, estudiar), se reflejan en la relación que se da en el grupo de 20 a 30 años de edad en donde un 9% de hombres y un 10% de mujeres trabajan, mientras que entre las mujeres de 31 a 40 años el porcentaje se multiplica por cuatro, en tanto que solo por tres y medio en el caso de los hombres del mismo grupo etario. Entre los 41 y 50 años de edad, la proporción de los hombres que trabajan aumenta en un 2%, mientras que la de las mujeres disminuye cerca de un 1%.

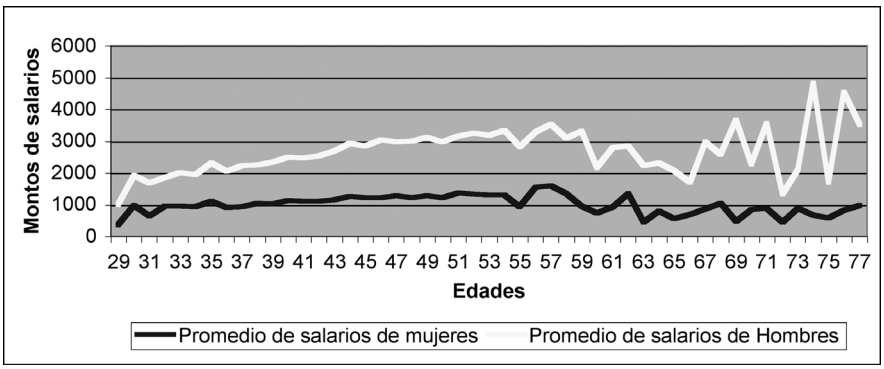
La continuidad del trabajo de la mujer, especialmente si pertenece al estrato de ingresos medios, puede verse interrumpida no solo una, sino varias veces, a causa de embarazos o discriminación laboral, lo que determina que su densidad de aportes, factor crítico para la formación del capital en las cuentas individuales, sea mucho más baja que la del hombre. Por ende, también lo será el monto de su pensión. Las mujeres de ingresos altos tienden a la profesionalización y cuentan con formas de ayuda para el cuidado de los niños, por lo que su vida laboral sufre menos interrupciones. Las mujeres de ingresos medios bajos, o madres solteras, están obligadas a trabajar, sean cuales fueran las circunstancias.

El gráfico 1 muestra las tendencias de los salarios para ambos sexos. La brecha entre hombres y mujeres no solo es considerable, sino que se va ensanchando a lo largo del tiempo. Se destaca la tendencia descendente en el caso de las mujeres y ascendente en el de los hombres. Por lo tanto, las condiciones salariales de las mujeres, además de ser más bajas, se deterioran en el curso de su vida laboral, situación visiblemente opuesta a la de los hombres, cuyos niveles salariales promedio mejoran con el pasar de los años.[21]

21 Las diferencias existen no sólo entre ambos sexos, sino también dentro del conjunto de cada uno de ellos. Al calcular los respectivos índices de Gini se observa una mayor desigualdad entre los hombres (0.36) que entre las mujeres (0.87).

Cuaderno 90.indd 174 11/22/04 4:30:56 PM

Gráfico V.1
COMPARACIÓN ENTRE LOS PROMEDIOS DE SALARIOS DE HOMBRES Y MUJERES POR EDADES Y SALARIOS SEGÚN EDADES
(En bolivianos)



Fuente: Dirección Nacional de Pensiones (DNP), *Memoria* 2002, La Paz, 2002.

La discriminación de género en las sociedades rurales se vincula a necesidades percibidas con respecto a una supuesta mejor adecuación del hombre al trabajo del campo y, en forma creciente, a la educación. Esta discriminación favorece a los varones.

ii) La magnitud del trabajo informal, la sobrerepresentación de las mujeres en el mismo y la migración rural-urbano determinan que una importante proporción de la población quede sin protección social. La vida urbana posee un poder disociador peculiar. Rompe los lazos entre la familia y su comunidad rural de origen, especialmente cuando la que migra es la familia nuclear. En general, sin embargo, el migrante es un miembro de la familia que busca suerte en la ciudad; es así que la desintegración asume otras formas, muy caracterizadas por el abandono de menores y ancianos. En estas circunstancias, los patrones de la seguridad social tradicional prácticamente desaparecen. Pueden ser reemplazados por el sistema de seguridad social institucional, pero esto solo sucederá si el migrante rural ingresa a la fuerza de trabajo urbana formal, situación que es más bien la excepción que la regla.

Cuaderno 90.indd 175 11/22/04 4:30:56 PM

VI. CONCLUSIONES

Sobre la base de cinco criterios básicos se ha realizado una comparación entre el Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) y el Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD), así como entre sus formas de funcionamiento en la sociedad boliviana, con especial énfasis en sus respectivos tratamientos del componente de género. El análisis se ha complementado con un sexto criterio referido a las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y los efectos de la mayor discontinuidad laboral femenina. También se han incorporado algunos elementos respecto de la creciente informalidad del trabajo, que afecta progresivamente a las mujeres.

Se ha demostrado que el SRBD ha dado lugar a subsidios cruzados entre géneros. También es posible afirmar que, en general, el SRBD ha contribuido positivamente al bienestar de la mujer, si se considera el monto total por concepto de pagos de renta, dado que las diferencias en cuanto a condiciones de trabajo son compensadas por la mayor expectativa de vida de las mujeres en el momento de jubilarse.

Este aspecto compensatorio y de reconocimiento de la mayor longevidad femenina contemplado en el SRBD se eliminó al instaurarse el nuevo sistema. En este, la discriminación de género se acentúa por la forma de calcular la pensión, que incorpora para ambos sexos un salario base determinado a partir del promedio de remuneraciones de cinco años e incluye la tasa actuarial de descuentos por años de expectativa de vida en el momento de jubilarse, aspectos que redundan en una disminución de las pensiones que reciben las mujeres.

El viejo sistema era vulnerable al engaño perpetrado mediante subcotizaciones y sobrecotizaciones, así también con la presentación de documentos alterados o falsos. En el primer caso, para aumentar el monto de la pensión y, en el segundo, para anticipar el beneficio.

Se puede afirmar que el SRBD permitía varias formas de fraude y que, aunque aparentemente no cobraba comisiones como el actual, fue una fuente de corrupción, con raras excepciones. Este aspecto ha sido ampliamente extirpado en el nuevo sistema.

La permanente negativa a proveer información que caracterizaba el anterior sistema, aunque bajo diferentes formas, persiste en el actual. Esto se debe a las pocas exigencias impuestas a las AFP al adjudicar el mercado a solo dos empresas, que no tienen gran interés en informar a los afiliados sobre sus derechos y beneficios, primero, porque han gozado de un período de exclusividad con territorios divididos, así como de la correspondiente comodidad de contar con mercados cautivos en los que ha sido imposible exigir la necesaria información. Segundo, porque cobran las tasas más bajas de América Latina, lo que incide en

Cuaderno 90.indd 176 11/22/04 4:30:57 PM

la calidad del servicio que prestan. Sin embargo, esta característica referida al costo puede ser preservada en lo fundamental, pero exigir contractualmente un mejor servicio al establecer las nuevas condiciones para las AFP que ganen la próxima licitación del mercado boliviano.

La forma en que se desenvuelva la SPVS es crucial para que en el futuro el SCICD pueda superar las deficiencias de calidad en general y, en particular, mejorar el tratamiento de todo lo concerniente a la equidad de género. Es indispensable, asimismo, que se eviten formas de politización que repercutirían negativamente el futuro desarrollo del marco regulador.

El sistema de pensiones de Brasil subsidia según género y lugar de residencia rural o urbana. Este esquema podría considerarse para introducir alguna compensación en favor de las mujeres, tanto por las condiciones en que realizan su trabajo, remunerado y no remunerado, como por su longevidad y las características de su inserción laboral, que con frecuencia se ve temporalmente interrumpida. No obstante, el financiamiento de subsidios presenta un problema al Estado boliviano, ya endeudado por la herencia sin derecho a inventario del anterior sistema, lo que impone un obstáculo adicional para aplicar efectivamente un esquema de este tipo. Sin embargo, se puede pensar, como posible solución, en apelar a la solidaridad de los asegurados para crear un fondo que permita cubrir la diferencia que determina que el monto de la pensión recibida por las mujeres sea menor que la de los hombres. Esta diferencia se origina debido a su mayor longevidad y a la aplicación, técnicamente justificada, de dos tablas distintas, una para hombres y otra para mujeres, que incorpora las respectivas expectativas de vida en el momento de jubilarse. Socialmente, esta diferenciación es discriminatoria y debe ser corregida.

La situación del mercado laboral, en el que la creciente informalización deteriora las condiciones de trabajo, especialmente para la mujer, exige que se formulen políticas tendientes a resolver el problema de la carencia de fuentes de empleo. Bolivia aparece como una sociedad que se desestructura por la migración campo-ciudad. La ausencia en las ciudades de un sector productivo suficientemente sólido que absorba en forma progresiva a una población urbana en su mayoría joven, empeora la condición presente y futura de las mujeres y permite que sean sistemáticamente discriminadas y dejadas al margen de cualquier régimen de protección social, así como, en particular, de un sistema formal de pensiones.

Cuaderno 90.indd 177 11/22/04 4:30:57 PM

Bibliografía

Abramo, Lais y Rosalba Todaro (eds.) (2002), Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Arriagada, Irma (2001), "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo", serie Políticas sociales, Nº 57 (LC/L. 1652-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II. G.189.

Bedregal, Ramiro (1984), Tratado General sobre Seguridad Social, Quito, Universidad Central del Ecuador.

Bocángel, Alfredo (1993), Derecho de la seguridad social, La Paz, Editorial Jurídica Zegada.

Bonadona C., Alberto (1999), *Privatización, marco regulatorio y reforma de pensiones, La Paz, Ediciones ABC.*

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999a), "América Latina: población económicamente activa 1980-2025", Boletín demográfico, año 32, Nº 64 (LC/DEM/G.188), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), julio.

_____ (1999b), "América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025", *Boletín demográfico*, año 32, Nº 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero.

DNP (Dirección Nacional de Pensiones) (2002), *Memoria 2002*, La Paz.

_____ (2001), "Unidad de sistemas", La Paz, inédito.

Ministerio de Previsión Social y Salud Pública (1996), Ley 1732 de pensiones y Decreto Supremo 24469, La Paz, noviembre.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), "Panorama laboral"[en línea] (http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2000).

Valdés-Prieto, Salvador (2002), *Políticas y mercados de pensiones*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.

Cuaderno 90.indd 178 11/22/04 4:30:57 PM

Capítulo 6

LA REFORMA DE PENSIONES EN COLOMBIA Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Consuelo Uribe Mallarino*

INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa, gran parte de los países de América Latina reformaron sus sistemas de pensiones. Las razones fueron la escasa cobertura y los problemas de viabilidad financiera, así como la inaplazable tarea de reformar un sector público ineficiente, que tenía a su cargo dichos sistemas. Luego de una década de crisis que, en materia de desarrollo social, se tradujo en un más lento ritmo de avance en cuanto a calidad de vida que el registrado en decenios anteriores, en algunos frentes, como el de la pobreza, se experimentaron francos retrocesos.[1]

En términos de lograr el equilibrio financiero, el objetivo no se cumplía en los sistemas de pensiones, pues no parecía viable que se pudieran pagar oportunamente las obligaciones generadas. En los países con sistemas de pensiones maduros (Argentina, Chile y Uruguay) se predecía un escenario en el que había una "bomba de tiempo", susceptible de explotar a corto plazo, dados sus crecientes costos fiscales; a su vez, los países con sistemas jóvenes veían como un imposible la construcción de verdaderos sistemas de seguridad social,

* Consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

1 Como sucedió con las tasas de incidencia de la pobreza (o porcentajes de hogares por debajo de la línea de pobreza), que subieron abruptamente de un 35% en 1980 a un 41% en 1990 (CEPAL, 2000b, p. 23).

Cuaderno 90.indd 179 11/22/04 4:30:58 PM

debido a sus condiciones de cobertura reducida y expansión estancada. En ambos grupos de países se consideraba que los sistemas de pensiones eran, en parte, causantes de déficit fiscales.

Otros hechos que forzaron las reformas fueron los cambios en la composición demográfica de la población, en los roles y funciones de género, en el tipo y duración de las relaciones de pareja y en la edad promedio de ingreso al mercado de trabajo, que se elevó como producto de una escolaridad más prolongada. Entre los cambios demográficos, el aumento de la expectativa de vida fue el más notable, asociado a un doble efecto sobre el sistema de pensiones: un incremento tanto del número absoluto de personas como del número de años durante los cuales reciben una pensión. En los países de América Latina el aumento de la proporción de personas que llega a la edad de jubilación ocurrió de manera mucho más acelerada que en los industrializados,[2] de modo que el cambio demográfico tomó por sorpresa a una región cuyo imaginario colectivo la percibía como un continente "joven".[3] Además, el mayor número de personas de más edad estaba incidiendo en la prestación de servicios de salud, pues son susceptibles de experimentar considerables problemas médicos y su tratamiento suele ser más costoso que el de las personas jóvenes.

Por otro lado, estaban dejando de operar las estructuras tradicionales para el cuidado de los mayores y los enfermos. Estas funciones, antes delegadas en la familia, habían sufrido una metamorfosis debido al ingreso de la mujer en la fuerza de trabajo y al efecto de los cambios culturales en los roles tradicionales de género. En el pasado, el cuidado y sostenimiento de ancianos y enfermos se confiaba a la familia extendida, pero esto dejó de ser posible cuando las mujeres, que son quienes toman a su cargo las labores que dicen delegarse "en la familia", sencillamente ya no estaban en casa, por su inserción en el mercado laboral o por el rompimiento del vínculo matrimonial.

Otra razón que motivó las reformas de los sistemas de pensiones fue la necesidad de reformar los servicios de salud (Queisser, 1998, p. 20). En casi todos los países, la seguridad social incluía tanto componentes de atención sanitaria como esquemas de pensiones. Aunque distintos, los sistemas de seguridad en salud y los de pensiones están, en general, altamente correlacionados y tienen un elemento común: se accede a ellos a través del empleo. De igual manera, los problemas de captación de cotizaciones para salud y pensiones son similares, al igual que el de

2 En países como Bélgica la población mayor de 60 años tardó un siglo en duplicarse, mientras que en Colombia ese fenómeno tomó solo 20 años (Jaramillo, 1999).

3 La mayoría de las metas de desarrollo social de la década de 1980 se referían a la población más joven, como lo indica el énfasis en la reducción de la mortalidad infantil, el incremento de la escolaridad primaria y la mejoría de las condiciones nutricionales de niños y niñas menores de cinco años.

Cuaderno 90.indd 180 11/22/04 4:30:58 PM

la evasión de aportes que enfrentan ambos sistemas. Sin embargo, su estructura es diferente, porque el sistema de salud está constituido por una red de servicios de atención, mientras que el de pensiones consiste básicamente en un mecanismo de transferencias en dinero.[4] Los sistemas de pensiones, aunque tienen un componente de atención mucho menor que en el caso de los de salud, requieren servicios financieros y administrativos que deben pagarse y cuya eficiencia puede ser mayor o menor.

Finalmente, la ideología neoliberal de los años noventa también ejerció un impacto en las políticas públicas, como en la de pensiones, que se tradujo en un movimiento generalizado que apuntaba a reformar el Estado –reducción de su tamaño– y permitir que proveedores privados se encargaran de la prestación de servicios sociales. El ejemplo lo había dado Chile con un sistema de pensiones reformado desde 1981, pero allí el cambio ocurrió bajo condiciones de dictadura política, marco en el que la oposición a esta iniciativa habría sido imposible. En los demás países latinoamericanos, la reforma del sistema de pensiones según el esquema chileno fue activamente impulsada por los organismos multilaterales de financiamiento (Cruz-Saco y Mesa-Lago, 1998). En materia de pensiones, la ideología neoliberal puso el énfasis en la importancia de que los recursos del sistema pasaran a engrosar los mercados de capitales, a la vez que se enfatizaban las bondades de los fondos privados para mejorar la eficiencia de su administración y los rendimientos de sus inversiones.

La década de 1990 se inició con muchas esperanzas, acompañadas de un alentador crecimiento de las economías de la región y un panorama político de democratización, marcado por el fin de las dictaduras militares.[5] La expansión de las economías trajo aparejado un incremento del gasto social; éste, que se había deprimido durante los años ochenta, mostró un decidido ascenso en los primeros años de la década siguiente, en especial en materia de seguridad social. Fue así que el aumento de los recursos destinados a pensiones y jubilaciones representó un 41% de la ampliación del gasto social en los años noventa, en comparación con valores de un 19% y un 25% para educación y salud, respectivamente. A fines de la década, el rubro que más pesaba en el gasto social total en América Latina era el correspondiente a seguridad social (CEPAL, 2000a, p.158). Este fenómeno no es privativo de la región, ya que en los

4 Al respecto, véase el artículo de Uribe (1999) sobre la combinación ideal de subsidios, servicios y pagos en política social.

5 Aunque en Perú y Argentina se vivieron "dictaduras constitucionales", en las cuales los presidentes, sin violar las constituciones respectivas, se perpetuaron en el poder más allá del término establecido en aquellas vigentes cuando fueron elegidos la primera vez.

Cuaderno 90.indd 181 11/22/04 4:30:58 PM

países desarrollados el gasto en seguridad social es el más importante y el que crece a mayor ritmo (OCDE 1988a, 1988b y 1997).

Como ha podido comprobarse en los países desarrollados, en aquellos que cuentan con esquemas más extensos de protección social[6] también se registran los más altos niveles de productividad, de manera que sus beneficios sociales superan claramente los costos asociados (OIT, 2000). La protección social conviene a toda la sociedad, porque la previsión de los efectos adversos de los riesgos de pérdida de la salud, el ingreso o ambos se basa en un ahorro que es efectuado durante largos años y ya no es un gasto que deba cubrirse súbitamente y en su totalidad.[7] Por lo tanto, los esquemas de protección social ayudan a los grupos de población mayor, inválida o desempleada para que no caigan en la pobreza, liberan al fisco del pago de subsidios de indigencia e impiden que esas personas se conviertan en usuarios no asegurados de la atención de salud.

I. CONTEXTO

A. LOS PROBLEMAS DE LA EQUIDAD EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

La falta de equidad ha pasado al centro de la escena tanto en la política social como en la económica. En un examen desde la perspectiva del modelo de desarrollo económico, América Latina aparece como la región del mundo con la peor distribución del ingreso, lo que lleva a considerar lo siguiente:

6 La protección social incluye todos los programas y políticas destinados a asegurar contra los riesgos de pérdida del empleo, temporal o definitiva, debido a causas económicas, enfermedad o edad avanzada, así como contra el riesgo de caer enfermo. Se diferencia de la seguridad social en que no incluye solamente los beneficios financiados de manera contributiva, sino también los que se costean con impuestos generales, como las asignaciones familiares y las de indigencia.

7 Durante la primera parte de los años noventa, el Banco Mundial concebía la protección social como una red de seguridad (*social safety net*), el equivalente de la malla utilizada en el circo para detener una eventual caída de los equilibristas; el símil era que la red de protección social estaba ahí para recibir a los individuos que, por una u otra razón, caían en el desempleo o la invalidez o, simplemente, envejecían. A finales de la década, dicha concepción evolucionó y el aseguramiento contra el riesgo empezó a ser considerado como un modo de enfrentar la vulnerabilidad de los pobres. Fue así que, de una concepción de la protección social como redes de seguridad se pasó a otra, en que era vista como un trampolín para salir de la pobreza y una forma de manejar adecuadamente el riesgo (Banco Mundial, 2000). La posición oficial del Banco sobre pensiones y sus implicaciones macroeconómicas para el crecimiento quedó plasmada en 1994, cuando el único modelo con un pilar privado que llevaba tiempo funcionando era el instaurado en Chile (Banco Mundial, 1994).

Cuaderno 90.indd 182 11/22/04 4:30:59 PM

"...la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones es la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo. (...) Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales (CEPAL, 2000a, p. 15).

B. LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD DE GÉNERO Y LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Un análisis enfocado en la dimensión de género explica parte de los problemas de desigualdad que acompañan a los servicios sociales. Por ejemplo, las características de la inserción en el mercado de trabajo difieren ampliamente entre hombres y mujeres, por lo que su acceso a un ingreso asegurado y a servicios sociales básicos está condicionado en lo que respecta a su régimen de protección social.

La dimensión de género en los sistemas de pensiones ha sido tema de preocupación en los países desarrollados desde hace décadas. En Gran Bretaña se ha legislado para que las rentas vitalicias se estimen conforme a un patrón similar para ambos sexos. En Estados Unidos, desde los años setenta, se ha seguido la jurisprudencia sentada por la sentencia de un juez en la que se estableció que las características estadísticas de un conglomerado como el de las mujeres no se pueden aplicar en forma individual, por lo cual si la expectativa de vida de las mujeres es más prolongada no es posible reducir el monto de su pensión con el argumento de que la usuaria la va a recibir durante un mayor número de años.

En América Latina y en otras regiones del mundo en desarrollo la dimensión de género ha sido una preocupación de reciente data, pero la CEPAL y el Banco Mundial empezaron a estudiarla a partir de mediados de los años noventa.[8] Esta problemática tiene su origen en el hecho de que las políticas públicas, como las de pensiones, se diseñan y llevan a la práctica sobre la base de la imagen de un "usuario tipo", que no es sino una ficción estadística.

"La ausencia de la dimensión de género en seguridad social es dramática en nuestra región. En el proceso de reformas a los sistemas de pensiones, el análisis de género ha estado ausente y, por tanto, no ha sido un tema discutido con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos. Esto se debe en parte al desconocimiento general de la población

8 Sobre Chile, véanse SERNAM (1995), Cox (1999) y Arenas de Mesa (2001); sobre la ex Unión Soviética, Fox y Castel (1999).

Cuaderno 90.indd 183 11/22/04 4:30:59 PM

respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones, como también por el disminuido espacio que el tema de equidad de género ha tenido en los estudios de sistemas de pensiones reformados" (Arenas de Mesa, 2001, p. 3).

C. CARACTERÍSTICAS OCUPACIONALES Y DE INGRESO DE HOMBRES Y MUJERES EN COLOMBIA

Como el sistema de pensiones colombiano está basado en cotizaciones sostenidas en el tiempo, la viabilidad, el tipo y el monto de la pensión a la cual acceden unos y otras están estrechamente ligados a sus patrones laborales y salariales.

