
mujer y desarrollo

L

egislación previsional y equidad de género en América Latina

Laura C. Pautassi



NACIONES UNIDAS



Unidad Mujer y Desarrollo

Proyecto CEPAL/ Gobierno de los Países Bajos
“Impacto de género de la reforma de pensiones
en América Latina”

Santiago de Chile, noviembre de 2002

Este documento fue preparado por Laura C. Pautassi, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, en el marco del proyecto “Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina”, con el apoyo financiero del Gobierno del Reino de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1803-P

ISBN: 92-1-322094-4

ISSN impreso: 1564-4170

ISSN electrónico: 1680-8967

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.116

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.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Seguridad social en América Latina: una lectura desde la perspectiva de género	11
A. Introducción	11
B. Precisiones conceptuales sobre seguridad social	12
C. Perspectiva histórica	15
D. Cobertura en seguridad social	18
E. Reformas previsionales en América Latina	21
F. La seguridad social y los límites de la acción pública y del mercado de trabajo	24
II. Las reformas previsionales en cinco países seleccionados	27
A. La perspectiva ausente: género y reforma previsional	30
B. Chile: el beneficio de ser los primeros	34
C. Argentina: el nuevo paradigma por excelencia	38
D. Bolivia: el menor costo	43
E. Colombia: el régimen paralelo	46
F. El Salvador: régimen sustitutivo:	51
III. El nuevo paradigma previsional	55
A. Mercado de trabajo y reforma previsional: algunas evidencias	55
B. Trabajo no remunerado: la cuestión pendiente	57
C. Mecanismos de contralor de las reformas	59
D. Género y reforma previsional: lecciones aprendidas	67
E. Recomendaciones	71

Bibliografía	81
Serie Mujer y desarrollo: números publicados	85

Índice de cuadros

Cuadro 1	Condiciones de adquisición del derecho a la pensión por vejez	32
Cuadro 2	Evolución de los aportantes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP)	43

Resumen

La seguridad social de las mujeres en América Latina es un problema no resuelto. Las reformas previsionales realizadas en los últimos años tampoco han contribuido a su solución y han acentuado la vulnerabilidad de las personas frente a las redes de protección social. En otros términos, a la falta de equidad que caracterizaba los sistemas de seguridad social en la región, se le suman las nuevas inequidades que han traído aparejadas las reformas.

El objetivo específico del presente estudio consiste en analizar las modalidades de resolución entre los principios de obligatoriedad de afiliación al sistema que se establecen mediante las leyes previsionales y la situación de desigualdad que se expresa en la segmentación laboral y el consiguiente acceso a la seguridad social en América Latina. Desde una perspectiva de género, interesa saber qué tipo de cambios se ha producido con el paso de un sistema de reparto al de capitalización individual.

Se realizó un análisis comparativo del marco conceptual y jurídico que inspiró la legislación de las reformas de los sistemas de pensiones, con especial énfasis en los supuestos explícitos e implícitos que contienen sobre las mujeres como beneficiarias de tales sistemas. Para ello, se examinaron las leyes de previsión social de Chile, Argentina, Bolivia, Colombia y El Salvador, identificando los efectos diferenciados, para hombres y mujeres, de las reformas en cada uno de esos países.

En un contexto caracterizado por una mayor inseguridad socioeconómica, el envejecimiento poblacional, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y su mayor exclusión de los beneficios de la seguridad social, resulta indispensable incluir la equidad de género en el diseño e implementación de políticas económicas y sociales, a fin de garantizar ciertos estándares de calidad de vida para todos, especialmente para los adultos y las adultas de más edad. En consecuencia, en este trabajo se incluyen recomendaciones de políticas y líneas de investigación que incorporan dimensiones tales como el trabajo reproductivo, la discriminación salarial, los cambios en los mecanismos contralores del funcionamiento de los nuevos sistemas y las opciones de políticas públicas que contemplan la equidad de género en materia previsional.

Introducción

Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto "*Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina*", cuyo objetivo general consiste en sistematizar el conocimiento disponible sobre las brechas de género relativas a los sistemas de pensiones de países seleccionados de la región. Asimismo, se busca documentar y evaluar los efectos de los cambios en los sistemas de pensiones, incluyendo aquellos que son específicos y están relacionados con la superación de la falta de igualdad entre hombres y mujeres, y elaborar, de un modo participativo, recomendaciones de políticas públicas que contribuyan a corregir las desigualdades de género.