En lo que respecta a las características demográficas, es importante anotar que el grupo de edad que mayor crecimiento está experimentando es el de los mayores de 60 años. En el año 2000, el porcentaje de las personas mayores de 60 años en la población total era de un 7%. Como la edad en que las mujeres pueden pensionarse se inicia a los 55 años, hay una notoria diferencia entre las proporciones de hombres y mujeres mayores de esa edad: la brecha era de dos puntos porcentuales en el año 2000, pero será de tres en el 2010, cuando habrá 7 millones de colombianos mayores de 50 años y más de 4 millones mayores de 60 años, lo que representa un 14% de la población total. En cuanto a la expectativa de vida al nacer, en el quinquenio en curso las estimaciones son de 69 años para los hombres y 75 para las mujeres, una diferencia de seis años que en los países desarrollados es aún más amplia. Entre las personas mayores, la proporción de mujeres sobrepasa a la de hombres (Chackiel, 2000).

Es preciso anotar que en Colombia se pasó de una fase de expansión de la economía, del gasto público y el gasto social a comienzos de la década de 1990, a una crisis aguda a partir de 1997. Entre 1999 y 2000, el país registró una tasa de crecimiento económico negativa. En los últimos cuatro años se ha producido una agudización del conflicto armado, lo cual provocó desplazamientos internos de población (véase el recuadro l), así como un aumento de la pobreza y un empeoramiento en cuanto a la distribución del ingreso (Misión Social, 2000).

Cuaderno 90.indd 184 11/22/04 4:30:59 PM

Recuadro VI.1
COLOMBIA: VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS EN LOS AÑOS NOVENTA

El fenómeno del desplazamiento interno empezó a observarse en Colombia desde mediados de los años ochenta, pero sin duda se ha acelerado a partir de 1995. Según una organización que ha venido haciendo un seguimiento de este proceso, el número estimado de personas desplazadas entre 1990 y el 2000 alcanza a 1,8 millones, de las cuales cerca del 80% debió tomar esa decisión a partir de 1995 (CODHES, 2001). El desplazamiento forzoso es producto del conflicto armado y básicamente se produce desde las áreas rurales hacia las ciudades, pero también hay desplazados desde áreas urbanas menores hacia ciudades intermedias y grandes. La violencia produce desplazamientos directos e indirectos; las masacres, específicamente, son causa de grandes movimientos de población. Solamente entre 1993 y 1998 ocurrieron 613 masacres, en las que murieron 3.247 personas. Se estima que por cada persona asesinada en una masacre, 48 personas se desplazan, abandonando parcelas, casas y labores para convertirse en pobres y desempleados urbanos (Misión Social, 2000, p. 30).

El panorama laboral hacia finales de los años noventa era catastrófico y para el año 2000 el desempleo había alcanzado un alarmante 20,5%. Esto ocurrió pese a la reforma laboral llevada a cabo en 1990, que no produjo los resultados esperados.[9] Las probabilidades de desempleo entre las mujeres son mayores –entre cuatro y medio y casi ocho puntos porcentuales– que entre los hombres (véase el gráfico l). Esta brecha no disminuyó durante los años noventa y tuvo un incremento en el último año de la década.

Al analizar el desempleo según nivel educativo se observa que entre las personas sin ninguna educación formal o solo con primaria es menor que entre quienes terminaron secundaria (véase el gráfico VI.2). En el caso de las mujeres, la elevación de su nivel educativo hasta finalizar la secundaria se traduce en mayores tasas de desempleo que las de los hombres con similar educación. Solamente las mujeres con estudios universitarios completos presentan tasas de desempleo semejantes a las registradas por las mujeres sin ninguna educación formal. También hay que esperar a tener estudios universitarios completos para que las tasas de desempleo de ambos sexos se equiparen. Lo anterior daría argumentos en contra de quienes proponen elevar el nivel educativo hasta los estudios secundarios como principal respuesta a los problemas de empleo.

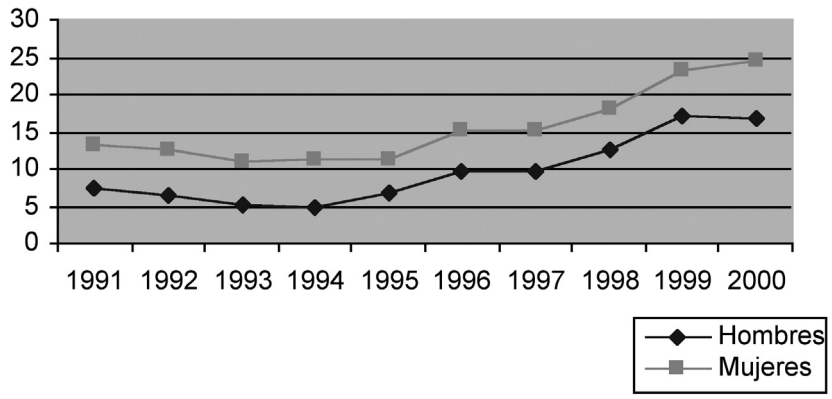
En términos de tasa de participación, el patrón de hombres y mujeres es bastante diferenciado (74% para los primeros y 57% pa-

9 Esta reforma se concretó en virtud de la Ley 50 de 1990. Entre sus principales modificaciones figura la posibilidad de pagar un "salario integral", sin prestaciones sociales, a los empleados que ganen más de cuatro salarios mínimos, así como la de establecer contratos laborales de corto plazo. Véase Kugler (2000).

Cuaderno 90.indd 185 11/22/04 4:31:00 PM

ra las segundas en el 2000), pero está experimentando una rápida transformación. Si bien la tasa de participación femenina (véase el gráfico 3), era un 36% menor que la masculina a comienzos de la década, esta diferencia se había acortado a un 23% a finales de los años noventa. La tasa de participación masculina permaneció inalterada durante la década. Dado que la tasa de empleo femenino no se incrementó durante ese mismo período, pero sí lo hizo la de participación, el mayor desempleo femenino puede atribuirse al aumento de la participación de las mujeres. Una de las formas en que las familias enfrentaron la crisis fue mediante una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo; algunas se convirtieron incluso en cabezas de sus hogares. Entre otras estrategias para hacer frente a la crisis figuran las de bajar el consumo, vender activos y sacar a los jóvenes del sistema escolar (Gaviria, 2000, p. 128).

Gráfico VI.1
COLOMBIA: TASAS DE DESEMPLEO FEMENINO Y MASCULINO, 1991-2000



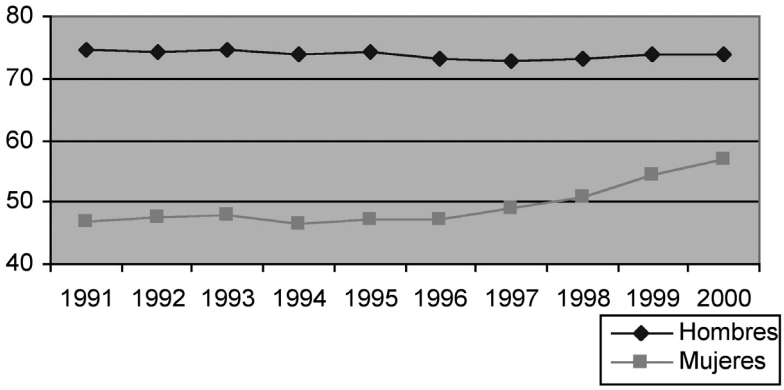
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Cuaderno 90.indd 186 11/22/04 4:31:00 PM

Gráfico VI.2
COLOMBIA: TASA DE DESEMPLEO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 2000

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Gráfico VI.3
COLOMBIA: TASASDE PARTICIPACIÓN GLOBAL
MASCULINA Y FEMENINA, 1991-2000



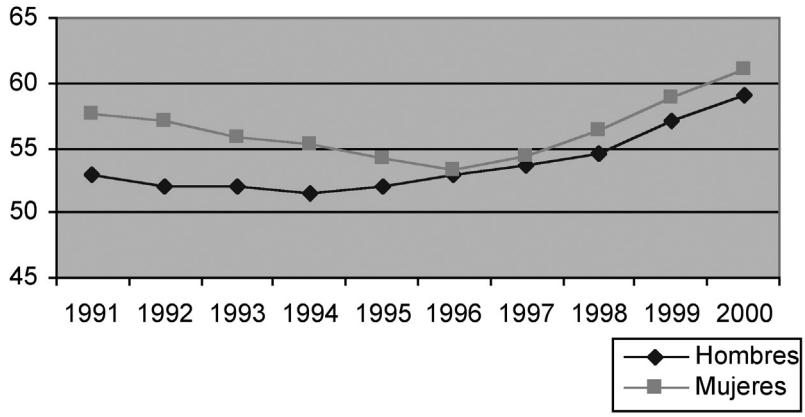
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

En Colombia, la informalidad es la característica de más de la mitad de la población ocupada, pero su incidencia es mayor entre las mujeres que entre los hombres. Lo que se observó en la década de 1990 fue una convergencia de las tasas femenina y masculina de informalidad hacia

Cuaderno 90.indd 187 11/22/04 4:31:01 PM

1996 y una nueva divergencia en los últimos años noventa, acompañada de un incremento de la informalidad para ambos sexos (véase el gráfico VI.4). Al comenzar la nueva década, la tasa de informalidad era de un 60%. Esto significa que, de partida, el 60% de la población ocupada está excluida de la seguridad social. La reforma del sistema de pensiones no ha incidido en esta tendencia.

Gráfico VI.4
COLOMBIA, AREAS URBANAS: TASA DE INFORMALIDAD DE HOMBRES Y MUJERES, 1991-2000



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Al examinar el tipo de actividad informal a la cual se dedican los trabajadores se observa un patrón que difiere bastante entre hombres y mujeres (véase el cuadro VI.1). La mayor parte de los hombres y mujeres que laboran en el sector informal corresponden a la categoría de trabajadores independientes (28% y 21%, respectivamente), pero entre las mujeres hay una proporción más evidente de trabajo asalariado sin protección social; más de un 10% de la fuerza de trabajo femenina en el sector informal está constituido por empleadas domésticas o trabajadoras familiares no remuneradas. Esto tiene implicaciones para el sistema de pensiones, porque en estas dos categorías ocupacionales se registran altas tasas de evasión del pago de los aportes patronales.

Cuaderno 90.indd 188 11/22/04 4:31:01 PM

Cuadro VI.1
COLOMBIA: CARACTERÍSTICAS OCUPACIONALES DE HOMBRES Y MUJERES, 1992, 1996 Y 2000

Tasa global de participación	1992	1996	2000
Hombres	74.2	73.1	74.0
Mujeres	47.4	47.1	57.1
Tasa de desempleo	9.2	12.0	20.5
Hombres	6.5	9.6	16.9
Mujeres	12.6	15.1	24.5
Tasa de informalidad	55.0	52.7	60.3
Hombres	53.5	52.1	59.2
Mujeres	57.8	52.9	60.9
Participación en el sector informal	1992	1996	2000
Hombres	57.1	59.0	54.6
Obrero o empleado particular	24.2	23.7	19.0
Empleado doméstico	0.3	0.2	0.4
Trabajador independiente	22.5	27.4	28.3
Patrón o empleador	8.9	7.2	6.2
Trabajador familiar no remunerado	1.3	0.5	0.7
Mujeres	42.9	41.0	45.4
Obrera o empleada particular	12.9	14.9	11.8
Empleada doméstica	9.4	6.8	8.3
Trabajadora independiente	15.5	16.0	21.1
Patrona o empleadora	2.7	2.1	2.3
Trabajadora familiar no remunerada	2.5	1.2	1.9

FUENTE: DANE, ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES.

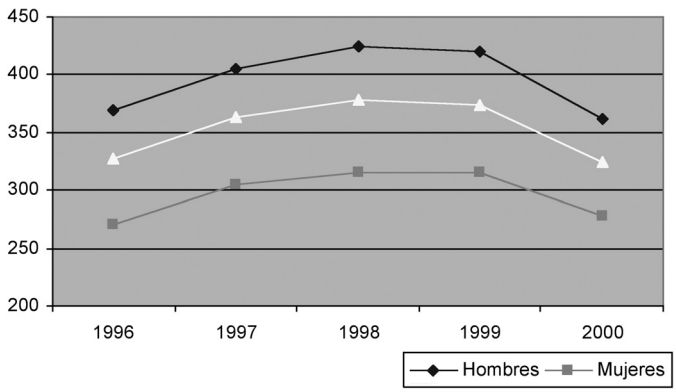
En cuanto a diferencias salariales, el gráfico 5 muestra la brecha que separa los ingresos de hombres y mujeres. En la segunda parte de los años noventa, las mujeres obtuvieron ingresos salariales del orden de un 75% de los percibidos por los hombres. Sin embargo, la diferencia disminuyó del 76% al 73% entre 1996 y 2000. En una perspectiva a más largo plazo, los ingresos salariales de las mujeres habrían aumentado en un 13,18% desde 1988, y los de los hombres solamente en un 3%.[10] Estos datos corresponden únicamente a siete ciudades; si se incluyera

10 Estos datos aparecen en la página Web del Departamento Nacional de Planeación, cuadro 4.15.

Cuaderno 90.indd 189 11/22/04 4:31:02 PM

información sobre las áreas rurales es probable que la brecha fuera más amplia.

Gráfico VI.5
ÍNDICE DE INGRESOS SALARIALES REALES DE HOMBRES Y MUJERES, COLOMBIA, SIETE CIUDADES,1996-2000



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Las diferencias salariales entre los sexos resultan evidentes, pues en el 2000 un 43% de las mujeres percibían menos de un salario mínimo, en comparación con un 32% de los hombres. El incremento de la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo se dio en forma paralela con un aumento de las trabajadoras que ganan menos de un salario mínimo. Más mujeres se incorporaron al trabajo, pero los empleos disponibles eran los que ofrecían las remuneraciones más bajas.

Al comenzar el nuevo milenio la proporción de trabajadores de ambos sexos (véase el cuadro VI.2) que percibía menos de un salario mínimo aumentó con respecto a los registros de principios de la década anterior; al mismo tiempo, el coeficiente de Gini de distribución del ingreso per cápita de los hogares, que era de 0,4845 a comienzos de 1996, llegó a 0,5529 al iniciarse el 2000, lo que indica una mayor concentración del ingreso.

Cuaderno 90.indd 190 11/22/04 4:31:02 PM

Cuadro VI.2
COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE HOMBRES Y MUJERES OCUPADOS POR SU INGRESO MENSUAL EN SALARIOS MÍNIMOS, 1991, 1995 Y 2000

	1991	1995	2000
Hombres	58.9	58.2	54.8
Menos de 1	17.1	13.9	32.3
Entre 1 y 2	42.4	40.7	29.2
Entre 2 y 3	10.7	16.2	6.6
Entre 3 y 4	5.6	5.5	5.3
Entre 4 y 5	2.4	3.6	1.5
Entre 5 y 6	2.2	2.6	1.5
Más de 6	4.9	6.2	4.2
Mujeres	41.1	41.8	45.2
Menos de 1	31.9	28.5	42.9
Entre 1 y 2	42.6	40.7	29.0
Entre 2 y 3	8.5	12.2	6.2
Entre 3 y 4	3.9	4.1	4.2
Entre 4 y 5	1.5	2.4	1.8
Entre 5 y 6	1.2	1.7	1.3
Más de 6	1.7	2.9	2.4

Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares.
Nota: los porcentajes faltantes corresponden a personas que no informan.

II. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

A. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA

En Colombia, la reforma al sistema de pensiones[11] en los años noventa se dio en el marco de una reforma sistémica del Estado que conllevó la aplicación de medidas económicas que propiciaban la apertura al mercado externo mediante rebajas de aranceles y tarifas de importación. El Gobierno de César Gaviria acababa de salir fortalecido

11 Por sistema de pensiones se entiende aquí un esquema de cobertura ante los riesgos de invalidez, vejez y muerte, que da lugar a pensiones de invalidez, vejez y de sobrevivientes.

Cuaderno 90.indd 191 11/22/04 4:31:03 PM

de un proceso de reforma política que incluyó la promulgación de una nueva Constitución Política en 1991, la derogatoria del mandato de congresistas y representantes y la celebración de nuevas elecciones para reemplazarlos. En la carta magna que rige actualmente, la seguridad social figura como una prioridad del Estado[12] y en su discurso inaugural el Presidente Gaviria presentó la reforma del sistema de seguridad social como una tarea urgente. La reforma se acometió simultáneamente con la del régimen de salud, bajo el concepto de "seguridad social integral".

A grandes rasgos, la reforma del sistema de pensiones introdujo los siguientes cambios:

- La separación de los fondos de pensiones, riesgos profesionales y atención de salud, de cuya administración y manejo pasaron a encargarse entidades distintas.
- La consolidación de los fondos, de modo que el cambio de empleador no implicara discontinuidad en la contribución al fondo de pensiones.[13]
- La unificación de una multitud de cajas y fondos públicos de pensiones en un solo fondo en el Instituto de Seguros Sociales.
- La posibilidad de crear empresas privadas que manejaran fondos de pensiones, controladas por la Superintendencia Bancaria de Colombia, con estándares estrictos en cuanto a rentabilidad mínima de las inversiones, sostenibilidad financiera y capital inicial.
- La existencia paralela de dos regímenes de pensiones: uno basado en beneficios definidos (sistema de reparto, llamado "de prima media") y otro basado en el rendimientos de ahorros en un fondo de capitalización (sistema de ahorro individual).
- La posibilidad de que los cotizantes eligieran entre el sistema de reparto y el de capitalización y pudieran cambiarse de régimen o de fondo privado cada tres años, a su elección, hasta cinco años antes de la edad de jubilación.

12 En el Artículo 48 de la Constitución se señala que la seguridad social es un derecho irrenunciable de los ciudadanos y un servicio público de carácter obligatorio, que podrá ser prestado por entidades públicas o privadas.

13 Hasta antes de la reforma, debido a la imposibilidad de transferir los aportes de un fondo pensional a otro, se producía una discontinuidad de las cotizaciones, lo cual iba en contra de la movilidad laboral. Pocas personas accedían a pensiones por la dificultad que implicaba cumplir las condiciones de cotización con un mismo empleador.

Cuaderno 90.indd 192 11/22/04 4:31:03 PM

- La elevación de la tasa de cotización hasta llegar a un 13,5% del salario, correspondiéndole al empleador pagar un 75% y al empleado un 25%.
- El otorgamiento de condiciones de pensión favorables en el sistema de reparto para quienes ya cotizaban en el momento de la reforma (llamado "régimen de transición), como menor edad para acceder al beneficio y mayor porcentaje de liquidación sobre el salario anterior.
- El establecimiento de pensiones mínimas, equivalentes a un salario mínimo, para aquellas personas que completen solo parcialmente sus condiciones de jubilación, en cualquiera de los dos regímenes.
- El establecimiento de pensiones de indigencia, equivalentes a medio salario mínimo, para ancianos en situación de indigencia, con cargo al presupuesto de los programas de asistencia social, como la Red de Solidaridad Social.
- La elevación de la edad de jubilación en dos años para aquellas personas que eligen el sistema privado, y para todos a partir del año 2014, aunque se mantiene para las mujeres una edad menor que para los hombres (57 y 62 años, respectivamente).
- La garantía fiscal otorgada a cualquiera de los fondos de pensiones legalmente establecidos.
- El establecimiento de un Fondo de Solidaridad Pensional financiado con un punto porcentual del salario de las personas que ganan cuatro y más salarios mínimos, monto que sería igualado con recursos fiscales, a fin de incrementar la cobertura de los grupos de trabajadores que tienen dificultades para hacer sus aportes pensionales.
- Un endurecimiento de la fórmula de cálculo del monto de la pensión, al fijarse una menor tasa de reposición estimada sobre el promedio de cotizaciones de los últimos 10 años.
- La posibilidad de aportar para pensiones voluntarias y de crear fondos privados para su administración.
- El reconocimiento de la deuda, por medio de bonos pensionales, a los cotizantes que se trasladaran de un régimen a otro.

El hilo conductor de las reformas de los sistemas de pensiones y de salud fue la abolición del monopolio público en la prestación de los servicios y la separación entre financiamiento y prestación del servicio,

Cuaderno 90.indd 193 11/22/04 4:31:03 PM

de modo que se permitiera la financiación pública de servicios privados. En materia de pensiones, los cambios más importantes fueron los relacionados con el Instituto de Seguros Sociales (ISS). Hasta antes de la reforma, el ISS concentraba el manejo de las pensiones de los trabajadores del sector privado, pero pasó a administrar el fondo unificado de un sistema de reparto con administración pública y beneficios definidos. Al ISS se le impusieron condiciones mínimas de rentabilidad y de contención de costos administrativos. La otra novedad de la reforma fue la de permitir la creación de administradoras de fondos privados de pensiones, vigiladas por una sección de la Superintendencia Bancaria como parte de la función reguladora del Estado.[14]

Las diferencias fácticas de género hasta aquí anotadas con respecto a las condiciones demográficas, ocupacionales, salariales y de roles no fueron tomadas en cuenta en la reforma. Es claro que quienes diseñaron la ley de reforma no pensaron en la dimensión de género. En la norma parece perfilarse un tipo de mujer que pertenece al sector formal de la economía, se emplea joven, tiene formas de resolver el asunto del cuidado de sus hijos y permanece en el mercado de trabajo al menos por 20 años.

La reforma del sistema de pensiones, lanzada en los años del auge de la economía, se vio atrapada en una severa recesión en los últimos años de la década. El empeoramiento del conflicto armado produjo dramáticos resultados, migración forzosa[15] y fuga de capitales. Para enfrentar la guerra debió incrementarse el gasto público en defensa, así como el destinado al pago de indemnizaciones a las familias de soldados y policías muertos y a la atención del problema de los desplazamientos internos.

B. RESULTADOS DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Ocho años después de iniciada la reforma del sistema de pensiones puede decirse que los dos grandes objetivos para los cuales fue realizada no se han cumplido. Los problemas fiscales y el desequilibrio financiero

14 A diferencia de lo ocurrido en el caso de la reforma del sistema de salud, no se creó una Superintendencia específica para los administradores privados de fondos de pensiones, sino que se amplió la labor de supervisión de la Superintendencia Bancaria.

15 El desplazamiento forzoso es un fenómeno que afecta no solamente a los más pobres, sino también a los más ricos. Entre enero y septiembre del 2000 salieron del país y no regresaron 226.000 colombianos, cifra superior a la de desplazados internos en dicho año (Informe del Representante Residente de las Naciones Unidas en Colombia, 19 de enero del 2001). En el 2001, la salida masiva disminuyó ligeramente, pero continuó: el saldo migratorio negativo entre enero y agosto fue de 121.115 personas (El Tiempo, 3 de octubre del 2001).

Cuaderno 90.indd 194 11/22/04 4:31:04 PM

han aumentado y la cobertura no se amplió significativamente. Si el sistema de pensiones colombiano no es viable financieramente para aquellos incluidos en él, el incremento de la cobertura solo significaría mayores costos fiscales para todos, de modo que cada uno de ambos objetivos estaría militando en contra del otro.