Las reformas previsionales en América Latina no constituyen simples modificaciones dentro de un "rango de posibilidades" que ofrecen los principios de organización de los sistemas de seguridad social que estaban vigentes. Más bien, significan la *imposición de un nuevo modelo*: sistemas de ahorros capitalizados individualmente, administrados privadamente y que reemplazan totalmente al sistema anterior o lo complementan con otros pilares de reparto. Se trata de reformas a los propios objetivos fundacionales de la institución, sobre las cuales hay muy poca experiencia y cuyos efectos son de largo plazo.

En esta dirección, las evaluaciones que existen sobre los sistemas reformados se concentran 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. 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, del monto de las pensiones y, en particular, de la calidad de vida de los beneficiarios, hombres y mujeres.

Se ha comprobado que, en términos de género, las desigualdades más notorias de los actuales sistemas de pensiones se refieren a la cobertura, la edad de retiro, la utilización de tablas actuariales para el cálculo del beneficio y el monto de la pensión para la mujer. Esta situación de inequidad es cada vez más preocupante, si se toma en cuenta que las tendencias demográficas muestran que, en América Latina, viven más ancianas que ancianos.

Si a esto se suma el hecho de que la participación de la mujer en el mercado de trabajo ha ascendido en los últimos años, especialmente en tareas precarias y sin cobertura previsional, el resultado es que hay menos mujeres beneficiarias de los sistemas de previsión social.¹

Por otra parte, las condiciones de vida de la población latinoamericana se han deteriorado aceleradamente en los últimos años, y ha aumentado el número de ancianos y ancianas que vive en condiciones de pobreza. Esto no sólo afecta la calidad de vida de los adultos mayores, 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.² Es decir, los ancianos no se consideran como "los más vulnerables entre los vulnerables" y, por lo tanto, se priorizan acciones para 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 a través de programas asistenciales focalizados o por una difusa garantía de pensión mínima. Si a ello se le agrega que la relación afiliado/cotizante activo fue descendiendo en los últimos años, para 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.³

Respecto al impacto de las reformas en términos de género, para evaluar un proceso de reforma de tal magnitud es fundamental considerar el principio de igualdad, que demanda, en primer lugar, una misma condición jurídica, y luego, la existencia efectiva de oportunidades de vida. Si bien el primer principio "de iure" se encuentra garantizado en la Carta Magna de los países y por su adhesión a los pactos y tratados internacionales, no sucede lo mismo con las condiciones de vida, ya que éstas no son similares para todos y tampoco existen niveles mínimos garantizados para cada individuo.⁴

En materia de legislación previsional, se comprueba, específicamente, la falta de promoción de oportunidades para acceder al sistema, ampliar la cobertura, aumentar la cotización, disminuir el riesgo y equiparar el cálculo actuarial. Todo esto difiere considerablemente entre hombres y mujeres y, en definitiva, se traduce en condiciones de inequidad para la mujer. Una vez más, la principal discriminación la constituyen las oportunidades diferenciales por sexo en el mercado de trabajo.

Hay que admitir que los problemas que se vislumbran en el mercado laboral obligan a discutir la racionalidad del conjunto del sistema de políticas sociales y no sólo el acotado subconjunto de la seguridad social. La tendencia dominante en América Latina y la que inspiró las reformas estructurales de la última década pretenden fortalecer los sistemas contributivos cuando, al mismo tiempo, las economías no son capaces de dar trabajo en condiciones de ingresos suficientes y estables. Al respecto, el caso argentino resulta paradigmático. A su vez, ante la

¹ En los países de transición demográfica más avanzada —como el caso de Argentina— las mujeres mayores de 60 años tienen una gravitación de un 30% mayor que las correspondientes a los hombres. Este porcentaje se reduce alrededor del 15% en los países restantes, a excepción de Bolivia y Brasil (que es alrededor del 20%). En diez países de la región, la cobertura del sistema previsional no alcanza al 25% de la población de 60 años y más de edad (CEPAL, 2000).

² Es en esta dirección que apunta el Informe del Banco Mundial (1994), que puede considerarse como una "referencia" obligada en materia de reformas previsionales.

³ El porcentaje de afiliados que son cotizantes activos en los nuevos sistemas previsionales es de sólo 48% a 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 decreció constantemente: de 76% en 1981 a 53% en 1998 (Mesa Lago, 2000: 25).