Entre los logros de la reforma se cuenta la existencia de fondos pensionales cuya gestión no ocasiona erogaciones al Estado, fuera de las propias del organismo regulador. En pocos años, estas administradoras de fondos de pensiones lograron captar a la mitad de la población afiliada, a pesar de que sus comisiones son altas, según estándares tanto internacionales como latinoamericanos (3,5% del salario asegurado, repartido casi por igual entre los costos de administración y la prima de reaseguro de invalidez y muerte) (Queisser, 1998, p. 61; CEPAL, 2000a, p. 154).

La ganancia para los trabajadores ha sido la posibilidad de trasladarse de un empleo en el sector público a otro en el privado y viceversa, sin dispersar sus aportes en fondos pensionales distintos o causar discontinuidad en el tiempo de cotización requerido para acceder a una pensión. También es un avance el establecimiento de pensiones mínimas y de un esquema de subsidios cruzados a través del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), lo cual, sin embargo, no se ha traducido en un incremento importante de las tasas de afiliación de la población excluida del régimen. Se ha ganado asimismo con la institución de pensiones de indigencia como un derecho ciudadano, complementando así el esquema de protección social.

El sistema de información y vigilancia a cargo de la Superintendencia Bancaria es también una fortaleza del sistema reformado, pero su labor en tal sentido se ha concentrado en los fondos privados, dada su naturaleza de organismo de supervisión del sistema bancario. Sin embargo, como esta Superintendencia fue instituida para vigilar bancos, no para hacerle seguimiento al sistema de pensiones, ha tendido más bien a supervisar la rentabilidad de las inversiones de los fondos, la composición de su cartera y los costos de administración que cobran a los afiliados. La rentabilidad, por cierto, es otro de los aspectos positivos de la reforma, pues todos los años se ha situado por encima de lo que exige la ley.

C. LA COBERTURA DEL SISTEMA REFORMADO

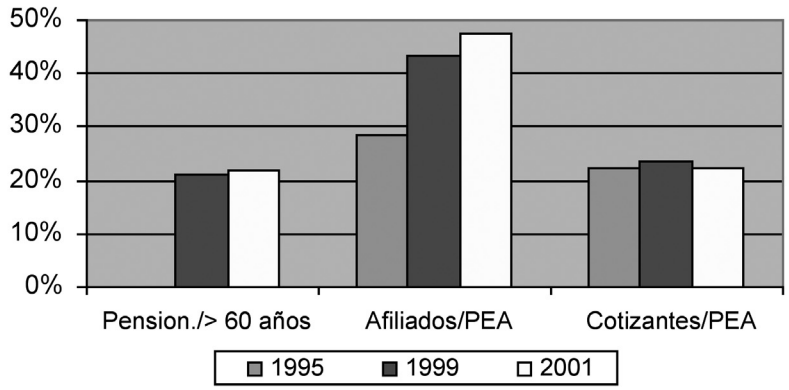
Aunque el número de afiliados a fondos de pensiones se ha duplicado en el período transcurrido desde la reforma, la cobertura no se ha ampliado porque los nuevos cotizantes no compensan el crecimiento de la PEA ni el del número de desempleados. Hay problemas contables

Cuaderno 90.indd 195 11/22/04 4:31:04 PM

para determinar la cobertura real, pues el número de afiliados reportado no ha sido objeto de una depuración y existen múltiples casos de afiliaciones de personas que no han sido dadas de baja en el fondo en el que cotizaban antes de su traslado. De los 8,6 millones de personas que aparecían como afiliadas a la seguridad social a mediados del año 2001, menos de la mitad estaba aportando su cotización.

Los datos sobre cobertura no están desagregados por sexo para determinar en qué medida incidió la reforma en la composición de afiliados y pensionados. De lo que sí se dispone es de la información sobre distribución por sexo de los afiliados a fondos privados de pensiones.

Gráfico VI.6
COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES COLOMBIANO, 1995, 1999 Y 2001



Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia.

Lo que ha aumentado sustancialmente durante los años de vigencia de la reforma es el número de pensionados, lo cual no es un indicador de expansión de la cobertura, sino el resultado natural del envejecimiento de los afiliados al sistema anterior. En el año 2000, solo cerca del 22% de los mayores de 60 años contaba con una pensión bajo alguna de las tres modalidades (vejez, invalidez o supervivencia).

Es claro que hay grupos ocupacionales que sufren una marcada desprotección social, como el de los trabajadores independientes (cuenta propia y patrones) y de las empleadas y empleados domésticos. Este último grupo y el de los asalariados que declararon no estar afiliados revelan claramente un alto grado de evasión de aportes por parte de

Cuaderno 90.indd 196 11/22/04 4:31:04 PM

sus patrones. Esta evasión se extiende, inexplicablemente, al mismo Estado, pues una tercera parte de quienes emplea dice no estar afiliado a ningún sistema de pensiones. Sin embargo, esto puede ser producto del desconocimiento, ya que algunas personas confunden su aporte pensional con la retención en la fuente para el pago del impuesto a la renta.

Cuadro VI.3
COLOMBIA: COBERTURA EN SISTEMAS DE PENSIONES, SEPTIEMBRE DEL 2000

Categoría ocupacional	Encuestados que declaran estar afiliados (en porcentajes)
Empleada/o doméstica	14
Patrón	18
Cuenta propia	11
Asalariado particular	39
Asalariado del gobierno	62
Todas las categorías	29

Fuente: Encuesta Social, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Colombia, 2000, p. 26

D. LA EQUIDAD EN EL SISTEMA REFORMADO

En Colombia el acceso a una pensión, al igual que el ingreso, está muy mal distribuido. La desigualdad proviene de cuatro fuentes:

i) El gasto público destinado a seguridad social, por cuanto se otorgan mayores beneficios a los trabajadores del sector público que al resto de los asalariados.

ii) Distribución regional del acceso al sistema, ya que la cobertura en áreas urbanas y rurales es desigual.

iii) Fin del principio de solidaridad, porque con la segregación de los afiliados en dos tipos de regímenes dejó de existir el respaldo entre generaciones y entre grupos de ingreso.

iv) La desfinanciación estatal del componente solidario del esquema de ahorro individual, lo que también se relaciona con el principio de solidaridad.

a) Mayores beneficios para los empleados públicos

Este problema, que era uno de los que se pretendía eliminar con la reforma del sistema de pensiones, logró persistir, en parte gracias

Cuaderno 90.indd 197 11/22/04 4:31:05 PM

a la habilidad con que lo manejaron los sindicatos de los organismos públicos de este sector. A comienzos de la nueva década, los funcionarios públicos afiliados y pensionados dan cuenta del 80% de la deuda pública pensional, aunque solo representan a una quinta parte de los afiliados y algo más de los pensionados.

La comparación entre las pensiones promedio pagadas por cada uno de los sistemas (véase el cuadro VI.4) indica que las más altas corresponden a los fondos privados, luego vienen las pagadas en el sector público y, finalmente, el nivel más bajo lo ocupan las pensiones que otorga el ISS.

Cuadro VI.4
COLOMBIA: MONTO PROMEDIO MENSUAL DE LAS PENSIONES PAGADAS POR LOS DISTINTOS REGÍMENES, DICIEMBRE DE 2000
(En dólares y en salarios mínimos)

	Monto promedio [a] (en dólares)	Número de salarios mínimos
Pensión promedio pagada por ISS	206	1.7
Pensión todo el régimen de reparto, incluido ISS	266	2.2
Pensión promedio en el sector público	412	3.4
Pensión promedio fondos privados	531	4.4
Promedio todos	334	2.8

Fuente: Superintendencia Bancaria, Boletín Mensual de diciembre de 2000 . El salario mínimo en 2000 equivalía a US$132.
a Los promedios son ponderados por el número de pensionados en cada fondo y por los tres tipos de pensiones.

b) La distribución regional y urbano-rural de la seguridad social en materia de pensiones

Esta distribución no ha mejorado sustancialmente, porque el empleo formal sigue concentrado en las áreas urbanas. Aunque los datos no están desagregados según el área de residencia de los afiliados, se estima en 800.000 el número de trabajadores rurales que carecen de protección pensional (Conpes, 1998). La reforma de pensiones no modificó grandemente la brecha urbano-rural.

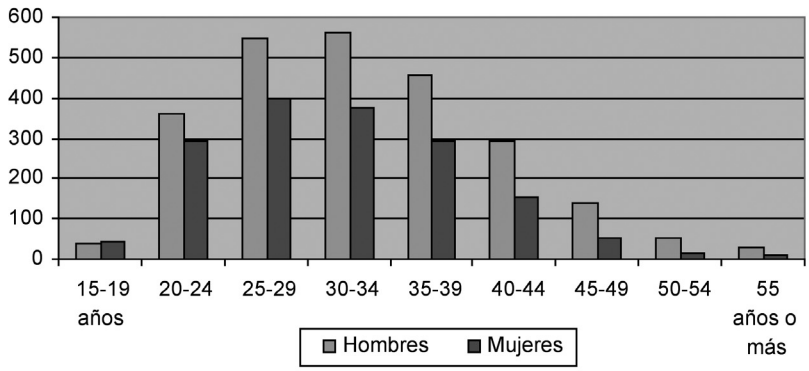
c) El fin de la solidaridad entre generaciones y entre grupos de ingreso

Lo que puede observarse ocho años después de iniciada la reforma de pensiones es que los fondos privados atraen en su mayoría a gente joven y con más altos salarios, mientras que en el sistema de reparto

Cuaderno 90.indd 198 11/22/04 4:31:05 PM

manejado por el ISS se han quedado los afiliados de mayor edad y con menores salarios. El sistema público, aunque más ventajoso en cuanto a beneficios, no ha mostrado un aumento de sus afiliados.[16] La segregación del mercado entre el régimen de reparto y el de capitalización tiene hondas implicaciones para el principio de solidaridad entre generaciones y entre grupos de ingreso, porque al estarse ahorrando en cuentas individuales, los recursos no ingresan en una caja común que permita compartir riesgos más altos.

Gráfico VI.7
COLOMBIA: AFILIADOS A FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES SEGÚN SEXO Y EDAD, MAYO 2001



Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia.

d) La desfinanciación estatal del componente solidario del esquema de ahorro individual

El componente solidario quedó constituido por el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y las pensiones de indigencia para adultos mayores. Para financiar estos beneficios se empezó a retener un punto porcentual del salario de los cotizantes que devengan mayores remuneraciones, estableciéndose que por cada peso así aportado, el Estado pondría otro de sus arcas. A partir de 1997, este esquema se desmontó.

En efecto, en virtud de la llamada "Ley de racionalización del gasto público" (N° 344 de 1996), el mecanismo que permitía destinar recursos fiscales por un monto similar al de los aportes de los afiliados quedó sin efecto. También se derogó el aporte del Presupuesto Nacional a las

16 Con la excepción de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom).

Cuaderno 90.indd 199 11/22/04 4:31:05 PM

pensiones de indigencia antes previsto y, en cambio, se dispuso que se pudieran pagar desde el FSP. En efecto, a partir de 1997 se empezaron a trasladar excedentes del FSP hacia el programa Revivir, de la Red de Solidaridad Social, encargado de este grupo de beneficiarios.

El único puente entre los regímenes de reparto y de capitalización es la obligación impuesta a los afiliados que ganan más de cuatro salarios mínimos de aportar una cotización adicional de un punto porcentual al Fondo de Solidaridad Pensional.

E. El componente solidario y asistencial en el sistema de pensiones reformado

El objetivo original al diseñar el FSP era otorgar subsidios a quienes no podían efectuar su cotización en el fondo de pensiones e inscribirlos de nuevo en el régimen de reparto del ISS.[17] Estos subsidios se otorgarían de manera selectiva y localizada y serían temporales. El FSP, aunque formalmente es manejado por el Ministerio del Trabajo (el mismo que tutela el ISS), recibe sus directivas del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el máximo organismo en materia de políticas públicas, liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La reorientación programática del FSP respondió a lineamientos establecidos por este organismo en documentos de política emitidos cada dos años (1994, 1996, 1998 y 2000).

Una de las dificultades enfrentadas fue la de encontrar una firma fiduciaria que manejara los dineros.[18] Luego hubo que determinar el procedimiento de localización para acotar y encontrar a su población destinataria y, más tarde, fue preciso compatibilizar las necesidades de afiliación de esa población con los requisitos establecidos originalmente en 1996.

También se consideró que era excesivo el requisito de que el beneficiario del Fondo estuviera afiliado y fuera cotizante en el sistema de seguridad en salud; esta exigencia resultaba difícil de cumplir, pues al ser clasificados como trabajadores independientes, debían cotizar[19] sobre dos salarios mínimos.

El número de beneficiarios del FSP pasó de cero en 1995 a 445.000 en 1998, el año en que se llegó al nivel máximo, pues a partir de 1999

17 La ley posibilitó la elección de un fondo privado para los beneficiarios del FSP solamente si este fuese de tipo asociativo (cooperativa). Sin embargo, hasta la fecha no se ha creado ningún fondo con estas características.

18 Finalmente, con todos los requisitos legales, se formó el Consorcio Prosperar, que realiza inversiones en cerca de dos docenas de entidades financieras en el país, de las cuales la Tesorería General de la Nación capta una cuarta parte.

19 Este requisito, que no estaba considerado en la Ley 100/93, fue introducido en un acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud en 1995.

Cuaderno 90.indd 200 11/22/04 4:31:06 PM

este empezó a caer, a la par con la entrada de la economía en una recesión. En términos de cobertura, la población cobijada está lejos de las metas establecidas, en especial en lo que respecta a trabajadores del área rural.

Las razones por las que el Fondo no ha logrado un mayor número de beneficiarios son, en primer lugar, la merma del financiamiento y, en segundo lugar, las dificultades y rigideces asociadas a la afiliación y cotización en el ISS. En el caso de los trabajadores rurales, los puntos de recepción de las cotizaciones mensuales se limitan a las sucursales de un banco público (el Banco Central Hipotecario), que son escasas en las áreas rurales.

Aunque su finalidad era otorgar subsidios parciales y temporales, el FSP ha sido utilizado para cubrir categorías ocupacionales desprovistas de seguridad social en forma permanente. Durante sus primeros años de existencia, el Fondo se focalizó en la categoría ocupacional de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El estatuto de estas trabajadoras es muy peculiar: los Hogares de Bienestar del ICBF fueron creados a finales de los años ochenta con un esquema de muy alta participación comunitaria, tanto en materia organizativa como financiera. Estas cuidadoras, que prestan sus casas para que sean guarderías de niños entre 0 y 7 años de edad, no son empleadas del ICBF, sino que reciben un subsidio para el funcionamiento de la guardería. Sus emolumentos, estimados en dos tercios del salario mínimo legal, deben ser completados con el cobro de una cuota a los padres y madres de los niños por el servicio prestado. Al no devengar un salario, se eximía al Estado de la obligación de incluirlas en la seguridad social. Por lo tanto, las madres comunitarias fueron consideradas desde el comienzo como grupo prioritario del Fondo, pero en 1999 una nueva ley[20] dispuso que se pagara con recursos del FSP el 80% de las cotizaciones de estas trabajadoras e incluso se exigió establecer una cuenta aparte dentro del Fondo para este efecto. Lo anterior explica el salto –del 56% al 25% entre 1996 y 1997– en la distribución de los beneficiarios del FSP en lo que concierne a las madres comunitarias (véase el cuadro C).

Los subsidios del Fondo, en vez de otorgarse en forma transitoria, se convirtieron en un mecanismo para compensar una deficiencia del Estado en su calidad de empleador de un grupo de trabajadoras y también para financiar parte de la estrategia asistencial dirigida a los ancianos indigentes.

Las pensiones de indigencia dejaron de ser tales para convertirse en atención integral al adulto mayor, en un esquema de financiación compartida con las administraciones municipales, por lo que los municipios pobres, con mayor número de indigentes, son también

20 Se trata de la Ley 509 de 1999.

Cuaderno 90.indd 201 11/22/04 4:31:06 PM

aquellos con menores recursos para aportar. Aunque los beneficiarios de este programa ascendían a algo más de 90.000 en 1999, estaban lejos de llegar a las 321.000 personas clasificadas como indigentes por el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben). La idea original de otorgar un subsidio en dinero a los adultos mayores, lo que podía realizarse mediante un esquema simple de transferencias, se volvió complicado al traducirse en servicios con requisitos de participación comunitaria y financiación municipal. Aquí entra de nuevo la distinción entre pagos de subsidios y servicios: las pensiones asistenciales estaban diseñadas para ser subsidios, pero el Programa Revivir determinó que fueran servicios.

Cuadro VI.5
COLOMBIA: BENEFICIARIOS Y VALORES DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL (FSP) Y DEL PROGRAMA REVIVIR, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Beneficiarios del fondo	0	81 408	242 480	445 000	389 634	397 911
Distribución						
Madres comunitarias	n.a.	56%	25%	n.d.	n.d.	7%
Trabajadores urbanos	n.a.	9%	40%	n.d.	n.d.	59%
Trabajadores rurales	n.a.	33%	33%	n.d.	n.d.	32%
Discapacitados	n.a.	2.5%	2.0%	n.d.	n.d.	2%
Beneficiarios Revivir	n.d.	78 617	n.d.	n.d.	90 310	n.d.
Valor y disponibilidad del Fondo						
Valor del Fondo (en mill. pesos corr.)	90 600	199 000	259 000	n.d.	n.d.	451 819
Valor FSP (en millones de dólares)		192	227			227
Disponibilidad presupuestal FSP	90 600	97 397	259 000	n.d.	n.d.	n.d.
Monto utilizado en subsidios FSP	0	6 109	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Aporte del Presupuesto Nacional	n.d.	n.a.	27 690	90 000	n.d.	n.d.
Traslado a programa Revivir	n.a.	n.a.	15 000	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Consejo Nacional de Política Económoca y Social, Departamento Nacional de Planeación, 1996,1997,1998 y 2000. N.d.= no disponible. N.a.= no aplica. Los datos corresponden a finales de cada año.

Cuaderno 90.indd 202 11/22/04 4:31:06 PM

En suma, el componente solidario y asistencial del sistema de pensiones reformado tuvo un débil impacto. Su falta de integración con el resto del esquema resulta patente y no parece haber un organismo que haga seguimiento al conjunto y fije prioridades.

F. LA REFORMA Y EL ACCESO A PENSIONES

Dada la falta de datos desagregados por sexo antes y después de la reforma, es imposible determinar sus efectos en cuanto al acceso de hombres y mujeres al sistema. Solamente los fondos privados cuentan con información sobre sus afiliados desagregada por sexo. Desafortunadamente, no se puede asumir que las características de los afiliados al ISS o a los regímenes exceptuados del sector público sean similares a las de quienes cotizan en los fondos privados.

En los fondos privados, la relación entre hombres y mujeres en el 2001 era de 60/40 (véase el cuadro VI.6). En cambio, en el FSP se registraba una composición por sexo inversa: un 62% de mujeres y un 38% de hombres en el 2000 (Fondo de Solidaridad Pensional, 2000).

Cuadro VI.6
PASIVO PENSIONAL EN COLOMBIA, 2001. DÉFICIT EN VALOR PRESENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB[A]

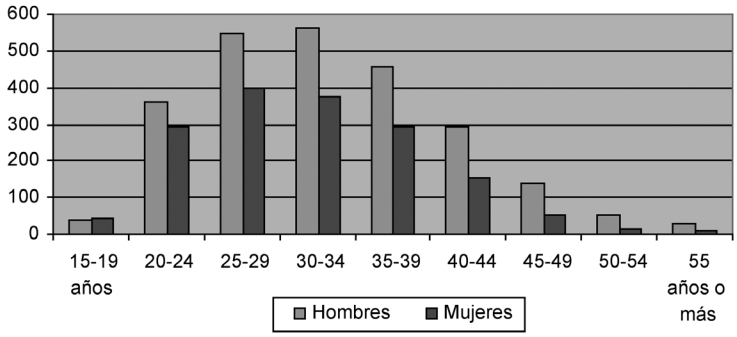
ISS	61%
Cajas sector público	56%
Bonos pensionales a cargo de la Nación	17%
Fondo del Magisterio	20%
Fuerzas Armadas y Policía	39%
Total sistema pensional	192%

Fuente: DNPENSIÓN, Departamento Nacional de Planeación, 2001.
a No incluye los bonos pensionales a cargo de los departamentos y municipios.

Descontando el hecho de que en los fondos privados hay un mayor número de afiliados hombres, la distribución porcentual de hombres y mujeres afiliados según edad indica que las mujeres son menores que los hombres (véase el gráfico VI.8). La distribución porcentual de los afiliados a fondos privados según nivel salarial muestra que en la categoría de dos a siete salarios mínimos las proporciones de afiliados y afiliadas son similares, pero las diferencias se exacerban en las dos categorías extremas (véase el gráfico VI.9).

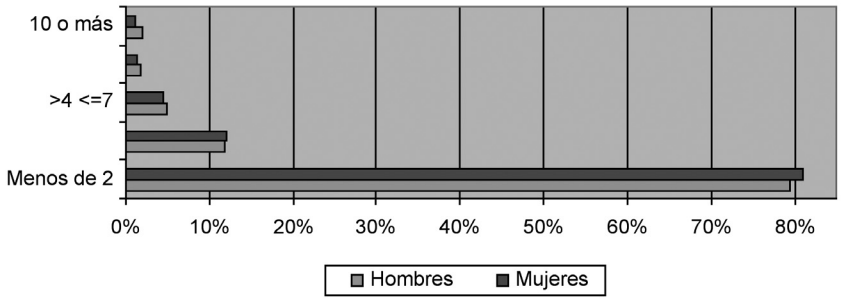
Cuaderno 90.indd 203 11/22/04 4:31:07 PM

Gráfico VI.8
COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE HOMBRES Y MUJERES AFILIADOS A FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES, SEGÚN EDAD, MAYO DEL 2001



Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia.

Gráfico VI.9
COLOMBIA:
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE HOMBRES Y MUJERES AFILIADOS A FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES SEGÚN SALARIOS MÍNIMOS DEVENGADOS, 2001



Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia.

G. LA BOMBA DE TIEMPO DEL SISTEMA DE PENSIONES

De los factores que afectan actualmente al sistema de pensiones colombiano, el del pasivo pensional es el que más atención ha recibido por sus consecuencias macroeconómicas. El valor presente de ese pasivo se estima en un 192% del PIB (véase el cuadro VI.6) y el monto del déficit

Cuaderno 90.indd 204 11/22/04 4:31:07 PM

anual en 5% del PIB de 1998.[21] Esto acrecienta el desequilibrio que pesa sobre las posibilidades de crecimiento de la economía y constituye una amenaza para la futura sostenibilidad de los fondos pensionales.