⁴ Sen (1985) define las oportunidades de vida como la capacidad que tiene una persona para desenvolverse (funcionar) dentro del sistema social que le toca vivir, esto significa, aquello que puede "hacer" (*can do*) o puede "ser" (*can be*).

imposición de sistemas de capitalización individual, con ingresos irregulares o sin un ingreso (como es el caso del trabajo reproductivo), no resulta posible acceder a una cuenta de capitalización individual y poder sostenerla.

Por lo mismo, las amplias y variadas expresiones de precariedad laboral y exclusión social que se verifican en la región alertan sobre las tendencias hacia la mayor incertidumbre que tienen los ciudadanos y las ciudadanas con respecto a sus oportunidades de vida, como también hacia un alto riesgo de verse involucrados en trayectorias que deriven en una situación de pobreza y marginalidad social.

Las reformas previsionales de los últimos años no contemplaron las situaciones discriminatorias. Tampoco se orientaron en el sentido de aumentar la cobertura (tanto vertical como horizontal) de las redes de seguridad social, sino que más bien trasladaron a los propios ciudadanos y ciudadanas gran parte de la responsabilidad de la cobertura frente a los riesgos sociales. Como resultado, se diluyen la responsabilidad social y la cobertura universal, dejando al propio interesado la responsabilidad de su situación futura.

Es necesario, entonces, comprender que la seguridad social no se traduce sólo en una cuestión económica, sino que 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 las siguientes interrogantes: ¿Es la “seguridad” en el ingreso más importante que la “rentabilidad”? ¿Qué se debe privilegiar, lo “básico” y “necesario” antes que lo “máximo”? O bien, ¿la mayor “cobertura” frente a una más alta capitalización de fondos?

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

Y si a ello se le agrega la intermitencia del trabajo femenino, debido principalmente a las tareas reproductivas, la situación se torna aun 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 vía matrimonial (viudez) o que no tienen ninguna cobertura y a los cuales se les debe garantizar alguna renta mínima. Se debe asegurar que exista mayor igualdad, lo cual es muy diferente a reducir la seguridad social a un gasto “focalizado” en los indigentes. En este sentido, las mujeres, como miembros de grupos en desventaja, pierden en múltiples sentidos.

La situación descrita es el resultado de muchos factores, pero primordialmente se puede señalar que la inseguridad de las personas deviene de 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? Esta es una interrogante crucial para poder analizar las reformas previsionales desde una perspectiva de género.

Para los fines expositivos de esta investigación, se presenta una conceptualización de la seguridad social desde una perspectiva de género, precisando su alcance y teniendo en cuenta la dimensión histórica. La idea es conocer todo el proceso –nacimiento, desarrollo y crisis– de los sistemas de seguridad social, que es decisivo para entender las reformas que se han llevado a cabo desde la década de los ochenta. Entre otras razones, porque los resultados de dicha transformación

son dependientes de la dinámica del modelo previo y cobran mayor relevancia si se considera la perspectiva de género.

Como la vejez es una de las contingencias más difíciles de determinar, resulta indispensable precisar su alcance, ya que la misma tiene una especificidad de género que no puede dejarse de lado en los análisis de la seguridad social. Con ese fin, se examina la cobertura en materia de seguridad social y las situaciones de riesgo previstas.

En el capítulo segundo se busca demostrar cómo en los procesos de reforma en cada uno de los países se acentuaron las situaciones de desigualdad previa, generando sistemas de pensiones excluyentes, no sólo de categoría de trabajadores, sino de gran cantidad de ciudadanos y ciudadanas. Las condiciones de adquisición del derecho previsional en las legislaciones reformadas siguen un patrón que, en términos generales, es común a todas. Sin embargo, en cada una se pueden observar normativas particulares que manifiestan su neutralidad en términos de género. Para tal fin, se analiza la legislación de cada uno de los cinco países seleccionados: Chile, Argentina, Bolivia, Colombia y El Salvador.

El nuevo paradigma previsional se revisa en el tercer capítulo, estableciendo la relación entre mercado de trabajo, economía del cuidado y sistema de previsión. Especial atención se le dedica a los mecanismos contralores establecidos por medio de las reformas, tanto en lo que se refiere a la creación de nuevas instituciones (administradoras y superintendencias de fondos de pensiones) como a la adecuación de las leyes previsionales a la Constitución de cada país y a los pactos internacionales.