Las obligaciones pensionales se han añadido a otras derivadas del proceso de descentralización y de las reformas que originó la nueva Constitución de 1991; sin embargo, lo más grave ha sido la merma experimentada por los ingresos gravables, cuyo resultado fue un empeoramiento de las finanzas públicas, expresado en un déficit del gobierno que pasó del 12% al 29% del PIB entre 1990 y finales de 1999 (Ayala y Acosta, 2000, p. 23). Esto ha determinado que la reforma de pensiones haya sido incluida entre los puntos más críticos del acuerdo del gobierno con el Fondo Monetario Internacional.

Las cifras sobre el déficit fiscal y el causado por las obligaciones pensionales son claras, pero no hay un movimiento que apunte a una nueva reforma que ponga fin a los regímenes exceptuados. Estos cobijan a una cuarta parte de todos los pensionados,[22] pero el número de afiliados sin las debidas reservas puede cuadruplicar o quintuplicar el de pensionados actuales.

H. LA RACIONALIDAD ECONÓMICA Y LA RACIONALIDAD JURÍDICA

Desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución se ha venido produciendo un enfrentamiento entre los poderes del Estado, producto de una lucha entre dos tipos de razonamiento: el económico –con todas sus cifras y modelos matemáticos– y el jurídico. El primero es el que manejan las autoridades monetarias y fiscales, así como, hasta cierto punto, los académicos e investigadores. El segundo es el sustentado por el Congreso, los sindicatos y, en forma creciente, la Corte Constitucional (CC).

El dictamen más buscado ante la CC es el de la tutela, una decisión que obra en forma imperativa y en corto tiempo a favor del individuo que ha interpuesto el recurso. Por tutela se han fijado plazos perentorios para el pago de pensiones (al ISS, por ejemplo), el reintegro de alumnos expulsados de centros escolares por usar vestuario impropio o la exoneración a padres de familia deudores del pago de cuotas atrasadas en centros educativos privados.

21 Datos del Proyecto Sinergia Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su informe sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo, 1999.

22 En el 2000 los pensionados en estos regímenes comprendían a 600 personas del Congreso, 27.686 de las Fuerzas Armadas, 52.879 de la Policía, 21. 621 civiles que laboraron para alguna de estas dos fuerzas, 8.756 de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y 49.785 del Magisterio (Bonilla y otros, 2001).

Cuaderno 90.indd 205 11/22/04 4:31:08 PM

Sin embargo, lo más extraordinario es el alcance de las sentencias de la CC, las cuales han llegado a moldear las asignaciones del gasto público. Así ha sucedido con dictámenes que ordenan, con cargo al erario del ISS, el pago de costosos tratamientos médicos no incluidos en el paquete de servicios del seguro suscrito, la cancelación retroactiva del incremento salarial a todos los funcionarios públicos (en mayo del 2001), o disponen la fórmula que debe aplicarse para calcular estos reajustes salariales en lo sucesivo (en septiembre del 2001). La CC también ha fallado sobre aspectos que no han sido objeto de leyes, como la eutanasia, el consumo legal de una dosis individual de estupefacientes o el aborto en casos especiales. Esto ha producido un enfrentamiento entre la CC y las autoridades económicas y quejas del poder legislativo por considerar que se le están usurpando funciones que le corresponden.

Respecto al sistema de pensiones, las sentencias de la CC se han referido a los siguientes aspectos:

i) Igualdad entre hombres y mujeres (Sentencia C-410 de 1994). La provisión objeto de la demanda era la que establece una menor edad de jubilación para las mujeres que para hombres, con el argumento de que va en contra del principio de igualdad entre los sexos consignado en la Constitución. La CC denegó la demanda, aduciendo las siguientes razones:

"La realización de labores productivas secundarias y mal remuneradas; el monopolio del trabajo doméstico, asumido con exclusividad y sin el apoyo indispensable; la escasa valoración social y el desconocimiento de las labores del ama de casa que no son consideradas trabajo, la inexistencia de tiempo libre ligada a una jornada laboral larga y el impacto negativo de estos factores sobre la salud física y mental de la mujer, son elementos de juicio que explican por qué los papeles que la tradición ha asignado a cada uno de los sexos se erigen en el obstáculo de mayor peso que las mujeres encuentran en el camino hacia la igualdad sustancial y ayudan a comprender que a más de las diferencias biológicas inmutables entre los miembros de uno y otro sexo, en especial la relativa a la maternidad que es un proceso natural, existen otras de índole social que configuran discriminaciones basadas en el sexo; en conclusión, mujeres y hombres conforman grupos cuya condición es distinta, pues es un hecho incontrovertible que nuestra sociedad deslinda con claridad los papeles y funciones que cumplen unas y otros.

La previsión de una edad diferente, menor en la mujer, para acceder a la pensión de vejez y a la pensión sanción, así como para otros efectos pensionales, es una medida que precisamente, toma en consideración fenómenos sociales anómalos con un indudable propósito corrector o compensador que se acomoda muy bien a la normativa constitucional que lejos de ser contrariada resulta realizada."

Cuaderno 90.indd 206 11/22/04 4:31:08 PM

En suma, la CC considera que la diferencia de la edad pensional que favorece de las mujeres es una fórmula de discriminación positiva y no atenta contra la igualdad de los sexos.

ii) Retroactividad de la norma sobre la edad de jubilación y la fórmula para calcular la pensión en función de la reposición salarial para quienes estaban en el sistema y no solamente para aquellos cuyas pensiones hubieran sido causadas antes de 1988. (Ha recibido tres demandas separadas a las que ha respondido con las Sentencias C-126 de 1995, C -596 de 1997 y C-058 de 1998).

iii) Pago de una pensión inferior a un salario mínimo para los regímenes exceptuados de la ley 100 (Sentencia C-089 de 1997). La demanda se interpuso contra un artículo de la ley que declaraba que ni los fondos privados de pensiones ni el ISS podían pagar pensiones inferiores al salario mínimo, mientras que los regímenes exceptuados no quedaban amparados por la misma prohibición. La demanda fue aceptada y el artículo se derogó.

iv) Extensión al ISS y a las cajas públicas de la norma (decreto) que ordena a los fondos privados el pago de pensiones dentro de un término de cuatro meses (Sentencia C-246 del 2001). El Decreto 656 de 1994 dispone que las administradoras privadas de pensiones deben pagar la pensión a la cual tiene derecho un afiliado dentro de un término no superior a cuatro meses. La demanda pretendía extender esta norma al ISS y a los fondos públicos. La Corte negó la demanda aduciendo que no podía reemplazar al Congreso en su función de legislar, pues el decreto en cuestión se refería únicamente a los fondos privados.

v) Pago de los bonos pensionales y extensión de ventajas del sistema de beneficios definidos al sistema de ahorro individual (Sentencia C-506 del 2001). El mecanismo preciso para la redención de bonos pensionales había sido objeto de una larga normativa expresada en el Decreto 1314 de 1994. El objeto de la demanda fueron las condiciones más ventajosas del régimen de beneficios definidos con respecto al de capitalización, por lo que tales ventajas debían extenderse del primero al segundo, aduciendo el principio de igualdad de oportunidades. También se denunció el punto de cuál era el fondo responsable de la expedición del bono pensional: el último empleador del afiliado en el momento de la reforma o, si el afiliado estaba cesante, la entidad que mayor tiempo lo hubiera tenido a su cargo. Ambas demandas fueron denegadas.

Cuaderno 90.indd 207 11/22/04 4:31:09 PM

vi) Extensión de los beneficios de la seguridad social en salud a los compañeros y compañeras en parejas homosexuales (Sentencia SU-623 DEL 2001). Esta demanda, formulada en términos de tutela, se refirió a la seguridad social en materia de salud, pero por sus implicaciones pudo haberse extendido a la seguridad social en materia de pensiones. La demanda fue denegada por la Corte, aunque no en forma unánime, apoyándose en la definición de familia que aparece en la Constitución, es decir, una asociación de un hombre y una mujer.

III. EFECTOS DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES PARA HOMBRES Y MUJERES

Es difícil separar los efectos de la reforma de otros factores que han incidido en la situación de ambos sexos frente al sistema de pensiones, en particular la crisis económica y la situación de violencia generalizada. La crisis ciertamente ha tenido su cuota de incidencia en el comportamiento laboral de hombres y mujeres, al motivar que una proporción cada vez mayor de mujeres ingresaran al mercado de trabajo en circunstancias bajo las cuales los empleos disponibles eran los que ofrecían las remuneraciones más bajas y menor protección social. Esto pudo haber significado un incremento de la proporción de hogares liderados por mujeres, pero hay que destacar que el desempleo afecta a las mujeres en mayor medida que a los hombres. El desplazamiento forzoso y masivo de población, como toda situación en la que se ven envueltos los más vulnerables, perjudica especialmente a mujeres y niños.

A) EFECTOS DEL DÉFICIT FISCAL

El déficit fiscal tiene nefastas consecuencias para quienes están afiliados a fondos de pensiones y para los actuales pensionados, debido a la inseguridad tanto en cuanto a los recursos de garantía fiscal como a los aportes del Estado como empleador.

B) EFECTOS DE LA CREACIÓN DE FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES

Estos fondos atraen a un segmento de trabajadores relativamente solventes y de menor edad. Las mujeres afiliadas a estos fondos gozan

Cuaderno 90.indd 208 11/22/04 4:31:09 PM

de mejores condiciones salariales que las acogidas al régimen de beneficios definidos.

Las fórmulas para el cálculo de beneficios que caracterizan a los fondos privados de pensiones son, en cambio, muy injustas para las mujeres, puesto que sus carreras laborales con frecuencia sufren interrupciones y reciben remuneraciones más bajas. En particular, la modalidad de renta vitalicia, calculada sobre la base de la expectativa de vida del afiliado y de los fondos ahorrados, será muy poco beneficiosa para las mujeres. Esta problemática ha sido enfrentada en otros países, como Gran Bretaña, mediante normas que prohíben este tipo de prácticas y obligan a las aseguradoras a aplicar una fórmula única para ambos sexos en el cálculo de las rentas vitalicias.

C) EFECTOS DE LA REFORMA SOBRE LA INFORMALIDAD Y LAS MUJERES EN EMPLEOS INFORMALES

Es en este plano donde la reforma ha tenido menos incidencia: la informalidad no sólo no ha disminuido, sino que sigue agravándose. El carácter informal de las ocupaciones de casi dos tercios de la fuerza laboral indica que persisten problemas con respecto a la protección social en el empleo, algunos debido a la evasión de aportes por parte de los patronos y otros debido a que el trabajador no tiene patrono.

No hay incentivos para "desinformalizar" a muchos de los trabajadores informales. Se trata a los patronos y trabajadores profesionales independientes en la misma forma que a los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, ya que todos deben cotizar sobre dos salarios mínimos.[23] Esto es adecuado para los dos primeros, pero no para los terceros. En vez de contribuir a que los informales se "formalicen", la norma ahuyenta a microempresarios, vendedores ambulantes y trabajadores rurales por igual. Para los trabajadores por cuenta propia, los costos de afiliación, pago de cotización, supervisión de su aporte y otros son muy altos, tanto en dinero como en tiempo. Esto va en desmedro de la posibilidad de afiliarse de las mujeres jefes de hogar, que poco disponen de ambos.

23 Se refiere a la Ley 11 de 1988.

Cuaderno 90.indd 209 11/22/04 4:31:09 PM

D) EFECTOS DE LA REFORMA SOBRE GRUPOS OCUPACIONALES ESPECÍFICOS

La reforma no mejoró la suerte de los grupos ocupacionales en los que las mujeres están mayoritariamente representadas, como el de las empleadas domésticas y las trabajadoras por cuenta propia. La reforma del sistema de pensiones se sobrepuso a un régimen de seguridad social que ofrecía un nivel de protección menor para el trabajo doméstico; este régimen existía desde antes de la reforma y aún no ha sido desmontado.[24] En el conjunto de los grupos ocupacionales, este presenta las tasas de afiliación más bajas. En cuanto a las madres comunitarias (unas 85.000 mujeres), sus condiciones pensionales fueron mejoradas, pero esto se debió básicamente a la presión política ejercida por este grupo ocupacional luego de que se organizara para demandar condiciones laborales más favorables. Además, se trataba de un grupo al cual el Estado debía cobertura desde antes de la reforma.

El único grupo ocupacional con protección social privilegiada en el que las mujeres son mayoría es el de los docentes y directivos de establecimientos escolares públicos. Sin embargo, esta ventajosa situación no puede mantenerse. En la medida en que los regímenes exceptuados le restan recursos públicos al fondo del régimen de reparto y al Estado como aportante, los mayores beneficios pensionales del Magisterio no mejoran la condición general de las mujeres trabajadoras y de las excluidas del sistema de pensiones.

E) EFECTOS DEL RÉGIMEN DUAL, CON POSIBILIDAD DE TRASLADARSE DE UN SISTEMA A OTRO

El flujo de afiliados de un sistema a otro solo se ha dado en una dirección: del régimen de beneficios definidos hacia los fondos privados de pensiones. La capacidad del primero para atraer a los afiliados que recién ingresan al mercado de trabajo se ha mostrado limitada. Los incentivos para entrar o permanecer en el régimen de beneficios definidos influyen sobre todo en los afiliados de mayor edad y en quienes tienen una historia de cotizaciones interrumpida o corta, todo lo cual pone al ISS en una situación en que es objeto de selección adversa en la competencia entre regímenes.

La selección adversa que opera en contra del régimen de beneficios definidos no es inherente al diseño de la reforma, sino que parece ligada a la imagen que proyecta el ISS. En primer lugar, los afiliados en edad

24 Mediante Ley Nº 797 de 2003, se estableció que para los trabajadores independientes el ingreso base de cotización no podrá ser inferior a un salario mínimo.

Cuaderno 90.indd 210 11/22/04 4:31:10 PM

cercana a su retiro tienen una percepción negativa acerca de la capacidad de esta entidad para liquidar y pagar con prontitud sus pensiones. En segundo lugar, existe incertidumbre en cuanto a la solidez de su fondo pensional y sus reservas. En tercer lugar, hay problemas de gestión que "espantan" a los nuevos afiliados.

F) EFECTOS DE LA SITUACIÓN DEL ISS COMO FONDO DE PENSIONES

La prohibición de incluir a nuevos afiliados en el seguro de salud, las esperas para recibir atención médica, las deudas impagas a los hospitales, las pensiones que tardan meses en empezar a ser pagadas, las luchas sindicales que llevan a paros laborales y el enfrentamiento entre trabajadores y directores del ISS han hecho que este proyecte la imagen de un organismo que tiene problemas. Esta percepción no ha podido contrarrestarse con campañas publicitarias para atraer afiliados al fondo de pensiones.

El ISS complica la tramitación de pensiones con rigideces. Afiliar a una nueva persona requiere varios pasos y esperas, en tanto que lo más engorroso es el pago mensual de la cotización pensional.

G) EFECTOS DEL REQUISITO DE NÚMERO DE SEMANAS DE COTIZACIÓN

La contabilidad de las semanas de cotización como uno de los requisitos para acceder a la pensión no debe traducirse en rigidez en la captación de aportes; no hay razón para que no sea posible recibir aportes por adelantado, lo que haría preciso mejorar los sistemas de información de los fondos de pensiones, incluido el del ISS, ya que tanto a este como a los fondos privados les debe interesar captar recursos anticipadamente.

H) EFECTOS DE LA LIBERTAD DE ELECCIÓN ENTRE REGÍMENES Y ENTRE FONDOS

Esta libertad de elección, aparentemente buena para el consumidor, ocasiona mayores costos de transacción a los empleadores en términos de sus cotizaciones: en vez de hacer un solo aporte por sus trabajadores, se les exige efectuar tres en tres entidades distintas (Empresa Prestadora de Servicios de Salud, Administradora de Riesgos Profesionales y Fondo de Pensiones).

Cuaderno 90.indd 211 11/22/04 4:31:10 PM

Esto implica, por lo tanto, un mayor número de gestiones para los empleadores, que son los responsables de pagar los aportes. Además, deben encargarse de poner en un fondo de cesantía el monto respectivo a comienzos de cada año. La afiliación a un fondo de riesgos profesionales, que tampoco puede ser el mismo que el fondo de pensiones, se ha vuelto, además, un filtro para la afiliación al seguro de salud, pues es exigida como requisito para la admisión en una Empresa Promotora de Salud (EPS) o Prestadora de Servicios de Salud.

I) EFECTOS DE LA CAPTACIÓN DE APORTES AL FONDO DE SOLIDARIDAD POR LOS FONDOS DE PENSIONES

Se ha señalado repetidamente que una causante de discontinuidad en los ingresos del FSP es la captación de los aportes de solidaridad por los fondos privados y el ISS, porque estos retienen los recursos que deben transferir por más tiempo que el fijado.

J) EFECTOS DE LA INOPERANCIA DEL ESQUEMA DE SOLIDARIDAD

El mecanismo de solidaridad ideado en el marco de la reforma no ha conllevado un incremento de las tasas de cobertura del esquema de pensiones. Para las mujeres, solamente el grupo de madres comunitarias ha sido enfocado como población destinataria de la extensión de la cobertura del FSP, pero no ha habido una focalización sistemática en los distintos grupos de trabajadores informales, con estrategias de identificación diferentes.

K) EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE LOS BONOS PENSIONALES

Aunque la mayoría de los bonos de reconocimiento de obligaciones pensionales están todavía por hacerse efectivos, se observa que hay mucha discontinuidad en las historias laborales y brechas en las cotizaciones de un gran número de trabajadores. Este hecho tiene consecuencias mayores para quienes, como las mujeres, enfrentan dificultad para cumplir los requisitos y poder acceder a una pensión.

Cuaderno 90.indd 212 11/22/04 4:31:10 PM

IV. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA RESPECTO DE LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

El conjunto de reformas que se debate en la actualidad incluye las siguientes medidas:[25]

- La elevación de la edad de retiro a 60 años para las mujeres y a 65 para los hombres.
- La obligación de los trabajadores públicos de acogerse al régimen de reparto.
- El aumento del número requerido de semanas de cotización a 1.250.
- El cobro de impuestos a las pensiones que superen los 10 salarios mínimos.
- La fijación de un tope al monto de las pensiones (hasta 20 salarios mínimos).
- El incremento de la tasa de cotización al 14,5% (y un punto más a partir del 2005, con un incremento anual de 0,25% a partir del 2008).
- El cálculo del porcentaje de reposición salarial se hará sobre los últimos 20 años en vez de los últimos 10 años.

25 Después de concluir esta investigación se aprobaron una serie de modificaciones: Quedan vinculados al sistema general de pensiones los servidores públicos; desde 2014 la edad de jubilación será de 57 años para mujeres y 62 para hombres; las semanas de cotización se incrementaron a 1050 desde 2005 y gradualmente 25 semanas por año hasta llegar a 1300 en 2015; el porcentaje de reposición salarial oscila entre el 65 y el 85%, dependiendo de si se efectúan cotizaciones adicionales; se estableció una contribución a los afiliados con ingresos iguales o superiores a 16 salarios mínimos; un límite en la base de cotización de 25 salarios mínimos para trabajadores públicos y privados; la tasa de cotización se incrementó en 1% apartir de 2004, 0,5% más en 2005, otro 0.5% en 2006 y en 2008 1% adicional siempre y cuando el PIB sea igual o superior en 4% al de los dos últimos años anteriores; a los afiliados que al momento de su jubilación no reúnan los requisitos para una pensión se les devolverán los saldos; se crea el Fondo de Garantía de Pensión Mínima en el Régimen de Ahorro Individual como patrimonio autónomo para completar la pensión de quienes tengan como mínimo 1150 semanas de cotización; se creo una subcuenta del Fondo de Solidaridad Pensional para las pensiones de indigencia;la movilidad de los afiliados de un sistema a otro será posible una vez cada cinco años y no podrán trasladarse cuando les falten diez años o menos para la edad de jubilación; podrán efectuarse aportes por anticipado; en dos años el gobierno deberá establecer un registro único de afiliados al sistema general de pensiones, seguridad social en salud y riesgos profesionales que permita integrar los aportes (Ley No 797 de 2003)

Cuaderno 90.indd 213 11/22/04 4:31:10 PM

- La suspensión de la garantía fiscal del pago de la pensión mínima a quienes estén afiliados a fondos privados de pensiones y la previsión de un fondo para este efecto en dichas entidades, financiado con el incremento de las cotizaciones.
- La obligación de los fondos privados de bajar los costos de administración de 3,5% a 2,5% del salario del afiliado.
- La fijación de un tope de cuatro al número de veces que un afiliado se puede trasladar de un sistema a otro y la imposibilidad de dejarlo después de permanecer 10 años en él.
- La garantía de un subsidio a los mayores de 65 años (las pensiones de indigencia) y la creación de un fondo específico para tal efecto.

A) RECOMENDACIONES SOBRE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LA NUEVA SERIE DE REFORMAS EN MATERIA DE PENSIONES

En el debate sobre la reforma de pensiones en Colombia, tanto en el caso de la primera, iniciada en 1993, como en la actual, la dimensión de género ha estado ausente. Es preciso centrarse en los problemas que presentan los afiliados como personas, hombres y mujeres, que enfrentan barreras y situaciones propias de las condiciones de su sexo, las cuales pueden traducirse en discriminaciones como las ya señaladas. Las barreras pueden implicar, asimismo, mayores costos fiscales si, como en el caso de las mujeres, van a terminar siendo perceptoras de pensiones mínimas con garantía fiscal o de pensiones de indigencia.

B) RECOMENDACIONES SOBRE EL SANEAMIENTO FISCAL DE LAS OBLIGACIONES Y RESERVAS

La recomendación de política más urgente es la de sanear todo el pasivo pensional y no seguir aumentando el grupo de categorías excluidas del régimen general. La constitución de reservas para cubrir las obligaciones existentes es el primer objetivo que se debe lograr, en tanto que la eliminación de los regímenes exceptuados es el segundo paso para terminar con la sangría de recursos que están causando.

Cuaderno 90.indd 214 11/22/04 4:31:11 PM

C) RECOMENDACIONES PARA HACER DESCENDER LA EVASIÓN DE APORTES

Es preciso facilitar las cosas a los empleadores, sobre todo a los pequeños patronos y microempresarios, para que afilien a sus trabajadores y paguen los aportes correspondientes. Debiera ser posible dar una orden permanente de transferencia de dineros para tal efecto o bien poder realizar aportes en bloque por varios meses en forma anticipada.

D) RECOMENDACIONES PARA HACER EFECTIVO EL COMPONENTE SOLIDARIO DEL SISTEMA DE PENSIONES

El componente solidario introducido mediante la reforma de la Ley 100 en materia de salud se halla más desarrollado que su homónimo en el caso de las pensiones. Además de lo indicado, es decir, del cambio de la dirección del flujo en la captación de aportes para que el fondo de solidaridad no siga dependiendo de que las administradoras de fondos de pensiones le giren los dineros, es preciso que este componente tenga un organismo que lo tutele, que se encargue de hacer un seguimiento más acucioso de la localización y entrega del subsidio y de la ampliación efectiva de la cobertura pensional.

E) RECOMENDACIONES SOBRE UNA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES

Debe haber esquemas de vigilancia del sistema de pensiones y de los entes públicos y privados que manejan fondos de pensiones. La labor de la Superintendencia Bancaria se ha circunscrito a los fondos privados, por lo que sus funciones –por su misma naturaleza– no incluyen la tutela de las cajas públicas y del esquema de solidaridad pensional. De esta tarea tendría que encargarse una Superintendencia de Pensiones, en la cual debería haber un Defensor del Contribuyente.

Sería conveniente que en medio de la propaganda que realizan los distintos fondos de pensiones y la disputa del mercado entre ellos, los usuarios escuchen una voz neutral que les diga por qué es importante hacer aportes y ahorrar para llegar a tener una pensión, cuáles son las ventajas y desventajas de los dos regímenes y qué se puede esperar al final de la vida laboral.

Cuaderno 90.indd 215 11/22/04 4:31:11 PM

F) RECOMENDACIONES SOBRE LA MUTUA EXCLUSIVIDAD DE LOS DOS REGÍMENES

Los regímenes de reparto y de capitalización individual coexisten en forma mutuamente exclusiva, es decir, están en competencia el uno con el otro. Sin embargo, la mayor parte de las reformas se basa en una complementariedad obligatoria de los dos pilares. Colombia debía considerar esta modalidad para asegurar que el ISS tuviera recursos que le permitieran asumir los componentes redistributivos y que los fondos privados recibieran un porcentaje minoritario del aporte pensional obligatorio destinado al ahorro individual, complementado con un tercer pilar voluntario.

G) REFLEXIONES SOBRE LA EQUIDAD EN LA EDAD DE JUBILACIÓN Y SOBRE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES

Sería deseable que se igualara la edad de jubilación de ambos sexos, pero también que hubiera mayor información sobre el hecho de que en el sistema de beneficios definidos esa desventaja de las mujeres no cuenta. También puede pensarse en eliminar este factor de discriminación mediante una ley que obligue a aplicar en el cálculo de estas rentas una única fórmula para ambos sexos, pero esto podría llevar a que los fondos hicieran objeto de una selección adversa a las mujeres de mayor edad.

Cuaderno 90.indd 216 11/22/04 4:31:11 PM

Bibliografía

Arenas de Mesa, Alberto (2001), "Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género", documento presentado al Taller sobre equidad de género en los sistemas de pensiones, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

Ayala, Ulpiano y Olga Lucía Acosta (2000), "Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia", documento de trabajo, Bogotá, D.C., Oficina de la CEPAL en Bogotá, inédito.

Banco Mundial (2000), "Social protection sector strategy: From safety net to springboard" [en línea], Washington D.C..

_____ (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth,* Nueva York, Oxford University Press.

Bonilla, Ricardo y otros (2001), "Pensiones: en busca de la equidad", Bogotá, D.C., Observatorio de Coyuntura Social y Económica de la Universidad Nacional de Colombia, inédito.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.81.

_____ (2000b), *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación (LC/G.2096), Santiago de Chile.*

Chackiel, Juan (2000), "El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?", serie Población y desarrollo, Nº 4 (LC/L.1411-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.80.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) (2001), *Boletín informativo*, Nº 35 [en línea] http://www.codhes.org.co

CONPES (Consejo de Política Económica y Social) (1998), "Fondo de Solidaridad Pensional", *serie Documento CONPES*, Nº 2989, Bogotá, D.C., Departamento Nacionasl de Planeación (DNP) UDS-DEI.

Cox Edwards, Alejandra (1999), "Are social security reforms gender neutral? Current estimates of standards of living and future prospects for Chilean elderly men and women", documento presentado a la conferencia *New ideas about old age security*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Cruz-Saco, María Amparo y Carmelo Mesa Lago (eds.) (1998), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America,* University of Pittsburgh.

DNP (Departamento Nacional de Plantación) (2001), *DNPensión: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano,* Bogotá, D.C., Dirección de Estudios Económicos.

Fox, Louise y Paulette Castel (1999), "Gender dimensions of pension reform in the former Soviet Union", documento presentado a la conferencia *New ideas about old ages security*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Gaviria, Alejandro (2000), "¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis?", *Coyuntura social*, Nº 23, Bogotá, D.C., Fededesarrollo.

Cuaderno 90.indd 217 11/22/04 4:31:12 PM

Jaramillo, Iván (1999), "La tercera edad en Colombia y la Ley 100 de 1993. Oportunidades y amenazas", documento presentado al Simposio internacional sobre envejecimiento competente, retiro y seguridad social, Bogotá, D.C., Colsubsidio.

Kugler, Adriana (2000), "The incidence of job security regulations on labor market flexibility and compliance in Colombia. Evidence from the 1990 reform", *Research Network Working Paper*, Nº R-393, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Misión Social (2000), *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1998a), "Reforming public pensions", *serie Social Policy Studies*, Nº 6, París.

_____ (1998b), "The future of social protection", *serie Social Policy Studies*, Nº 5, París.

_____ (1997), "Ageing in OECD countries. A critical policy challenge", *serie Social Policy Studies*, Nº 20, París.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), *World Labour Report*, Ginebra.

Queisser, Monika (1998), *The Second Generation Pension Reforms in Latin America*, París, Development Centre Studies, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (1995), "La situación de las mujeres en el nuevo sistema previsional chileno", *serie Estudio*, Nº 34, Santiago de Chile, Departamento de Planificación y Estudios.

Uribe, Consuelo (1999), "La combinación ideal entre subsidios, servicios y pagos en política social", *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI,* Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá, D.C., Universidad Javeriana.

Uthoff, Andras (1999), "La universalización de la seguridad social en pensiones en América Latina", *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI,* Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá, D.C., Universidad Javeriana.

Cuaderno 90.indd 218 11/22/04 4:31:12 PM

Capítulo 7

A CINCO AÑOS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR[1] Y SU IMPACTO EN LA EQUIDAD DE GÉNERO

Ligia Alvarenga*

INTRODUCCIÓN

La experiencia de Chile ha demostrado que el nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual –ahorro privado–, ejerce un impacto diferente en hombres y mujeres (Arenas de Mesa y Gana, 2001). La reforma llevada a cabo en Chile introdujo este sistema, que se caracteriza por entregar beneficios de acuerdo con las contribuciones y riesgos individuales. Es lo opuesto al anterior sistema público de reparto, en el cual los beneficios y los riesgos eran cubiertos por todos los asegurados, como ocurre habitualmente en un sistema de seguro social.

Según Arenas de Mesa y Gana (2001), los factores que han motivado las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina son los siguientes:

i) La transición demográfica y el envejecimiento de la población (especialmente el de la población femenina, cuyo impacto ha sido mayor);

ii) Los déficit financieros de los sistemas de pensiones, que generalmente eran de reparto;

* Consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

1 En el momento en que se realizó esta investigación (2002) habían pasado cinco años desde la entrada en vigencia de la reforma del sistema de pensiones (1997).

Cuaderno 90.indd 219 11/22/04 4:31:12 PM

iii) Los problemas actuariales de los esquemas públicos de pensiones;

iv) Los crecientes subsidios estatales requeridos por los sistemas de pensiones y sus efectos sobre las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos de las economías en desarrollo;

v) La progresiva demanda de mayores beneficios previsionales.

La reforma implementada en El Salvador respondió a todos esos factores, a los que se debe agregar la necesidad de liberar al Estado de una carga fiscal que amenazaba con provocar, a corto plazo, un colapso de la economía.

La importancia de las mujeres en las actividades económicas, así como su creciente participación en el mercado laboral y, por ende, como beneficiarias directas del nuevo sistema de pensiones, ha centrado el debate en los efectos de género de esta reforma a cinco años de su implementación.

I. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES Y EL MERCADO LABORAL

A. ASPECTOS CONCEPTUALES

Mesa-Lago y Durán (1998) distinguen dos métodos aplicados para el financiamiento de las pensiones. El primero es el esquema de reparto, que se financia sobre la marcha, carece de reservas cuantiosas y solo mantiene un pequeño fondo de contingencia para enfrentar problemas coyunturales. El segundo es el de "capitalización parcial" (Mesa – Lago y Durán, 1998), bajo el cual se mantienen reservas suficientes para cubrir las pensiones durante un período determinado. Este último era el método utilizado en El Salvador con anterioridad a la reforma. No obstante, las reservas requeridas por el sistema fueron insuficientes para costear las pensiones de los asegurados.

El Salvador está clasificado en el grupo de los países tardíos[2] en la implementación de su sistema de seguridad social, que fue establecido recién en 1953. El sistema salvadoreño presenta las siguientes características principales: i) carece de seguros de desempleo, asignaciones familiares y asistencia social; ii) su cobertura de la población es minoritaria, 16% del total y 26% de la PEA en 1989; iii) sus cotizaciones salariales son las más bajas en comparación con el

2 En este grupo se ubican también Bolivia y Perú.

Cuaderno 90.indd 220 11/22/04 4:31:13 PM

resto de los países latinoamericanos, situándose entre 14% y 21%; iv) la esperanza de vida es menor; v) el porcentaje del gasto en pensiones es bajo en relación con el destinado a salud; vi) la razón activos/pasivos y la porción del costo administrativo son las más altas registradas en América Latina, y vii) el porcentaje del gasto en seguridad social con respecto al PIB es el más bajo en la región, 2% entre 1989 y 1995.

En El Salvador se optó por una reforma estructural y el modelo sustitutivo según la tipología expuesta en el capítulo II: se suprimió definitivamente el sistema de capitalización parcial colectiva para reemplazarlo por el de capitalización plena individual. Bajo este nuevo sistema, el derecho a la prestación es una retribución al ahorro de cada individuo y la medida de dicha prestación está relacionada con los aportes efectuados. No ocurre lo mismo en el sistema de capitalización parcial colectiva, bajo el cual el título del derecho radica en el trabajo realizado en el mercado laboral remunerado y, por ende, la medida de la prestación debe relacionarse con un poder de demanda socialmente básico.

El Salvador basó su reforma previsional en el modelo chileno. Las características del sistema son las siguientes: el asegurado aporta un 13,5% de su salario, proporción que se transfiere a la administradora de fondos de pensiones (AFP) elegida. Es posible hacer contribuciones voluntarias hasta un 10% adicional. El Estado garantiza una pensión mínima a aquellos asegurados que no cumplan los requisitos necesarios para acceder a una jubilación en las AFP. Se emite un bono de reconocimiento por los aportes hechos en el programa público, bono que, además, se ajusta de acuerdo con la inflación y rinde un interés anual del 4%. Los requisitos de edad para adquirir la pensión de vejez son 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, más 20 años de contribuciones. Por lo tanto, el monto de la pensión de cada afiliado dependerá de las contribuciones hechas y de su rendimiento.

Las experiencias en otros países han demostrado que la ampliación de la cobertura previsional está determinada, entre otros factores, por el tamaño del sector formal asalariado y urbano, que presenta las condiciones y los niveles de ingreso adecuados para la deducción de las cotizaciones

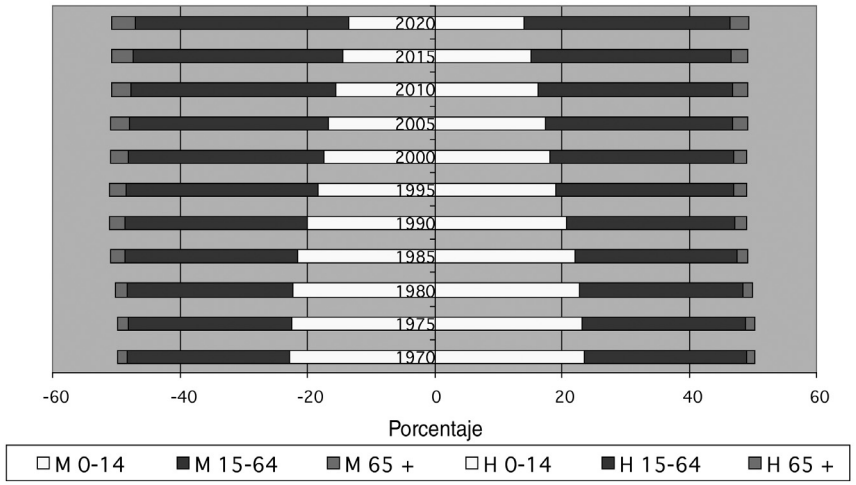
B. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

El análisis de las reformas previsionales implica revisar también los indicadores demográficos, a fin de determinar y estimar los cambios de los patrones de población y la forma en que estos han evolucionado en relación con el género.

Cuaderno 90.indd 221 11/22/04 4:31:13 PM

El gráfico VII.1 muestra las tendencias demográficas a partir de supuestos sobre la evolución de la fecundidad, la mortalidad y la migración, según criterios establecidos por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, y la División de Población de las Naciones Unidas. Dicho gráfico ilustra la distribución de la población desde 1970 hasta el 2020 (proyectada).

Gráfico VII.1
EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN
SEGÚN EDADES Y SEXOS, 1970-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, "*América Latina y el Caribe. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*, Boletín demográfico, Nº 69 (LC/G.2152-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002.

La tendencia de la población salvadoreña apunta al envejecimiento. A partir de 1975 la población joven de 0-14 años de edad empezó a decrecer, mientras se registraba un aumento significativo de la población entre 15 y 64 años de edad. La tendencia en este último grupo es más acentuada entre las mujeres que entre los hombres y lo mismo sucede en el grupo etario de más de 65 años. Esto tiene implicaciones importantes, dado que serán las mujeres las que demandarán mayor cobertura previsional.

Otro indicador importante es la esperanza de vida, su evolución y su proyección. En el período 1959-2050, la esperanza de vida en El Salvador muestra una trayectoria ascendente. La expectativa de vida de

Cuaderno 90.indd 222 11/22/04 4:31:13 PM

las mujeres es mayor que la de los hombres. Según la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTIC), del Ministerio de Economía, esta diferencia se debe a la alta mortalidad masculina por causas violentas y accidentes, que a mediados de los años noventa ocasionaron el 23% de las defunciones totales.

Entre el 2000 y el 2005, una mujer que se jubilara a los 55 años de edad tendría una esperanza de vida de 25,73 años y un hombre, de 22,36 años. En el caso de la jubilación a los 60 años, durante el mismo quinquenio, la mujer tendría una esperanza de vida de 21,72 años en comparación con 18,66 años del hombre.

El incremento del porcentaje de mujeres en edad fértil en la población femenina total es consistente con la expansión general de la población joven, aunque a partir del quinquenio 2025-2030 esta proporción disminuye, sobre todo debido al aumento del tramo de la población femenina de tercera edad. Por otro lado, el crecimiento de la proporción de mujeres en edad fértil (15-49 años) muestra un paralelismo muy marcado con el de la población económicamente activa (PEA).

El aumento de la proporción de mujeres en el total de adultos mayores, en las edades más avanzadas, sugiere que es preciso considerar requisitos diferenciados según edades en las reformas y en su análisis. Esto quiere decir que la vejez tiene una dimensión de género que debe tomarse en cuenta en las reformas de los sistemas de pensiones:

i) Las mujeres de edad avanzada son más vulnerables tanto física como económicamente, condición atribuible a embarazos, al desgaste físico y psicológico por su doble jornada de trabajo y al papel subordinado que se le asigna socialmente;

ii) Hay mujeres que se benefician de doble pensión, propia y de viudez del marido, en tanto que otras no reciben nada, debido a han estado mayormente insertas en el mercado informal de trabajo;

iii) La informalidad de los empleos a los que acceden durante su permanencia en el mercado de trabajo;

iv) La esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres;

v) Las mujeres se retiran a menor edad que los hombres.

En un sistema previsional reformado siguiendo el modelo de capitalización individual, estas últimas tres razones hacen que las mujeres reciban menos ingresos que los hombres.[3] En esta brecha entre

3 A este respecto se reconoce que los sistemas basados en la capitalización individual

Cuaderno 90.indd 223 11/22/04 4:31:14 PM

los montos promedio de las pensiones que perciben hombres y mujeres también inciden los ingresos obtenidos durante su permanencia en el mercado laboral. Esta diferencia cobra relevancia en los regímenes previsionales de capitalización individual, dado que, por iguales tareas, la remuneración de las mujeres es menor y, por lo tanto, también lo es su aporte. Como resultado, capitalizan menos que los hombres.

C. EL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL

Durante la década de 1990, la población total del país creció a una tasa promedio del 3% anual, sin mostrar marcadas diferencias entre el primer período de crecimiento económico y el segundo de desaceleración que caracterizaron ese período. La fuerza laboral o PEA aumentó a razón del 2,9%, en promedio, lo que indica una ampliación del segmento de población de 15 a 64 años de edad. El número de empleos generados durante la década no ha evolucionado a la par con este crecimiento de la PEA; los empleos sufrieron rezagos estructurales y de otros tipos, ocasionados por 12 años de guerra civil.

En El Salvador, la PEA ha estado integrada mayoritariamente por hombres. En 1994, la composición de la PEA total mostraba un 62% de hombres y un 38% de mujeres; en términos de distribución, un 60% era urbana y un 40%, rural. En la segunda mitad de la década, la tasa de expansión de la PEA urbana se redujo y la rural creció modestamente, resaltando el mayor incremento de la PEA femenina en ambas áreas. Estas tasas de crecimiento de la participación femenina en la PEA, al darse en correspondencia con una mayor participación en el trabajo remunerado, se han traducido en un mejoramiento de la condición de los hogares salvadoreños, gracias a que los ingresos adicionales aportados por las mujeres les van permitiendo superar los niveles de pobreza, hecho que se observa especialmente en los hogares urbanos.

La tasa de desempleo abierto durante los años noventa osciló entre 9,3% a principios de la década y 7% al final, pero pueden observarse variaciones importantes entre el desempleo urbano y rural, así como entre hombres y mujeres. El desempleo urbano en 1994 fue de 7% y el rural de 8,7%, mientras que en el año 2000, el desempleo urbano se situó en un 6,6% y el rural en 7,5%. En ambos sectores, los hombres registraron las mayores tasas de desempleo, lo cual guarda relación con la composición por género de la PEA.

generan discriminación en contra de las mujeres, a diferencia de los sistemas públicos, que incorporaban el principio de solidaridad (Arenas de Mesa y Bertranou, 1997; Mesa-Lago y Durán, 1998).

Cuaderno 90.indd 224 11/22/04 4:31:14 PM

En 1994 las mujeres representaban el 37% del total de los desempleados urbanos y el 25% de los rurales, valores que en el año 2000 se redujeron al 25% del total de los desempleados urbanos y al 15,1% de los rurales. Este cambio puede atribuirse al impacto positivo del modelo de promoción de la industria de maquila en el país, que ha absorbido la creciente proporción de mujeres que participan en el mercado laboral urbano.

El subempleo urbano disminuyó del 40% al 32,7% en el primer período de crecimiento económico y, a finales del 2000, se redujo a un 27%. Entre principios y finales de la década, el subempleo femenino bajó de un 54% del total a un 47%. A pesar de esta disminución, las cifras acusan las condiciones de desigualdad que caracterizan la inserción de las mujeres en el mercado laboral, especialmente el urbano, y en las distintas áreas de actividad económica.

Las dos primeras ramas en las cuales la participación de las mujeres es mayoritaria se ubican en el sector informal, es decir, el segmento del mercado de trabajo en el que laboran asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos con menos de cinco trabajadores; trabajadores por cuenta propia; trabajadores en empresas con menos de cinco empleados, en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos, y que, por lo general, carecen de cobertura previsional.

De igual manera, las ramas de comercio, hoteles y restaurantes se caracterizan por una significativa proporción de empleo informal. A principios de la década, de los ocupados urbanos según sector de actividad, el 82,4% pertenecía al sector informal y, de esta proporción, la mayoría estaba constituida por mujeres (215.900 mujeres frente a 195.000 hombres); al finalizar la década se había producido una pequeña disminución, al 79%, pero persistía el predominio femenino (332.100 mujeres y 302.300 hombres). Este alto grado de informalidad del empleo se ha convertido en una falla estructural que impide una mayor cobertura de la seguridad social en el país.[4]

Las mujeres se insertan mayormente en aquellas categorías de empleo donde los salarios e ingresos son más bajos y en ramas de actividad y categorías ocupacionales que carecen de seguridad social. Esta situación no varió durante los años noventa y parece que tampoco habrá cambios en la década del 2000, dada la inexistencia de una política laboral que busque mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

4 Para la CEPAL "... en ausencia de políticas activas de desarrollo sectorial y productivo, y en un marco de restricciones financieras y costos elevados de capital, este juego de tendencias tiende a agudizarse por la heterogeneidad estructural por la que se caracteriza la región.." (CEPAL, 2001, p.17)

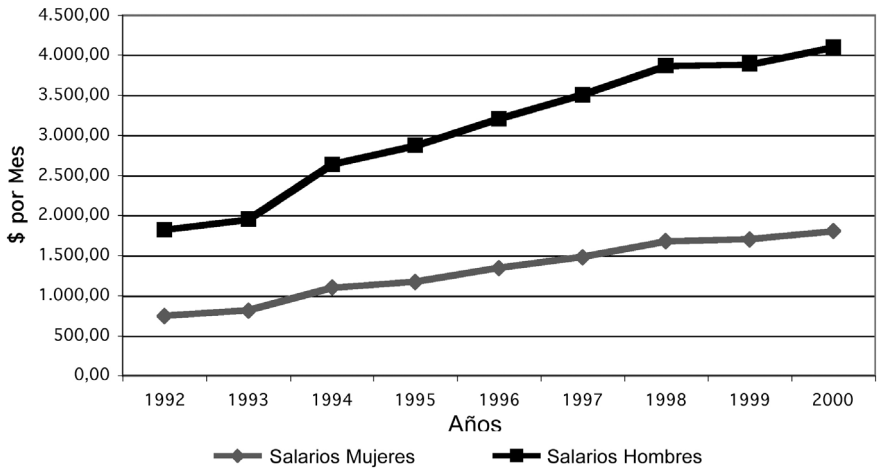
Cuaderno 90.indd 225 11/22/04 4:31:14 PM

1. Brechas salariales

En materia de salarios reales urbanos y rurales no hubo variaciones significativas durante la década de 1990 y su disparidad se ha mantenido. En la actualidad, la brecha persiste, ya que mientras el salario mínimo para el sector urbano (industrial) es de 5,14 dólares diarios (o jornal), para el sector rural (agrícola) es de aproximadamente 2,62 dólares.

En cuanto a los salarios de hombres y mujeres, el gráfico VII.2 ilustra la evolución de la brecha, la cual se ensanchó en 1994, se mantuvo casi igual hasta 1998 y ha vuelto a ampliarse en los últimos años.