Finalmente, las conclusiones y recomendaciones están destinadas a identificar 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 todos aquellos que no "califican" para acceder a un sistema de pensiones. Asimismo, se examinan los problemas que se han generado a raíz de innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas integrales de seguridad social y hacer más efectivos los derechos sociales.

I. Seguridad social en América Latina: una lectura desde la perspectiva de género

A. Introducción

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 forma los modernos estados —ya se trate de los denominados Estados de Bienestar como los de tipo liberal— han buscado por diferentes vías garantizar legalmente la seguridad o el "bienestar" de sus ciudadanos/as por medio de políticas públicas.

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

La seguridad, como objetivo de política estatal, busca proteger al individuo de los riesgos materiales y de las inseguridades materiales individuales típicas (relacionadas con enfermedades, la incapacidad para mantener el trabajo o para encontrar un empleo debido a la pérdida de habilidades, la falta de ingresos para afrontar la maternidad, la crianza de niños/as, y/o su educación; la necesidad de garantizarse un ingreso durante la vida pasiva o ante la pérdida del sostén del hogar).

Estas situaciones, denominadas *contingencias*, no deben ser resueltas por la caridad pública o formas de mutualismo o cooperación, sino deben ser provistas por medio de *arreglos colectivos*.

La seguridad social se traduce en la acción estatal basada en la ley formal, garantizada mediante derechos sociales y por medio de la intervención técnico-administrativa del aparato estatal.³

Junto con el aspecto normativo, existe un supuesto operativo, que refiere a la necesidad de definir y precisar el alcance de la seguridad social. Esto es, “cuánto”, “qué tipo de acción”, “en beneficio de qué categorías de personas” y, naturalmente, “a cargo de quién”. Esta definición resulta crucial en términos de género.

En otros términos, las condiciones individuales por las cuales no se satisfacen las necesidades, se reconocen, a los efectos de la seguridad social, como causadas por procesos fuera de control de la persona, las cuales traen aparejadas consecuencias de índole colectiva que implican externalidades también colectivas (por caso conflictos sociales desintegradores), que resultan de la condición de inseguridad y pobreza, todo lo cual afecta intereses y bienes colectivos (Offe, 1995).

Por lo tanto, no se puede entender de forma adecuada el derecho a la seguridad social, si no se presta cuidadosa atención a la gama de preocupaciones y de presiones que le dieron origen. Mucho menos se puede realizar un abordaje desde una perspectiva de género, si no se conocen los supuestos para el tratamiento de los grupos poblacionales y la estructura de poder imperante.

B. Precisiones conceptuales sobre seguridad social

El término seguridad social se ha utilizado, por lo general, para referirse a esquemas formales que cubren las contingencias básicas que estableció la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1952, en la Convención No. 102 para la Seguridad Social (Estándares Mínimos), que comprenden: cuidados de la salud; incapacidad laboral por enfermedad; discapacidad adquirida por el trabajo; desempleo; maternidad; manutención de los hijos; invalidez; edad avanzada, y muerte del sostén del hogar. El acceso a estas formas de seguridad social puede darse a través de una combinación de aportes de los propios trabajadores, los empleadores, y los gobiernos.

Este concepto de seguridad social amplio, incluye los siguientes programas: 1) *seguros sociales*: i) pensiones de vejez (denominadas jubilación o retiro) invalidez y muerte o sobrevivientes; ii) atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales (accidentes de 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 hospitalaria gratuita para personas carentes de recursos y, 4) *sistemas nacionales de salud*: en su mayoría administrados por los ministerios de salud nacionales.

Generalmente se distingue entre *seguro social*, que cuenta con aportes de los beneficiarios y de los empleadores y/o el Estado, y *asistencia social*, que no tiene el principio del seguro -es decir, los gobiernos deciden que ciertos grupos de ciudadanos/as necesitan asistencia, y que el gobierno debe pagar por ésta, mediante diversos mecanismos de tributación.

Una distinción adicional es que la seguridad social habitualmente se refiere a formas colectivas de previsión; sin embargo, resulta útil incluir también bajo el título de "seguridad social"

³ Offe (1995) agrega que ninguna de estas cuestiones se ha establecido de manera sencilla e incuestionable, de allí la naturaleza ambigua y "oscura" de la seguridad social.

en el sentido genérico, a aquellas personas que se encargan ellas mismas de cubrir sus propios riesgos: ahorros privados para la jubilación, por ejemplo, o pólizas de seguro de vida.