Gráfico VII.2
SALARIOS PROMEDIO DE HOMBRES Y MUJERES
(Algunos años entre 1992 y el 2000)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, años selectos.

Al determinar el salario e ingreso global según sexo y rama de actividad económica para 1990, 1995 y 2000, la relación entre las remuneraciones de las mujeres y de los hombres en la industria manufacturera formal indica que las primeras percibieron el equivalente del 64%, el 61% y el 79% de los salarios de los segundos en los años indicados. Si esta relación se establece sobre la base de los ingresos de las mujeres comparados con los de los hombres, los índices son similares, 70%, 60% y 88%, respectivamente. La mayor brecha salarial de género se observa en la categoría ocupacional de los trabajadores por cuenta propia –la segunda de aquellas en las que se insertan mayoritariamente

Cuaderno 90.indd 226 11/22/04 4:31:14 PM

las mujeres–, que corresponde principalmente a actividades de las denominadas microempresa, que por lo general se dedican a líneas de negocio de baja rentabilidad.

En El Salvador, el mayor problema no es el desempleo, sino el alto índice de subempleo, en el que corresponde a las mujeres una amplia participación. La situación de estas se agrava así aun más, a lo que hay que sumar su escaso acceso a la seguridad social.

2. Brechas de género y la reforma de pensiones

La cobertura previsional en El Salvador exhibe uno de los porcentajes más bajos de América Latina. Esta situación responde a factores estructurales del mercado de trabajo, como la alta tasa de empleos en actividades del sector informal, y también al hecho de que El Salvador fue uno de los países de la región que más tardíamente inició su programa de pensiones.

En los dos sistemas previsionales surgidos con posterioridad a la reforma, el Sistema de Pensiones Público (SPP) y el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), del total de afiliados un 58% corresponde a hombres y un 42% a mujeres. Pertenecen al SPP las personas que optaron por permanecer en el sistema y aquellas a las que no les correspondía trasladarse. Del total de los cotizantes en en SPP, los hombres constituyen un 56% y las mujeres un 44%. Entre los afiliados al SAP, la proporción de hombres es de un 58% y la de mujeres de un 42%. El 80% tiene edades inferiores a los 39 años, por lo que probablemente van a continuar cotizando entre 15 y 30 años más, dependiendo del sexo. Un total de 365 personas (306 hombres y 59 mujeres) devenga pensiones por vejez para 2001.

El porcentaje de cobertura continúa siendo bajo, pese a que según uno de los supuestos que sustentó la concepción de la reforma, el modelo tenía por propósito incorporar una gran parte del mercado informal de trabajo. Algunas de las razones investigadas para explicar la persistencia de esta baja cobertura son las siguientes: i) el incremento de la cotización del asegurado; ii) el endurecimiento de las condiciones del salario básico regulador; y iii) las limitaciones a una mayor competencia entre las AFP.

Cuaderno 90.indd 227 11/22/04 4:31:15 PM

II. AUSENCIA DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

A. FALTA DE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

En El Salvador, el desarrollo económico y laboral en la década de 1990 fue influenciado por políticas que dieron como resultado un considerable crecimiento económico hasta la primera mitad de ese período, seguido de un prolongado ciclo de desaceleración económica en la segunda. La distribución del ingreso no ha mejorado y la economía ha caído en una larga fase de estancamiento. Al parecer, el éxito de las reformas implementadas se ve amenazado por un doble efecto que han traído consigo.[5] Se trata, por una parte, de la débil institucionalidad del proceso de las reformas y, por la otra, de la insuficiente regulación y fiscalización de los sectores privatizados.

En los últimos años se ha iniciado una creciente reflexión sobre los sesgos androcéntricos de la política económica.[6] Se aduce que en su diseño y formulación se excluye el elemento humano y, por ende, en ellas no se presta consideración alguna a los efectos diferenciados de género.

Se ha pretendido dar una respuesta social e institucional a estas formas de discriminación mediante la instauración de programas compensatorios, que muy poco han avanzado hacia la eliminación gradual de las desigualdades entre hombres y mujeres en el ámbito económico. Tal es el caso de la Secretaría Nacional de la Familia, en cuyo marco se ubica el mecanismo para el adelanto de la mujer en El Salvador.

Entre las políticas públicas pertinentes se destaca la Política Nacional de la Mujer 2000-2004 (PNM) (ISDEMU,2000). En este documento se reconoce que la inserción de la economía salvadoreña en los procesos de globalización demanda que se promuevan reformas y se promulguen nuevas leyes laborales que garanticen la protección y la igualdad de oportunidades para las mujeres que incursionan en el terreno del trabajo remunerado. Se señalan las desventajosas condiciones en que ingresan las mujeres al sector laboral en comparación con los hombres y las dificultades que enfrentan en sus carreras profesionales.

5 Las evidencias de este doble efecto se señalan en PNUD, 2001.

6 A este respecto, la CEPAL ha planteado en las reuniones regionales la necesidad de priorizar las reflexiones a las que se ha llegado en relación con los efectos de las políticas económicas en materia de género.

Cuaderno 90.indd 228 11/22/04 4:31:15 PM

El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), aunque en él no está comprendido el conjunto de instituciones públicas que participa en la PNM, constituye el núcleo fundamental para la coordinación permanente de la implementación de esa política, especialmente por el hecho de que los ministerios que participan en su Junta Directiva son los que integran el área social del Gobierno.

B. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR Y LA LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES

El sistema público estaba enmarcado en la Ley del Seguro Social, modificada en 1993, y sus Reglamentos. En esta Ley, basada en la Constitución de la República, se establecía el seguro social obligatorio como un derecho público. Para su institucionalidad y con dedicación al sector privado, se creó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el cual administraba dos programas, el de salud y el de pensiones, que comprendía las de invalidez, vejez y muerte (IVM).

El sector público estaba sujeto a otro régimen legal y para su institucionalidad, entre 1975 y 1978, se estableció el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP); este administraba dos programas de pensiones, uno para el régimen administrativo y otro para el docente. Sin embargo, existía una amplia diversidad de leyes e instituciones que brindaban cobertura de seguridad social a distintos sectores. Estas entidades, en su calidad de instituciones autónomas, disponían de presupuestos especiales que les permitían ofrecer, entre sus prestaciones, cobertura de seguridad social. El Estado no tenía injerencia en la coordinación de estas instituciones, por lo que las condiciones de seguridad social dependían principalmente de la disponibilidad de recursos de cada entidad, lo que era determinado por el presupuesto público que se les asignaba y por los espacios ganados gracias a las demandas gremiales, entre las cuales se destacan las planteadas por los docentes.

En los años ochenta se aprobaron importantes reformas de las leyes de seguridad social, como las que permitieron incorporar al programa de salud del ISSS a los dependientes, como esposas y esposos, compañeros y compañeras de vida, hijos e hijas de hasta tres años de edad, así como a los trabajadores independientes. Los últimos trabajadores en recibir cobertura, aunque únicamente de pensiones, fueron los del servicio doméstico, pero como opción voluntaria por parte del empleador (Mesa-Lago, Córdova y López, 1994), siendo esta rama de actividad económica la que exhibe mayor participación femenina.

Cuaderno 90.indd 229 11/22/04 4:31:15 PM

En el momento de la reforma del sistema de pensiones, toda esta institucionalidad fue eliminada. Únicamente el ISSS y el INPEP fueron incorporados al Sistema de Pensiones Público (SPP) reformado, y se creó el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), integrado por las administradoras de fondos de pensiones (AFP). El elemento común en el debate para definir los objetivos de la reforma de pensiones fue fundamentalmente económico: la drástica reducción de las reservas, en términos reales, del ISSS y el INPEP; la disposición de instrumentos legales rígidos en materia de inversión, así como la concentración de inversiones en instrumentos de baja rentabilidad. No obstante, las propuestas en cuanto al modelo de la reforma difirieron significativamente, abogando algunas por un sistema mixto y otras por uno sustitutivo.

En definitiva, la reforma del sistema de pensiones en El Salvador se gestó bajo un argumento económico de costo fiscal. Un factor que resulta crítico en el proceso es la ausencia de un esfuerzo para que la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones fuera fruto de un consenso, ya que no hubo debate público al respecto ni consulta a los actores clave, como las organizaciones de trabajadores. En el análisis previo a la reforma, el elemento humano no fue considerado. También estuvo ausente en las investigaciones y estudios preliminares la discusión sobre el cambio de un sistema de seguridad en el cual el riesgo era compartido por otro de ahorro individual en el que cada persona asume el riesgo. Además, en ninguna de las investigaciones se hace referencia a la dimensión de género, ya que se asumió que los efectos de la reforma no eran diferenciados para mujeres y hombres.

Con estos antecedentes, en diciembre de 1996, en virtud del Decreto Legislativo N° 927, se promulgó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, que comprende tanto el régimen transitorio del sistema público como el sistema privado, con los siguientes argumentos:

i) El agotamiento del sistema público constituido por el ISSS y el INPEP;

ii) La consecuente inseguridad respecto del financiamiento del sistema para las generaciones futuras;

iii) La potestad del Estado, al que compete garantizar la seguridad económica para enfrentar la invalidez, la vejez y la muerte;

iv) La necesidad de garantizar la solidez financiera de un sistema de pensiones;

v) La posibilidad de brindar acceso a pensiones dignas y seguras.

Cuaderno 90.indd 230 11/22/04 4:31:16 PM

En conformidad con la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, el SPP funciona bajo la modalidad de reparto y de beneficios definidos, lo cual implica que los ingresos por concepto de cotizaciones aportadas por los trabajadores activos cubren el pago de las pensiones de los trabajadores retirados y, además, los gastos de administración de ambos institutos previsionales, el ISSS y el INPEP.

En el marco de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones quedan comprendidos los trabajadores de los sectores privado, público y municipal. El sistema incluye el conjunto de instituciones, normas y procedimientos mediante los cuales se administran los recursos destinados a pagar las prestaciones que deban reconocerse a los afiliados con el propósito de cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

Corresponde al Estado el papel de regulador del sistema implementado, función que implica crear y financiar las clasificadoras de riesgo para el ordenamiento de los instrumentos de inversión, así como responsabilizarse del triple costo de la transición, esto es, el déficit del sistema antiguo, la pensión mínima en el nuevo sistema, y la garantía del rendimiento mínimo de las inversiones del fondo de pensiones. La justificación referida a pensiones dignas y seguras fue añadida, pero sin concebirla como un elemento importante en la discusión acerca de asegurar el monto de las pensiones que recibirían hombres y mujeres; además, el sistema nació vinculado a las condiciones y fallas del mercado laboral prevalecientes en el país.

Por otro lado, también se concluye que el nuevo sistema de pensiones demandará recursos fiscales para cubrir gastos que exceden de sus ingresos, debido a que los afiliados representan un bajo porcentaje de la población total y de la PEA, 17% y 39%, respectivamente. Este desembolso fiscal desviará recursos destinados a la reducción del alto porcentaje de pobreza que se registra en el país, estimado en un 38,5% de la población en el año 2000.

C. DIFERENCIAS ENTRE EL SISTEMA PÚBLICO Y EL DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

La crisis actual del sistema público ha quedado en evidencia y es imputable a deficiencias de su propia gestión, como la incapacidad para proporcionar a las AFP los historiales laborales de los trabajadores, y a su insostenibilidad financiera, debido a la carga fiscal generada.

1. Afiliación

El sistema público anterior excluyó de la afiliación a todos los empleados protegidos por otros sistemas de prestaciones –mencionados

Cuaderno 90.indd 231 11/22/04 4:31:16 PM

anteriormente–, y no era aplicable a los trabajadores agrícolas, domésticos y eventuales. No fue sino hasta 1993 que se introdujo la afiliación de los trabajadores domésticos, pero como opción voluntaria.

Con la reforma previsional, toda persona que ingrese al mercado laboral por primera vez está obligada a afiliarse al sistema de capitalización individual. Bajo el régimen sustitutivo aplicado en El Salvador, se accede directamente a el SAP, pero existe libertad para elegir la entidad administradora.

De acuerdo con la Ley, se permite el traslado de una administradora a otra cuando el afiliado ha realizado al menos seis cotizaciones mensuales; esta es una forma de estimular la competencia entre las AFP en cuanto a las comisiones que cobran. Sin embargo, esta libertad de traslado ha sido limitada.

2. La elección de las administradoras de fondos de pensiones y la competencia

Se ha señalado que una deficiencia del marco regulatorio salvadoreño en general es la ausencia de una ley antimonopolio y de promoción de la libre competencia. Aunque no es una falla del modelo del sistema de pensiones en sí, esta debilidad estructural ha tenido efectos negativos en el impacto de la reforma de pensiones.

La práctica empresarial de la fusión, propia de una economía de libre mercado, permite a las empresas mejorar su posición, bajar costos mediante economías de escala o aumentar su eficiencia y productividad, pero cuando estas prácticas se realizan en ausencia de un marco regulatorio adecuado, atentan contra la competencia y estimulan el monopolio.

La libertad de los afiliados para elegir una AFP, que es uno de los supuestos en los que se basó la justificación de la reforma previsional, se ha visto limitada por circunstancias derivadas de los movimientos de los capitales internacionales, lo que ha afectado a las AFP existentes en el país.

3. Condiciones para la adquisición de las pensiones

Antes de la reforma previsional, el sistema público de capitalización parcial colectiva establecía que para acceder a una pensión por vejez en el ISSS se necesitaba contar con 14.5 años de cotización y con 15 años en el INPEP; tener 55 años de edad las mujeres y 60 años los hombres; el monto se calculaba a partir del salario base de los últimos tres o cinco años en el caso del ISSS, y de los tres últimos o cinco mejores años en el del INPEP.

Cuaderno 90.indd 232 11/22/04 4:31:16 PM

En el sistema reformado, estas condiciones fueron modificadas. Bajo el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) cualquier persona puede jubilarse si el saldo acumulado en su cuenta de capitalización alcanza para pagar una pensión equivalente al 60% del promedio actualizado de los sueldos aportados en los últimos 120 meses (salario básico regulador) y al 160% de la pensión mínima. Si no alcanza estos valores debe cumplirse con el mínimo de edad para hombres y mujeres o haber cotizado durante cierto número de años. En estos casos, el Estado garantiza la pensión mínima. Las pensiones de vejez son otorgadas sobre la base de los siguientes criterios:

i) Al alcanzar el saldo en la cuenta individual de ahorro para pensiones el monto suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60% del salario básico regulador o igual o superior al 160% de la pensión mínima;

ii) Al haber cotizado por 30 años, continuos o discontinuos, independientemente de la edad;

iii) Al cumplir 60 años de edad los hombres, o 55 años las mujeres, con la condición de que registren un mínimo de 25 años de cotizaciones continuas o discontinuas.

4. Ingreso base de cotización (IBC)

El ingreso base de cotización (IBC) es el elemento clave dentro del sistema previsional, dado que constituye la fuente principal de financiamiento para las pensiones. Corresponde al salario mensual o al subsidio por enfermedad recibido, y no podrá ser inferior al salario mínimo vigente, a excepción del salario agrícola, de aprendices y doméstico.

El IBC sirve de base para estimar el salario básico regulador. Según la Ley, art. 122, el salario se estima como el promedio mensual del IBC de los últimos 120 meses de cotización –10 años– anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento, se declare la invalidez o se cumplan los requisitos para acceder a la pensión de vejez.

Con la reforma, las brechas de salario ya observadas en el mercado laboral se trasladan al sistema previsional, como puede verificarse en el cuadro 1. Esto se explica por el hecho de que en todas las AFP los ingresos base de las mujeres son inferiores a los de los hombres y, en promedio, el IBC de las mujeres representó un 91% del de los hombres en el año 2000, proporción que en el 2001 habría disminuido a un 88%.

Cuaderno 90.indd 233 11/22/04 4:31:16 PM

Cuadro VII.1
INGRESO BASE DE COTIZACIÓN PROMEDIO, SEGÚN SEXO
Y ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES
(En dólares por mes)

AFP	Septiembre del 2000	Septiembre del 2001
CONFIA		
Mujeres	316,00	307,42
Hombres	364,46	353,27
CRECER		
Mujeres	273,37	279,23
Hombres	298,51	318,64
PROFUTURO		
Mujeres	246,86	242,00
Hombres	261,94	268,00
Total mujeres	290,97	291,80
Total hombres	321,49	330,91

Fuente: Superintendencia de Pensiones, *Informe económico, financiero y evolución del sistema de pensiones*, San Salvador, 2000.

Con la nueva Ley, las mujeres recibirán, en promedio, menores pensiones que los hombres. Si esta tendencia se mantiene, es importante considerar la necesidad de que esta condición se modifique para igualar las oportunidades de las mujeres de obtener una pensión digna y segura.

5. Las inversiones de los fondos de pensiones

De acuerdo con los fundamentos de la reforma previsional, el propósito de los fondos de pensiones es doble: generar la mayor rentabilidad para los beneficiarios y aplicar los recursos a usos productivos. La Ley permite una diversificación de las inversiones mediante diferentes instrumentos financieros y títulos del Estado, para cada uno de los cuales se establecen porcentajes máximos de inversión. En la práctica, su uso ha sido bastante limitado y no productivo.

Esta tendencia declinante de la rentabilidad se explica por la liquidez acumulada en las instituciones del sistema bancario y financiero, en las que las AFP mantienen aproximadamente un 25% de los fondos, y por las condiciones que ofrecen los mercados internacionales de

Cuaderno 90.indd 234 11/22/04 4:31:17 PM

capital, en los que las tasas de interés han bajado. El riesgo asociado a la rentabilidad de los fondos, ahora transferido a los afiliados, es menor si se considera que están denominados en una moneda dura y que la especulación en el mercado nacional de capitales está de alguna manera limitada por los resultados en el ámbito financiero mundial.

6. Cotizaciones

Desde el inicio de la reforma, se incrementó la tasa de cotización de los trabajadores de los sectores privado y público. Este aumento impone una barrera a la ampliación de la cobertura del sistema debido, en primer lugar, a las características del mercado laboral salvadoreño y a sus altos índices de informalidad; y, en segundo lugar, a las condiciones de pobreza predominantes en el país, determinadas principalmente por los bajos ingresos de las familias, a lo que se suma el deterioro de los salarios en términos reales.

7. Pensión mínima de vejez

En el sistema público anterior a la reforma, tanto el INPEP como el ISSS otorgaban una asignación o suma alcanzada a aquellos afiliados que no reunieran los requisitos para acceder a una pensión. La situación resultaba ventajosa para las mujeres, dado que únicamente se requería figurar en los registros del ISSS o el INPEP para acceder a ese beneficio.

En la nueva Ley se establecen las asignaciones para la pensión mínima en el caso de que un asegurado en el ISSS o el INPEP no cumpla con el requisito de cotizaciones exigidas y no pueda continuar cotizando; si esto ocurre, se le otorgará la asignación de un solo pago equivalente al 10% del salario básico regulador por cada mes cotizado.

Para Artana (1999), el actual sistema de pensiones es aun "generoso" en comparación con los vigentes en otros países, dado que los nuevos jubilados en el sistema público mantienen el derecho a recibir una pensión adecuada sujeta a bajos requisitos, y se asegura a todos los jubilados una pensión mínima relativamente elevada. El autor señala que en América Latina es usual sumar la edad de retiro mínima y el número mínimo de años de aportes requerido para acceder a una jubilación.

8. Supervivencia

El SAP y el SPP amplían la pensión de supervivencia a los miembros del grupo familiar del afiliado, en conformidad con el Código de Familia. En cuanto a los beneficios y elegibilidad para obtenerlos,

Cuaderno 90.indd 235 11/22/04 4:31:17 PM

tanto las mujeres como los hombres son acreedores a la pensión de su cónyuge, aunque no hayan participado en el mercado laboral formal.

D. REFORMAS DE LA LEY

A la fecha en que se concluyó este estudio[7], se habían modificado 25 artículos de la Ley. Lo importante es determinar si estas enmiendas obedecen a fallas del modelo o a la estructura laboral y económica del país. Bajo una perspectiva de género, se han incorporado previsiones respecto de la maternidad y los beneficios de supervivencia para el y la cónyuge supérstite y los miembros del grupo familiar. También se ha incluido un beneficio anual correspondiente al sueldo complementario por concepto de aguinaldo; las cotizaciones de salud que cubren enfermedad, maternidad y riesgos profesionales se incrementaron a 7,8% y las pensiones otorgadas por el ISSS y el INPEP antes de la vigencia de la Ley fueron aumentadas en un 5,57% para el régimen administrativo, un 5,8% para el régimen docente del INPEP y un 1,8% para las del ISSS.

E. AUSENCIA DE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LA REFORMA

De acuerdo con Bertranou (2000), en los sistemas de Capitalización Plena Individual (CPI) los factores que causarían brechas de género en los beneficios de las pensiones serían los siguientes:

i) los que inciden en la acumulación de fondos de retiro durante los años de trabajo y,

ii) los que inciden en los fondos de retiro durante el proceso de acceso al beneficio (cálculo de pensión).

En relación con el primer factor, en el sistema público las desigualdades originadas en el mercado de trabajo no se trasladaban al sistema previsional y, por lo tanto, el fondo de retiro de la persona no se veía afectado por los años de trabajo. Con respecto al segundo factor, en el sistema anterior de pensiones no se presentaban desigualdades entre hombres y mujeres en el cálculo de las prestaciones, dado que no dependían del sexo de la persona. En este caso, las mujeres resultaban más beneficiadas que los hombres, dado que por el mismo nivel de aportes al sistema, recibían una pensión por un número mayor de años,

7 Diciembre de 2002.

Cuaderno 90.indd 236 11/22/04 4:31:17 PM

debido a su retiro más temprano, así como a su mayor expectativa de vida. El sistema de capitalización individual incorpora factores actuariales diferenciados por sexo al calcular las pensiones, lo que redunda en una desventaja para las mujeres debido a su mayor expectativa de vida. En el Salvador, el factor actuarial es de 10.25 para los hombres y 10.77 para las mujeres.

De lo anterior se desprende que debido a las diferencias entre el sistema de capitalización parcial colectiva y el de capitalización individual, en este último las brechas de género en cuanto a cobertura y prestaciones podrían acentuarse. Estas brechas son producto del volumen de ahorro acumulado, que se relaciona directamente con los ingresos percibidos durante la vida activa, así como del cálculo de las pensiones según tablas actuariales, ya que a mayor longevidad, menor tasa de retorno.

F. LA CRISIS ACTUAL DEL SISTEMA: PRESIÓN FISCAL

Con la reforma, el sistema de pensiones ha mejorado bastante y se ha reducido la deuda fiscal del antiguo sistema. No obstante, el costo fiscal aun es alto, porque el sistema reformado ofrece beneficios netos que son muy generosos. Su impacto a mediano plazo en el presupuesto es considerable y las previsiones presupuestarias contenidas en la Ley son insuficientes.

Entre el 2002 y el 2003 al menos 46.000 personas afiliadas al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y 34.000 acogidos al Sistema de Pensiones Público (SPP) estarían en condiciones de pensionarse, dado que en 1998 los hombres de esos grupos tenían 55 años y las mujeres 50 años. No obstante, los certificados de traspaso se encuentran a la fecha pendientes, debido a la dificultosa tarea de reconstruir los historiales salariales.

Por otro lado, la carga fiscal que representa el sistema es significativa, y está aumentando aun más por los costos de las pensiones. En la Ley se establece que las reservas técnicas se destinarán al pago de pensiones y gastos administrativos del ISSS y el INPEP, cuando los ingresos que perciban por cotizaciones y aportaciones fueren insuficientes. En el momento en que se agoten dichas reservas, el Estado será responsable del financiamiento de las pensiones y gastos administrativos del sistema público, así como de la rendición de los certificados de traspaso.

Los argumentos para la creación de la Ley que aducían la inseguridad en cuanto al financiamiento del sistema para las generaciones futuras y la potestad del Estado como garante de la seguridad económica para enfrentar la invalidez, la vejez y la muerte, así como la necesidad de asegurar la solidez financiera del sistema de pensiones, lograron

Cuaderno 90.indd 237 11/22/04 4:31:18 PM

validarse con el éxito de la reforma previsional en lo que respecta al SAP, pero no en cuanto a su régimen transitorio, dada la insostenibilidad financiera del SPP.

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA

En el modelo de reforma previsional implementado en El Salvador no solo se eliminó el principio de solidaridad, sino que, además, no se establecieron los mecanismos necesarios para suprimir las barreras que obstaculizan el acceso al sistema de un mayor número de trabajadores del sector informal; asimismo, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones presenta ambigüedades respecto de la obligatoriedad de su incorporación.

Vistos los aspectos demográficos presentados, puede concluirse que, a mediano y largo plazo, las mujeres representarán una proporción significativa de los afiliados y, por ende, como demandantes de pensiones superarán a los hombres.

El aumento de la participación de las mujeres en la actividad laboral está concentrado en diversas formas de empleo precario, en actividades poco remunerativas y de baja productividad. El trabajo doméstico, que es la ocupación mayoritaria de las mujeres, se caracteriza por ser uno de los más desprovistos de derechos laborales, así como de cobertura previsional.

La participación laboral de las mujeres se da en desigualdad de condiciones, aun cuando realicen las mismas tareas que los hombres. Esta disparidad se manifiesta en los salarios, en las prestaciones sociales y en la capacitación que reciben. El modelo del sistema de pensiones adoptado en El Salvador pone en evidencia en forma mucho más clara la gravedad de las fallas del mercado laboral, así como la discriminación salarial e institucional de que son objeto las mujeres.

La competencia entre las AFP no se ha estimulado y, por el contrario, el 98% de los afiliados se ha concentrado en dos de ellas, dando origen a un duopolio, sin que la Ley contenga una normativa que limite la libertad de elección de los afiliados para impedir situaciones como esta. El supuesto subyacente en la justificación de la reforma del antiguo sistema de pensiones se ha cumplido y la inseguridad respecto del financiamiento del sistema para las generaciones futuras ha resultado en una crisis que el Gobierno habrá de enfrentar al agotarse las reservas técnicas del INPEP.

Un logro efectivo ha sido la estandarización de las condiciones de acceso a las pensiones, con la excepción de las fuerzas armadas, que continúan disfrutando de condiciones privilegiadas y fuera de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. La reforma previsional no ha

Cuaderno 90.indd 238 11/22/04 4:31:18 PM

contribuido a que las personas puedan aspirar a pensiones más dignas y seguras ni ha mejorado la equidad del sistema. El supuesto de que el costo fiscal de una reforma basada en el sistema de CPI sería inferior al de una reforma que estableciera un sistema mixto y que, por ende, tendría un impacto positivo en el ahorro nacional, ha perdido sustento ante la actual crisis del sistema público.

Dada la crisis por la que ahora atraviesa el sistema previsional debido al agotamiento de las reservas técnicas del sistema público de reparto que todavía se mantiene y a las crecientes solicitudes para obtener pensiones de jubilación a las que no se puede responder de manera inmediata con la emisión de los certificados de traspaso, se hace cada vez más necesario tomar las siguientes acciones a corto plazo:

- Introducir modificaciones a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones para facilitar el cálculo de los certificados de traspaso cuando los expedientes laborales están incompletos.
- Definir una política laboral que, basada en un diagnóstico del mercado de trabajo de El Salvador, incluya medidas tendientes a reducir las fallas que generan desigualdades en la inserción laboral de hombres y mujeres.
- Revisar los sistemas previsionales con un enfoque de género para garantizar la aplicación de criterios más equitativos en la distribución de beneficios y en el cálculo de las prestaciones.
- Diseñar mecanismos compensatorios para cubrir los años que las mujeres deben dedicar a las tareas reproductivas y que determinan que su participación en el mercado de trabajo sea inestable o discontinua.
- Promover la utilización de tablas actuariales que no consideren las diferencias entre la esperanza de vida de hombres y mujeres y ampliar la cobertura del sistema al sector informal del mercado de trabajo.

Cuaderno 90.indd 239 11/22/04 4:31:18 PM

Bibliografía

Arenas de Mesa, A.. y Fabio Bertranou (1997), "Learning from social security reform. Two different cases: Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, Nº3, marzo.

Arenas de Mesa, A.. y Pamela Gana (2001), "Reformas de los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género", *serie Población y desarrollo*, Nº18 (LC/L.1614-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.155.

Artana, Daniel (1999), "La política fiscal en El Salvador", *Crecimiento con participación: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*, Sebastián Edwards (coord.), San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Bertranou, Fabio (2000), "Pension reform and gender gaps in Latin America. What are the policy options?", *World Development*, vol. 29, Nº 5, mayo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), "Estilo de desarrollo y sector laboral en la Región Norte de América Latina", Santiago de Chile, versión preliminar.

ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer) (2000), *Política nacional de la mujer. Plan de acción 2000-2004* [en línea] http://www.isdemu.gobsv/Principal/OpcionesMenu/PNM/PNM.htm.

Mesa-Lago, Carmelo (2000), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", *serie Políticas sociales*, Nº 36 (LC/L.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mesa-Lago, C. y Fabio Durán (1998), *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas, San Salvador, Friedrich Ebert Stftung*.

Mesa-Lago, C., Ricardo Córdova y Mauricio López (1994), El Salvador: diagnóstico y propuesta de reforma de la seguridad social, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), Informe sobre desarrollo humano 2001, Nueva York.

Cuaderno 90.indd 240 11/22/04 4:31:18 PM

SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Doce países reformaron sus sistemas de pensiones en las dos últimas décadas.[1] Con excepción de Brasil, donde se utilizó una estrategia combinada (sistemas nocionales), todos adoptaron sistemas de capitalización individual y contribución definida en reemplazo o complemento del sistema de reparto y beneficio definido.

Los estudios nacionales (Bolivia, Colombia y El Salvador) y regionales realizados en el marco del proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina" evidencian que las reformas implicaron un cambio de paradigma respecto de la seguridad social, a pesar de lo cual se mantuvieron muchos supuestos, prejuicios y estereotipos de género.

Se trata de reformas sistémicas, en lo previsional, con persistencias también sistémicas de género que se explicarían por el doble vínculo que ha caracterizado la relación de las mujeres con la seguridad social. Esta constituye uno de los mecanismos con que las sociedades han solucionado el problema del cuidado de las personas adultas mayores, mediante una forma de cuidado indirecto. Desde la creación de los sistemas de seguridad social, las mujeres accedieron a ellos justamente en virtud de sus roles de madres y esposas, es decir, que por ser cuidadoras de otros tenían derecho al cuidado en caso de enfermedad y en la vejez (Giménez).

Estos supuestos persisten después de las reformas previsionales, de manera que en muchos casos el derecho de las mujeres no deviene de su calidad de trabajadoras ni de ciudadanas, tal como se muestra en el estudio de legislación comparada. Además, las reformas fueron diseñadas considerando a un destinatario tipo: varón, trabajador del sector formal con remuneraciones suficientes y estables. El resto de las personas que se dedican al trabajo informal, temporal, reproductivo y socialmente útil no tienen posibilidades de acceder al sistema previsional ni de mantenerse en él (Pautassi). De esta manera, y debido

1 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Cuaderno 90.indd 241 11/22/04 4:31:19 PM

a la estrecha relación entre cotizaciones y pensiones, el sistema opera por selección adversa, mantiene a quienes tienen ingresos regulares y de cierta cuantía y limita la participación de quienes no están en esa situación. Este fenómeno se verifica en los casos en que es posible efectuar una comparación, como Colombia, donde el sistema privado de capitalización individual compite con el público, que concentra a las personas de mayor edad, menores ingresos y a las mujeres (Uribe).

Los estudios de caso revelan que las desigualdades más explícitas son la cobertura y el monto de las pensiones, que adquieren especial relevancia si se toma en cuenta que las mujeres mayores son más que los hombres y que además pasan más tiempo como pensionadas, debido a que jubilan antes y viven más. Estas desigualdades obedecen a diversos factores. Las diferencias del mercado laboral se trasladan al sistema de pensiones, por lo que la segmentación de género tanto vertical como horizontal y la consecuente concentración femenina en trabajos informales, discontinuos, temporales y precarios inciden en el acceso y la permanencia de las mujeres en el sistema de pensiones. Por su parte, la discriminación en las remuneraciones, en estrecha relación con la ocupacional, determina que las mujeres obtengan pensiones inferiores a las de los varones y que, por lo mismo, las comisiones fijas que cobran las administradoras de fondos de pensiones les resulten más significativas (Alvarenga, Bonadona y Uribe).

Pero no todo se debe al mercado laboral. Las leyes previsionales contienen disposiciones expresamente discriminatorias. En todos los casos se establece la utilización de tablas actuariales que hacen distinciones entre la expectativa de vida masculina y femenina para el cálculo de las prestaciones. De esta forma, una de las pocas ventajas de las mujeres se transforma en un perjuicio que se agrava en los países donde la jubilación femenina es más temprana, ya que un monto acumulado menor dividido por un número mayor de años resulta en una pensión inferior.

Además, la gran proporción de mujeres que se dedica exclusivamente al trabajo de cuidado, crianza y doméstico queda excluida del sistema previsional, salvo que haya estado casada o haya convivido con un varón por largo tiempo y siempre que se cumplan una serie de requisitos tales como no contraer nuevas nupcias o tener hijos con el cotizante o pensionado. La otra opción que les queda a estas mujeres es recibir una pensión asistencial, que en algunos países no existen.

Entre los aspectos positivos de las reformas se destaca la estandarización de las condiciones de acceso y la superación de situaciones de fraude (subcotización o sobrecotización), aunque en el caso de Bolivia persisten conductas de engaño y riesgo moral (Alvarenga, Bonadona).

Cuaderno 90.indd 242 11/22/04 4:31:19 PM

En una realidad regional caracterizada por la inseguridad económica, el envejecimiento, el aumento de la participación laboral femenina, el mayor desempleo de las mujeres y su limitado acceso a los sistemas previsionales, resulta imperativo integrar el principio de equidad de género en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas económicas y sociales, incluidas las de pensiones.

Con miras a contribuir a la solución de los problemas analizados en este texto se formulan varias **propuestas**, que se sintetizan a continuación.

Es necesario abordar la reforma de las reformas tomando en cuenta la opinión de la ciudadanía, en un **debate público, participativo e intersectorial**, acompañado de mecanismos que incentiven y posibiliten la expresión de las demandas femeninas. Para ello es importante que los **mecanismos nacionales de la mujer asuman un papel protagónico** en las instancias de coordinación que se creen al efecto. Este proceso estuvo ausente en la conformación de los sistemas de pensiones vigentes.

Dado que una de las principales causas de la exclusión social que generan los sistemas de pensiones de capitalización individual y contribución definida es que hacen depender el derecho previsional del ingreso, se propone adoptar **nuevas formas de financiamiento** que combinen componentes públicos y privados. Asimismo, con el fin de garantizar la permanencia de las personas en el sistema, se recomienda establecer subsidios de desempleo destinados a reemplazar la cotización. Debe tenderse también a proporcionar una pensión mínima ciudadana, que además de sus claros aportes en términos de justicia social, saldaría en parte la deuda histórica de la seguridad social con las mujeres que se dedican al **trabajo reproductivo**.

Con las **trabajadoras domésticas remuneradas** también se tiene una deuda histórica. Se trata de un grupo ocupacional que concentra gran proporción de las mujeres ocupadas de la región y es de los que tienen menor cobertura previsional. Es necesario terminar con el trato discriminatorio que sufren en varios países. En la mayoría de los casos esta ocupación se encuentra exceptuada del régimen general que regula las relaciones laborales, aun cuando es dificil encontrar un empleo en que el vínculo de continuidad y dependencia que caracteriza a estas relaciones sea más claro. El trato diferenciado se repite en materia previsional. En Argentina, Colombia y El Salvador están sujetas a normas especiales. En el primer caso, años después de la reforma, se trató de cubrir un vacio mediante un decreto que estipula que la parte empleadora puede efectuar una cotización mínima al régimen público de reparto, que podrá ser completada con un aporte voluntario de la trabajadora al fondo de capitalización individual, lo que es muy poco factible dadas las escasas remuneraciones de este grupo. En Colombia, las empleadas domésticas son el grupo ocupacional con menor

Cuaderno 90.indd 243 11/22/04 4:31:19 PM

cobertura y se encuentran bajo un régimen especial de menor protección, procedente de la normativa anterior a la reforma. En El Salvador estas trabajadoras, que antes estaban excluídas legalmente del sistema, con la reforma se incorporan; pero también son materia de reglamentación específica. Trátese de regímenes de excepción o no, el hecho es que, dadas sus bajas remuneraciones, el servicio doméstico tiene escasas probabilidades de acceder al sistema previsional y mantenerse en él.

La **inclusión del trabajo informal** es otra tarea pendiente y común a los países. Su gran magnitud y la notable participación de las mujeres en él es ya de larga data en países como Bolivia y El Salvador, y más reciente en Argentina, en buena parte debido a la crisis, y en Colombia, por los desplazamientos. Se recomienda, por lo tanto, modificar la estructura de incentivos para atraer a los trabajadores del sector. En Chile se prestó especial atención a los trabajadores independientes afectados por una discriminación impositiva que les obligaba a cotizar en un porcentaje que sumaría los que corresponden a trabajador y empleador, mientras que en Colombia se recomendó modificar las condiciones de cotización de los trabajadores informales en general, ya que aportaban igual que los profesionales independientes y empleadores, en una asimilación de categorías ocupacionales que no responde a la realidad y desincentiva la afiliación y la permanencia en el sistema.

A pesar de que todas las legislaciones consagran el derecho a la información, su ausencia y la falta de **mecanismos de tutela y restablecimiento de derechos** es otro problema de los sistemas de pensiones (Pautassi), que adquiere especial relevancia en algunos países como Bolivia y que afecta especialmente a las mujeres (Bonadona). Por ello se recomienda establecer mecanismos efectivos de reclamo en las superintendencias o defensorías del pueblo, sin costo para los afiliados, que puedan constituir instancias de resarcimiento, entre otras situaciones, ante la discriminación de género. El Defensor del Pueblo de Bolivia da cuenta de una pionera labor en ese sentido, pero también denuncia la falta de medios y dependencias específicas al efecto, en un contexto de sobrecarga de trabajo.

También en el ámbito de la institucionalidad se sugiere fortalecer las instancias de **fiscalización** e intensificar esta labor, con el fin de disminuir la **evasión de cotizaciones**, que es una deficiencia común de los sistemas previsionales de los países y que determina la considerable distancia que existe entre el porcentaje de afiliados y el de cotizantes.

Para eliminar las formas de **discriminación directa e indirecta contra las mujeres** en los sistemas de pensiones es preciso adoptar medidas más específicas: establecer tablas de mortalidad únicas para ambos sexos en el cálculo de las prestaciones, igualar progresivamente la edad de jubilación de mujeres y hombres y adoptar disposiciones de acción positiva, tales como reducir los años de cotización obligatoria de

Cuaderno 90.indd 244 11/22/04 4:31:19 PM

las mujeres en retribución al tiempo que dedican al trabajo doméstico, de cuidado y crianza.

Además de estas recomendaciones comunes, se formularon y debatieron otras para los casos específicos.

En **Argentina** se hizo especial énfasis en la necesidad de lograr flexibilidad con protección, dado que es difícil modificar las actuales condiciones del mercado laboral. En consecuencia, se sugiere que las modificaciones al sistema se dirijan a transformar su predominante orientación al empleo típico. Asimismo, se considera necesario unificar y simplificar el aporte patronal, eliminar las diferencias regionales e incrementar gradualmente la cotización personal.

En **Bolivia** se propone modificar los términos de licitación de AFP, exigiendo medidas a favor de la equidad de género, incluida la utilización de tablas de mortalidad únicas para el cálculo de las pensiones, y pactar contractualmente con las AFP la obligación de informar a los afiliados. Asímismo se recomienda crear una Unidad de Reclamos en la Dirección o en la Superintendencia de AFP y facilitar los trámites de afiliación y cotización, y en especial eliminar la exigencia de documentación que no sea imprescindible.

En **Chile** se recomienda incorporar los nuevos perfiles ocupacionales, con un tratamiento especial para los trabajos temporales y discontinuos, así como modificar los requisitos de antigüedad y garantía estatal para favorecer el acceso de las mujeres a las pensiones mínimas. Esta última medida, además de sus efectos en términos de equidad de género, disminuiría los costos fiscales inherentes a las pensiones asistenciales, donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Por otra parte, se sugiere evaluar las políticas y programas de empleo destinados a las mujeres para determinar si están contribuyendo o no a la perpetuación de roles de género, tanto dentro como fuera del mercado laboral, y fomentar la participación femenina en la actividad sindical, incentivando a los sindicatos para que incorporen en su agenda el tema de la equidad de género en materia previsional.

Para **Colombia** se considera urgente sanear el pasivo fiscal, mediante la eliminación de los regímenes de excepción y la constitución de reservas para las obligaciones contraídas, para lo cual pueden considerarse los recursos del Fondo Nacional de Regalías o de las privatizaciones. También se sugiere establecer una central única de aportes para simplificar las obligaciones de los empleadores, que deben hacer tres aportes (pensiones, riesgos profesionales y salud) a tres entidades distintas, con lo que en la práctica la libertad de elección de los trabajadores supone mayores costos de transacción y podría favorecer la evasión.

Por otra parte, es necesario modificar la imagen del sistema público como institución con problemas, que aleja a posibles afiliados;

Cuaderno 90.indd 245 11/22/04 4:31:20 PM

sus trámites, que son rígidos y engorrosos; y el hecho de que solo incentiva el ingreso de personas de mayor edad o con historia corta o interrumpida de cotizaciones. En relación con el fondo de solidaridad, es necesario idear fórmulas que disminuyan el tiempo de transferencia de estos recursos, que deben distribuirse a lo largo de la historia de cotización (y no al momento de la jubilación), y crear un organismo que se encargue de su administración, seguimiento y distribución estratégica. También se recomienda crear una superintendencia de pensiones, en la que haya una defensoría del contribuyente.

En **El Salvador** se sugiere diseñar mecanismos compensatorios para la discontinuidad laboral de las mujeres, motivada por su dedicación a las tareas reproductivas. Como medidas específicas para el corto plazo se recomienda revisar los criterios de estimación para la pensión mínima, ya que en la actualidad su monto no asegura la satisfacción de las necesidades básicas, y modificar el sistema de cálculo de las prestaciones en curso de adquisición del sistema de reparto, cuando los expedientes laborales están incompletos, adoptando una fórmula similar al "bono de reconocimiento" del sistema chileno, que asume un salario por período.

Cuaderno 90.indd 246 11/22/04 4:31:20 PM

ANEXO

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE CONSAGRAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La materialización de sistemas de pensiones equitativos en términos de género solo es posible si se recupera la lógica de derechos para la seguridad social.

Los convenios internacionales sobre derechos humanos constituyen un referente normativo y ético que debe guiar las legislaciones y políticas nacionales, así como una plataforma a la que se puede recurrir para restablecer la lógica de derechos en la seguridad social y buscar sistemas de pensiones compatibles con la equidad de género.

"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales." [1]

A continuación se exponen los instrumentos internacionales que consagran los derechos a la seguridad social y a la igualdad en esta materia.

1 *Declaración y Programa de Acción de Viena (parte I, párr. 5), aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993 [A/CONF.157/24 (Part I), cap. III].*

Cuaderno 90.indd 247 11/22/04 4:31:20 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	*Artículo 22* Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)	*Artículo 24* 1. Los Estados Contratantes concederán a los apátridas que residan legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes: (...) b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o a los reglamentos nacionales esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes: i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o parte de ellos pagaderos totalmente con fondos públicos, o subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.
Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966)	*Artículo 9* Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.
Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1967)	*Artículo 10* Deberán adoptarse todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, casada o no, los mismos derechos que al hombre en la esfera de la vida económica y social, y en particular: c) El derecho a vacaciones pagadas, prestaciones de jubilación y medicas que le aseguren contra el desempleo, la enfermedad, la vejez o cualquier otro tipo de incapacidad para el trabajo.

Cuaderno 90.indd 248 11/22/04 4:31:20 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969	***Artículo 11*** a) La provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios y seguros sociales para todas aquellas personas que por enfermedad, invalidez o vejez no puedan ganarse la vida, temporal o permanentemente, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el debido nivel de vida a estas personas, a sus familias y a quienes estén a su cargo.
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) (*CEDAW*)	***Artículo 11*** 1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.
Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995	***Área estratégica A:*** La mujer y la pobreza ***Diagnóstico - Párrafo 52:*** "En demasiados países los sistemas de bienestar social no toman suficientemente en consideración las condiciones específicas de las mujeres que viven en la pobreza y se observa una tendencia a la reducción de los servicios prestados por dichos sistemas. El riesgo de caer en la pobreza es mayor par las mujeres que para los hombres, especialmente en la vejez, donde los sistemas de seguridad social se basan en el principio de empleo remunerado continuo. En algunos casos, las mujeres no satisfacen ese requisito debido a las interrupciones en su trabajo provocadas por la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado. Además, las mujeres de más edad deben hacer frente a mayores obstáculos para volver a incorporarse en el mercado de trabajo". ***Objetivo estratégico A.1:*** Revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres y apoyen sus esfuerzos por superar la pobreza. ***Párrafo 58 g):*** "Proporcionar redes de seguridad apropiadas y fortalecer los sistemas de apoyo del Estado y los basados en la comunidad como parte integrante de la política social, a fin de que las mujeres que viven en la pobreza puedan hacer frente a entornos económicos adversos y mantener sus medios de vida, sus bienes y sus ingresos en tiempos de crisis". ***Párrafo 58 o):*** "Crear sistemas de seguridad social donde no existan, o revisarlos, con miras a situar a la mujer en pie de igualdad con el hombre en todas las etapas de su vida".