En sentido genérico, el derecho a la seguridad social, se origina en la situación de empleo asalariado e incluye los beneficios que forman parte del paquete total del salario o sueldo; comúnmente se hace referencia a éste como el "salario social". Los beneficios más habituales son: i) compensación por invalidez ocasionada por el trabajo; ii) beneficios de jubilación o pensión por retiro; iii) beneficios por cesantía y maternidad y, iv) beneficios por muerte. Los integrantes del hogar del trabajador/a —cónyuge y niños/as— tuvieron acceso a la seguridad social por medio de mecanismos de "cascada" o "goteo", esto es por extensión de los beneficios del trabajador/a asalariado. En algunos países, una parte importante de las luchas sindicales se centraron en aumentar el rango o cobertura de los componentes del salario social - para incluir, por ejemplo, permiso maternal, o colegiatura de los niños, o jardines maternos.

Estos esquemas de seguridad social basados en la categoría de trabajador/a asalariado crecieron paralelamente a la expansión de los sistemas de salud pública en países industrializados y en los países pioneros en América Latina. Asimismo otros países han extendido los pilares de la seguridad social, que pueden incluir, asistencia social estatal (no contributiva); esquemas contributivos de seguro social; un sector privado de ahorro; entre otros.

El régimen de reparto, generalmente denominado público, posee un régimen financiero que puede ser de dos tipos: i) reparto: cuando no cuenta con una reserva o la misma es de bajo monto y el ingreso anual se utiliza para pagar las prestaciones en el mismo año y, ii) capitalización parcial colectiva (CPC) ya que se acumula una reserva que puede o no mantener en equilibrio el programa durante un período de tiempo pero no indefinidamente.⁴

Este sistema posee una cotización no definida ya que no es fija sino incierta y tiende a aumentar en el largo plazo debido a varios factores: maduración del programa, envejecimiento de la población y cambios en las prestaciones. La prestación se encuentra definida, ya que la forma de calcularla está determinada por ley. Sin embargo, es común que una pensión definida no lo sea en los hechos porque puede no ser financieramente sostenible y su valor real puede deteriorarse. En los sistemas de reparto existe una relación explícita entre los beneficios que se otorgan y los aportes que se realizan y el sistema en sí mismo es básicamente redistributivo. La pregunta es si siempre redistribuyen progresivamente.⁵

El sistema de reparto introduce un elemento de seguridad al establecer un pacto implícito de solidaridad, mediante el cual los trabajadores/as se comprometen a sostener a los jubilados y pensionados, eliminando el riesgo que amenaza a los sistemas de capitalización para mantener una rentabilidad financiera razonable en el largo plazo. Esto es, el sistema de capitalización define el beneficio en función del aporte realizado, en cambio el sistema de reparto posibilita la implementación de mecanismos que permitan procesos progresivos de redistribución. Por lo mismo una crisis financiera del sistema afecta a todos por igual.

Concordantemente, los sistemas de reparto se fundamentaban en una abundante doctrina jurídica que estableció los principios de universalidad, integridad, solidaridad y unidad como fundantes de la seguridad social. Los mismos encuentran su razón de ser en los enfoques dominantes en la política de la seguridad social, lo cual no implica que los mismos se materializaran en la práctica, ni que tuvieran similares implicancias para hombres y mujeres. De

⁴ Mesa Lago (1999) señala que usualmente se lo denomina como régimen público para diferenciarlo del de capitalización llamado privado, cuando en realidad ambos son públicos por el alto costo de la transición que es asumido por el Estado.

⁵ Se puede considerar a un sistema previsional como redistributivo cuando distribuya desde los sectores de ingresos altos a los de ingresos medios o bajos. En el caso de los países latinoamericanos, se acusa que en los sistemas de reparto la redistribución se hacía desde los sectores de ingresos medios a los altos. Y este mecanismo se daba por dos vías: las leyes especiales (normas de excepción que daban beneficios a ciertos grupos especiales, por caso militares, legisladores, entre otros) y los juicios contra el Estado.

hecho los sistemas de reparto tenían claros y determinantes rasgos discriminatorios hacia las mujeres (Marco, 2002).