Cuaderno 90.indd 249 11/22/04 4:31:21 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995	***Área estratégica F:*** La mujer y la economía ***Diagnóstico - Párrafo 155:*** "A causa de la poca atención que se ha prestado a los análisis de género, a menudo se pasan por alto la contribución y los intereses de la mujer en las estructuras económicas, tales como los mercados y las instituciones financieras, los mercados laborales, la economía como disciplina académica, la infraestructura económica y social, los sistemas fiscales y de seguridad social, así como en la familia y en el hogar. En consecuencia, es posible que muchas políticas y programas sigan contribuyendo a la desigualdad entre la mujer y el hombre. En los casos en que se ha avanzado en la integración de perspectivas de género, también ha aumentado la eficacia de los programas y las políticas". ***Diagnóstico - Párrafo 158:*** [los efectos de al internacionalización en la situación económica de la mujer"] "se han caracterizado por los salarios bajos, poca o ninguna protección de las normas laborales, deficientes condiciones de trabajo particularmente con respecto a la seguridad y la salud ocupacional de la mujer, bajos niveles de especialización profesional y la falta de seguridad social y seguridad en el empleo, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado." ***Objetivo estratégico F.1:*** Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos. ***Párrafo 165 b):*** "Aprobar y aplicar leyes contra la discriminación por motivos de sexo, en el mercado de trabajo, con especial consideración a las trabajadoras de más edad, en la contratación y el ascenso, en la concesión de prestaciones laborales y de seguridad social y en las condiciones de trabajo". ***Párrafo 165 f):*** "Revisar los sistemas nacionales de impuestos sobre la renta y de impuestos sobre la herencia y los sistemas de seguridad social con objeto de eliminar cualquier posible discriminación contra la mujer". ***Párrafo 165 l):*** "Velar por que todas las empresas, incluidas las empresas transnacionales, cumplan las leyes y códigos nacionales, las normas de seguridad social, los acuerdos, instrumentos y convenios internacionales vigentes, incluidos los relativos al medios ambiente, y otras leyes pertinentes".

Cuaderno 90.indd 250 11/22/04 4:31:22 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995	***Objetivo estratégico F. 5:*** Eliminar la segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo. ***Párrafo 178 b):*** Promulgar y hacer cumplir las leyes e introducir medidas de aplicación, incluso mecanismos de recurso y el acceso a la justicia en caso de incumplimiento, a fin de prohibir la discriminación directa e indirecta por motivos de sexo, estado civil o situación familiar en relación con el acceso al empleo y las condiciones de empleo, con inclusión de la capacitación, los ascensos, la salud y la seguridad, y en relación con el despido y la seguridad social de los trabajadores, incluso la protección legal contra la hostigamiento sexual y racial. ***Párrafo 178 c):*** "Promulgar y hacer cumplir leyes y elaborar políticas aplicables en el lugar de trabajo contra la discriminación por motivo de género en el mercado de trabajo, con especial consideración a las trabajadoras de más edad, en la contratación y los ascensos y en la concesión de las prestaciones de empleo y la seguridad social, así como en lo relativo a las condiciones de trabajo discriminatorias y el hostigamiento sexual; se deben establecer mecanismos para revisar y vigilar periódicamente esas leyes".
Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995	***Capítulo II*** – Erradicación de la Pobreza ***Sección D.*** Aumento de la protección social y disminución de la vulnerabilidad ***38.*** "Los sistemas de protección social deben tener, cuando proceda una base legislativa y deben fortalecerse y ampliarse, según sea necesario, a fin de proteger de la pobreza a las personas que no pueden encontrar trabajo, las que no pueden trabajar por razones de enfermedad, discapacidad, edad avanzada o maternidad, o por tener que cuidar niños o parientes enfermos o de mayor edad (…) Para ello se requiere: a) Fortalecer y ampliar los programas para los necesitados, los programas que brindan protección básica a todos y los programas de seguro social; la selección de programas en cada país dependerá de su capacidad financiera y administrativa; b) Elaborar, cuando sea necesario, una estrategia de ampliación gradual de los programas de protección social que ofrezcan seguridad social a todos con arreglo a un calendario y en condiciones que guardan relación con los contextos nacionales; (…)

Cuaderno 90.indd 251 11/22/04 4:31:22 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995	g) Ampliar y fortalecer los programas de protección social para proteger a los trabajadores, incluidos los trabajadores por cuenta propia, así como a sus familias, del riesgo de caer en la pobreza, proporcionando seguridad social al mayor número posible de personas, facilitando prestaciones rápidamente y velando por que los trabajadores conserven sus derechos cuando cambian de empleo; h) Garantizar, mediante una reglamentación apropiada, que los planes de protección social que se financian mediante cuotas sean eficientes y transparentes, y que las aportaciones de los trabajadores, los empleadores y el Estado y la acumulación de recursos puedan ser examinados por los participantes; (...) i) Asegurar que los programas de protección y apoyo social atiendan las necesidades de la mujer, y especialmente que tengan en cuenta los múltiples papeles e intereses de la mujer, en particular, su reintegración al trabajo en el sector estructurado después de períodos de ausencia; el apoyo a las mujeres de edad, y el fomento de la aceptación de los múltiples papeles y responsabilidades de la mujer". ***40.*** "Se deben desplegar esfuerzos especiales para proteger a las personas mayores, incluidas las que sufren de discapacidades, para lo cual se requiere: (...) c) Velar por que las personas mayores puedan satisfacer sus necesidades humanas básicas mediante el acceso a los servicios sociales y a la seguridad social, que se preste asistencia a los necesitados, y que se proteja a las personas mayores de maltrato y la violencia y se las trate como un recurso y no como una carga; (...) f) Fortalecer medidas y mecanismos para que los trabajadores jubilados no caigan en la pobreza, teniendo en cuenta su contribución al desarrollo de sus países". ***Capítulo III.*** Creación de empleo productivo y reducción del desempleo ***Sección A.*** Importancia central del empleo en la formulación de políticas ***Párrafo 48 g):*** "Instaurar mecanismos de seguridad social adecuados a fin de reducir al máximo los perjuicios que puedan sufrir los trabajadores, sobre todo los más vulnerables de ellos, como consecuencia de los programas de ajuste estructural, estabilización o reforma y crear condiciones para que quienes han perdido su puesto de trabajo puedan reincorporarse al mercado laboral, ofreciéndoles, entre otras cosas, una educación y una reorientación profesional continua". ***Sección C.*** Mejoramiento de la calidad del trabajo y el empleo

Cuaderno 90.indd 252 11/22/04 4:31:23 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995	***Párrafo 56:*** "Para garantizar la participación plena de la mujer en el mercado de trabajo y su acceso sin distinciones a las oportunidades de empleo se requiere: (…) b) Eliminar la discriminación por razones de sexo, e incluso tomar medidas resueltas, cuando proceda, en la contratación, los sueldos, el acceso a créditos, las prestaciones, los ascensos, la promoción de las perspectivas de carrera, la asignación de empleo, las condiciones de trabajo, la seguridad en el empleo y las prestaciones de seguridad social". ***Sección D.*** Mejoramiento de las oportunidades de empleo para grupos con necesidades concretas. ***Párrafo 58 c):*** (Para solucionar el problema del desempleo se requiere) "el fomento de sistemas de seguridad social que reduzcan las barreras y la falta de incentivos al empleo y que permitan a los desempleados aumentar su capacidad para participar activamente en la sociedad, mantener un nivel de vida adecuado y aprovechar las oportunidades de empleo". ***Párrafo 63 b):*** (Para enfrentar la situación de los trabajadores migratorios y sus familiares) "se insta a los gobiernos de los países de acogida a que consideren, de conformidad con la legislación nacional, la posibilidad de brindar a los migrantes documentados que reúnen los requisitos sobre la duración de la estancia y a los miembros de sus familias que viven regularmente en el país el mismo trato que a sus propios ciudadanos en lo que se refiere a derechos humanos básicos, incluida la igualdad de oportunidades y trato con respecto a (….) la seguridad social (….)". ***Sección E.*** Reconocimiento y comprensión más amplios del trabajo y el empleo ***Párrafo 64 e):*** (Se requiere) "examinar diversas políticas y programas, incluida la legislación en materia de seguridad social y los sistemas tributarios, de conformidad con las prioridades y políticas nacionales, para determinar cómo facilitar la flexibilidad en la forma en que las personas dividen su tiempo entre la educación y la capacitación, el empleo remunerado, las responsabilidades familiares, las actividades voluntarias y otras formas de trabajo útiles para la sociedad, el descanso y la jubilación, con especial atención a la situación de la mujer, en especial los hogares mantenidos por mujeres".

Cuaderno 90.indd 253 11/22/04 4:31:24 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Convenios y Recomendaciones de la OIT [2]	
Convenio relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933 (N° 35).	
Convenio relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados de empresas agrícolas, 1933 (N° 36).	
Convenio relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933 (N° 37).	
Convenio relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asalariados de empresas agrícolas, 1933 (N° 38).	
Convenio relativo al seguro obligatorio de muerte de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933 (N° 39).	
Convenio relativo al seguro obligatorio de muerte de los asalariados de empresas agrícolas, 1933 (N° 40).	
Convenio relativo a la organización de un régimen internacional para la conservación de los derechos del seguro de invalidez, vejez y muerte, 1935 (N° 48).	
Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (N° 67). (Establece el seguro social obligatorio como base de la seguridad de los medios de vida y los riesgos que deben quedar cubiertos).	
Convenio relativo a la seguridad social de la gente del mar, 1946 (N° 70).	
Recomendación sobre los acuerdos relativos a la seguridad social de la gente del mar, 1946 (N° 75).	
Convenio relativo a las pensiones de la gente del mar, 1946 (N° 71).	
Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social, 1952 (N° 102).	
Convenio relativo a la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, 1962 (N° 118).	
Convenio relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (N° 128).	
Recomendación sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (N° 131).	
Convenio sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (N° 156). *Artículo 4* Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, deberán adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para: b) tener en cuenta sus necesidades en lo concerniente a las condiciones de empleo y seguridad social.	

2 Se excluyen los convenios y recomendaciones sobre seguridad social referidos específicamente a asistencia médica, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones por desempleo y prestaciones por maternidad.

Cuaderno 90.indd 254 11/22/04 4:31:24 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Recomendación sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (N° 165). *VI. Seguridad Social* 27. Debería poderse acordar a los trabajadores con responsabilidades familiares, cuando ello sea necesario, prestaciones de seguridad social, una desgravación fiscal u otras medidas apropiadas compatibles con la política nacional. 29. Ningún trabajador debería ser excluido de la protección de la seguridad social a causa de la actividad profesional de su cónyuge y de los derechos a prestaciones que emanan de esa actividad.	
Convenio sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (N° 157).	
Recomendación sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (N° 167).	
Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar, 1987 (N° 165) (revisado).	
Convenio sobre el fomento del empleo y la protección del desempleo, 1988 (N° 168). *Artículo 25* 1. Todo Miembro deberá asegurar la adaptación de los regímenes de seguridad social relacionados con el ejercicio de una actividad profesional a las condiciones de la actividad profesional de los trabajadores a tiempo parcial cuyo período de trabajo o cuyas ganancias, en condiciones prescritas, no puedan considerarse insignificantes.	

Cuaderno 90.indd 255 11/22/04 4:31:25 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (N° 176). ***I. Fomento del Empleo Productivo*** 6. Los Miembros deberían garantizar la coordinación de los regímenes legales y alentar la coordinación de los regímenes privados de pensiones, a fin de eliminar los obstáculos a la movilidad profesional. 10. Los Miembros deberían, cuando proceda, de conformidad con las disposiciones de acuerdos multilaterales, invertir las posibles reservas acumuladas por los regímenes legales de pensiones y los fondos de previsión y estimular la inversión procedente de fuentes privadas, incluidos los regímenes privados de pensiones, con miras a fomentar, y no desalentar, el empleo en el país, a reserva de las garantías necesarias en cuanto a seguridad y rendimiento de las inversiones realizadas. 11. La instauración progresiva, en las zonas urbanas y rurales, de servicios comunitarios, incluidos los servicios de atención médica financiados con las cotizaciones de la seguridad social o con otros recursos, debería servir para multiplicar los empleos y para impartir formación al personal, contribuyendo al propio tiempo de manera concreta a la realización de los objetivos nacionales en materia de promoción del empleo. ***III. Protección de los Desempleados*** 21. Los Miembros deberían procurar, en las condiciones prescritas, garantizar a los beneficiarios de indemnizaciones de desempleo que se tomen en consideración los períodos en que se abonan dichas indemnizaciones: a) para la adquisición del derecho y, según el caso, el cálculo de las prestaciones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes; b) para la adquisición del derecho a la asistencia médica, a los subsidios de enfermedad y de maternidad y a las prestaciones familiares, una vez terminado el desempleo, cuando la legislación del Miembro prevea tales prestaciones y subordine directa o indirectamente el derecho a ellas a una condición de actividad profesional. 22. Los Miembros deberían procurar adaptar los regímenes legales de seguridad social relacionados con el ejercicio de una actividad profesional a las condiciones de la actividad profesional de los trabajadores a tiempo parcial. La adaptación requerida, prevista en el artículo 25 del Convenio, debería referirse particularmente, en condiciones prescritas, a: a) las duraciones mínimas de trabajo y las cuantías mínimas de ganancias que condicionan el derecho a indemnización en los regímenes básicos y en los regímenes complementarios; b) las remuneraciones máximas para el cálculo de las cotizaciones; c) el período de calificación exigible para tener derecho a las prestaciones; d) las modalidades de cálculo de las prestaciones en metálico, y en especial de las pensiones, en función de las ganancias y de la duración de la cotización, del seguro o de la actividad profesional; e) el derecho a prestaciones mínimas y a prestaciones a tanto alzado, especialmente prestaciones familiares, sin reducción.	

Cuaderno 90.indd 256 11/22/04 4:31:25 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
28. Los Miembros que hayan instituido un fondo nacional de previsión podrían estudiar la posibilidad de autorizar, en beneficio de los titulares de cuenta en dicho fondo cuyas ganancias queden interrumpidas debido a un desempleo de larga duración y cuya situación familiar sea precaria, el pago de prestaciones periódicas en metálico para hacer frente a sus necesidades esenciales. Se podrían fijar límites a la cuantía y duración de estas prestaciones en función de las circunstancias, y especialmente del saldo de la cuenta.	
Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (N° 175). *Artículo 6* Los regímenes de seguridad social establecidos por ley que estén ligados al ejercicio de una actividad profesional deberán adaptarse de forma que los trabajadores a tiempo parcial gocen de condiciones equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable; estas condiciones podrán determinarse de forma proporcional a la duración del tiempo de trabajo, a las cotizaciones o los ingresos, o mediante otros métodos que sean conformes a la legislación y la práctica nacionales. *Artículo 8* 1. Los trabajadores a tiempo parcial cuyos ingresos y duración del tiempo de trabajo sean inferiores a límites mínimos determinados podrán ser excluidos por todo Miembro: a) del alcance de cualquiera de los regímenes de seguridad social previstos en el artículo 6 del presente Convenio, salvo cuando se trate de prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; b) del alcance de cualquiera de las medidas adoptadas en las esferas mencionadas en el artículo 7 del presente Convenio, salvo en lo relativo a las medidas de protección de la maternidad distintas de aquellas previstas en el contexto de uno de los regímenes de seguridad social establecidos por ley.	
Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (N° 182). 6. Las modificaciones que, de conformidad con el artículo 6 del Convenio, deberán aportarse a los regímenes de seguridad social establecidos por ley que estén ligados al ejercicio de una actividad profesional deberían tender a: a) rebajar progresivamente, cuando sea apropiado, los requisitos relativos a los límites mínimos de ingresos o de duración del tiempo de trabajo que determinan el acceso a dichos regímenes; b) asegurar a los trabajadores a tiempo parcial, según sea apropiado, el beneficio de las prestaciones mínimas o de monto fijo previstas, especialmente las prestaciones de vejez, de enfermedad, de invalidez y de maternidad, así como las asignaciones familiares; c) admitir, en principio, que los trabajadores a tiempo parcial cuya relación de trabajo ha terminado o ha sido interrumpida y que sólo buscan un empleo a tiempo parcial, cumplen con la condición de disponibilidad para el trabajo exigida para la concesión de prestaciones de desempleo; d) reducir el riesgo de que los trabajadores a tiempo parcial sean perjudicados por regímenes de seguridad social que:	

Cuaderno 90.indd 257 11/22/04 4:31:26 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
i) condicionan el derecho a las prestaciones a un período determinado de cotización, de seguro o de servicio durante un plazo de referencia determinado, o ii) fijan el monto de las prestaciones basándose a la vez en el promedio de los ingresos anteriores y en la duración de los períodos de cotización, de seguro o de servicio. 7.1) Para permitir que los trabajadores a tiempo parcial gocen de una protección tan amplia como sea posible, deberían rebajarse progresivamente, cuando sea apropiado, los requisitos relativos a los límites mínimos de acceso a los regímenes profesionales de seguro privado que completan los regímenes de seguridad social establecidos por ley o los sustituyen. 2) En estos regímenes, los trabajadores a tiempo parcial deberían gozar de condiciones equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable, las cuales podrían determinarse, cuando sea apropiado, proporcionalmente a la duración del tiempo de trabajo, las cotizaciones o los ingresos. 8.1) Cuando sea apropiado, deberían rebajarse progresivamente los requisitos relativos a los límites mínimos de ingresos o de duración del tiempo de trabajo fijados en virtud del artículo 8 del Convenio en las esferas previstas en el artículo 7 del mismo. 2) Los períodos de servicio que se exijan a los trabajadores a tiempo parcial para beneficiarse de las medidas de protección en las esferas previstas en el artículo 7 del Convenio no deberían ser más prolongados que los que se exijan a los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. 9. En caso de que los trabajadores a tiempo parcial tuviesen más de un empleo, el total de sus horas de trabajo, cotizaciones o ingresos se debería tomar en cuenta al determinar si satisfacen los requisitos de los límites mínimos prescritos en los regímenes de seguridad social establecidos por ley que están ligados al ejercicio de una actividad profesional. 10. Los trabajadores a tiempo parcial deberían percibir, en condiciones equitativas, las mismas compensaciones pecuniarias adicionales al salario básico que reciben los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. 16. Debería procederse a la adaptación de las disposiciones de los regímenes de seguridad social establecidos por ley y ligados al ejercicio de una actividad profesional que desalienten el recurso al trabajo a tiempo parcial o la aceptación de trabajos de esa índole. Dicha adaptación debería efectuarse, en particular, cuando, en virtud de tales disposiciones: a) se deban pagar cotizaciones proporcionalmente más elevadas en el caso de los trabajadores a tiempo parcial, salvo que estén justificadas por prestaciones correspondientes que sean proporcionalmente más elevadas; b) disminuyan considerablemente, sin motivos razonables, las prestaciones de desempleo a que tengan derecho los desempleados que acepten con carácter temporal un trabajo a tiempo parcial; c) se dé demasiada importancia, a efectos del cálculo de las prestaciones de vejez, a la reducción de los ingresos debida al trabajo a tiempo parcial efectuado únicamente durante el período previo a la jubilación.	

Cuaderno 90.indd 258 11/22/04 4:31:27 PM

Instrumento	Disposición
SISTEMA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS	
Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (N° 177). ***Artículo 4*** 2. La igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de: e) la protección por regímenes legales de seguridad social. ***Artículo 7*** La legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo deberá aplicarse al trabajo a domicilio teniendo en cuenta las características propias de éste y deberá determinar las condiciones en que, por razones de seguridad y salud, ciertos tipos de trabajo y la utilización de determinadas sustancias podrán prohibirse en el trabajo a domicilio.	
Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (N° 184). ***IX. Seguridad social y protección de la maternidad*** 25. Los trabajadores a domicilio deberían recibir protección en materia de seguridad social. Esta protección podría otorgarse mediante: a) la extensión de los regímenes existentes de seguridad social a los trabajadores a domicilio; b) la adaptación de los regímenes de seguridad social para que amparen a los trabajadores a domicilio; o c) la creación de cajas o regímenes especiales para los trabajadores a domicilio. 26. La legislación nacional sobre la protección de la maternidad debería aplicarse a los trabajadores a domicilio. ***X. Protección en los casos de terminación de la relación de trabajo*** 27. Los trabajadores a domicilio deberían disfrutar de la misma protección que los otros trabajadores en caso de terminación de la relación de trabajo.	

Cuaderno 90.indd 259 11/22/04 4:31:27 PM

SISTEMA AMERICANO	
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	***Artículo XVI*** Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.
"Protocolo de San Salvador" (1988) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.	***Artículo 9*** 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y , cuando se trate de mujeres, licencia atribuida por maternidad antes y después del parto.
Código Iberoamericano de Seguridad Social, 1996	
Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995	***Area estratégica II:*** Desarrollo económico y social con perspectiva de género: participación equitativa de las mujeres en las decisiones, las responsabilidades y los beneficios del desarrollo. ***Objetivo estratégico II.3:*** Asegurar a las mujeres el acceso equitativo al trabajo productivo, al empleo, a los recursos productivos y a las nuevas tecnologías, en el marco de políticas de mejoramiento de su situación social y económica, y velar por la igualdad de oportunidades y trato en materia de condiciones laborales y de remuneraciones, así como de posibilidades de mejoramiento y desarrollo en el campo laboral y de acceso de las mujeres a puestos directivos. ***Acción estratégica II.3.e:*** "Mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres mediante la eliminación de la discriminación salarial, el pleno respeto de los derechos laborales, el acceso a los sistemas de previsión y seguridad social, y la creación por ley de servicios de apoyo para mujeres y hombres trabajadores, entre ellos guarderías infantiles y otros servicios sociodomésticos, y crear mecanismos para el efectivo cumplimiento de las disposiciones pertinentes." ***Acción estratégica II.3.j:*** "Mejorar las condiciones laborales de las mujeres que realizan trabajos no remunerados y que trabajan en el sector informal; recopilar información sobre el valor de su trabajo, a fin de asegurar que reciban las prestaciones que correspondan de parte de los sistemas de seguridad social y de jubilación.

Cuaderno 90.indd 260 11/22/04 4:31:28 PM

Declaración de Ottawa, Conferencia de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA), 2001	Estamos comprometidos a integrar una perspectiva de género en el desarrollo y aplicación de todas las políticas laborales, ...; a abordar los prejuicios de género en ... la discriminación en materia de beneficios de protección social.

Cuaderno 90.indd 261 11/22/04 4:31:28 PM