Por el contrario, los sistemas de capitalización individual incorporados con las reformas en la década de los años noventa, prescindieron de la doctrina social y jurídica para basarse exclusivamente en una económica, que deriva en criterios de libre elección y competencia, eficiencia y equivalencia. En el caso de esta última, toma como base el principio de justicia inherente y establece que cada uno reciba beneficios acordes con sus cotizaciones, con lo cual impide cualquier pretensión de solidaridad (Marco, 2002).

Dentro del conjunto de los Derechos Humanos, la OIT ha señalado varios, 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)*. La OIT, considerando la justicia social como esencial para garantizar una paz universal, estima que el crecimiento económico es importante pero no suficiente para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza. Por ello, destaca la necesidad de promover *políticas sociales* sólidas, garantizando 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". Los estados miembros de la OIT por su mera pertenencia, deben respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con sus constituciones nacionales, los principios relativos a tales derechos fundamentales que han sido expresados en sendos convenios internacionales, aunque no hubieran ratificado los convenios que los expresan.

En forma coincidente, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales —órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)— garantiza el reconocimiento de los estados parte del mismo, de todos los derechos económicos, sociales y culturales. En su artículo 7 reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. En ésta dirección, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado de forma consistente la prohibición de discriminación de una forma inversa como la obligación del Estado de garantizar una especial protección a los grupos sociales más vulnerables. El Comité ha destacado que “aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad” (CESCR, 1999, Observación General 3, párrafo 12).

Entre los grupos más vulnerables se encuentran las personas mayores. En su Observación General N° 6, sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores el Comité señaló que "los Estados Partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad. A este respecto, la propia función del Comité adquiere mayor importancia por el hecho de que, a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia" (CESCR, 1999, Observación General 6, párrafo 13).

El Comité agregó que “junto a personas de edad que gozan de buena salud y de una aceptable situación económica, existen muchas que carecen de medios económicos suficientes para subsistir, incluso en países desarrollados, y que figuran entre los grupos más vulnerables, marginales y no protegidos. En períodos de recesión y de reestructuración de la economía, las personas de edad corren mayores riesgos. Como ha puesto ya de relieve el Comité (Observación General 3 (1990), párr. 12), “los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros más

vulnerables de la sociedad incluso en momentos de escasez de recursos” CDESCR, 1999, Observación General 6, párrafo 17).

Por último, cabe señalar que el uso del término "*protección social*" ha comenzado a reemplazar hace poco tiempo, al de seguridad social, lo cual significa un claro retroceso. El término "seguridad social" significaba un paquete amplio de previsión, con un papel fuerte del Estado no sólo en la provisión, sino también en la regulación y el financiamiento. Por el contrario, la idea de protección social significa un modelo mucho más restringido y marca el alejamiento de una actividad estatal tan amplia como esa, para acercarse a una en que las personas, las familias y las comunidades desempeñan un papel más activo.

C. Perspectiva histórica

En las primeras etapas del desarrollo de los seguros sociales europeos, las mujeres aún no tenían acceso a los derechos de la ciudadanía "política", al tiempo que registraban escasa representación en el mercado de trabajo, donde sus salarios eran inferiores a los de los hombres. Por lo tanto, ni siquiera se las consideraba como potenciales beneficiarias de derechos sociales, salvo para prestaciones específicas para casos de pobreza, discapacidad y maternidad.⁶ Si bien el concepto de igualdad de derechos para individuos de distinto sexo es antiguo, recién a comienzos del siglo XX se tradujo jurídicamente.⁷

Las luchas de los movimientos de mujeres a fines del siglo XIX dividían sus reivindicaciones entre las mujeres de clase media que buscaban un ingreso propio por su trabajo, sosteniendo que empleo y maternidad no podían coexistir, y las mujeres de clase baja que, por necesidad económica, estaban obligadas a combinar ambas cosas. El centro de atención del denominado "feminismo maternalista" fueron las mujeres pobres, las madres solteras, las esposas de clase obrera —tanto empleadas como no empleadas, las trabajadoras fabriles, las viudas y las esposas abandonadas. Incluían 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 la de todas las madres.

En otras palabras, el objetivo era el reconocimiento de la maternidad como una "función social" (y no puramente individual o familiar) y, por lo tanto, susceptible de ser remunerada. En este contexto, el movimiento de mujeres luchó por lograr arreglos institucionales que no sólo reconocieran necesidades y derechos en relación con los "riesgos" a los que se exponían las trabajadoras, sino también respecto de las madres, con o sin salario. Iniciaron de este modo, una importante legislación social que, en líneas generales, derivó en reformas realizadas más como una "protección" (sentido paternalista) que en dirección al otorgamiento de derechos de ciudadanía. No existió un reconocimiento general y sistemático de la condición económica, social y política de la maternidad, sino que se sustituyó por una legislación parcial para grupos "con problemas especiales" y se la incorporó en contextos legislativos aislados (derecho laboral, derecho de familia, seguro de salud). Las políticas más "institucionalizadas" y visibles fueron los programas de asignaciones familiares.⁸

⁶ Se sigue el análisis desarrollado por Bock (1993) y en Pautassi (2000).

⁷ A comienzos del siglo XX, el principio de igualdad jurídica entre ambos sexos no resulta una idea nueva en Occidente. Los primeros pasos jurídicos hacia el reconocimiento de derechos vienen de la Revolución Francesa. La Declaración Universal de los Derechos de Hombre (1948) no olvida mencionar la igualdad entre mujeres y hombres. Al redactarse la mayoría de las constituciones europeas, luego de la Segunda Guerra Mundial, deciden incorporar el principio de la igualdad entre sexos, en un lugar destacado de sus declaraciones. Por el contrario, la constitución de los Estados Unidos, recién en 1990 incorporó este principio (Sineau: 1993).

⁸ El régimen de asignaciones familiares recién se efectivizó luego de la Segunda Guerra Mundial, y con fuertes cambios respecto a las propuestas feministas.

Así, en 1919, la Agencia Internacional del Trabajo (luego OIT) aprobó la Convención de Washington que recomendaba un permiso por maternidad de seis semanas antes y después del parto para todas las trabajadoras, y la garantía de un ingreso que sustituyera los salarios y servicios médicos gratuitos. Alemania se convirtió en el primer país que puso en práctica la Convención de Washington. En un comienzo, Inglaterra otorgó una asignación familiar sólo a partir del segundo hijo y no efectivizable en la madre, sino en la cabeza de familia. Debido a la fuerte protesta de las mujeres, se logró que la asignación se pagase a las madres. Francia aparece como el país más avanzado en la materia. En 1913 existían leyes sobre prestaciones a familias necesitadas y subsidios familiares a cargo de las empresas por medio de fondos de compensación. Dada la alta tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo francesa, en general las asignaciones se pagaban directamente a las mujeres. Luego de la Segunda Guerra Mundial, esta práctica fue incorporada por Suecia, Noruega y Gran Bretaña. En los años cincuenta, la asignación por maternidad se extendió también a las mujeres de trabajadores autónomos, en particular para las tareas agrícolas. Posteriormente el pago de la asignación por maternidad fue reasignada nuevamente a los hombres (Bock, 1993).

Luego de la posguerra, se consolidan los denominados Estados de Bienestar (EB),⁹ que se establecieron sobre la base de un acuerdo distributivo que tenía como eje la relación de trabajo, estructurado a partir de un sistema asegurador por el cual se garantizaba a determinados individuos la cobertura ante contingencias sociales (vejez, enfermedad, desempleo), y bajo la lógica de un sistema capitalista de producción, de raíz keynesiana orientado a asegurar el “pleno empleo”.

El primer aspecto a destacar es que el principio de “pleno empleo” fue masculino. No hubo desde sus inicios ninguna perspectiva de considerar la inclusión de la mujer en la fuerza de trabajo. Básicamente se buscaba revertir los bajos índices de natalidad, luego de dos conflictos bélicos, a partir de garantizar la permanencia de la mujer en el hogar, por medio de servicios y prestaciones específicas.

Concordantemente, el principal objetivo del Estado de Bienestar moderno, particularmente el caso de los estados europeos de posguerra —que sirvió de referencia directa para los estados de bienestar latinoamericanos— consistió en garantizar legalmente la seguridad social, a partir de transferencias monetarias, servicios, infraestructura física y políticas reguladoras en las áreas de salud, educación, vivienda, seguro social, protección laboral y asistencia familiar.

En este contexto, los problemas derivados de la insuficiencia de ingresos de los ciudadanos/as, incluso los casos de ausencia de un bienestar integral, se interpretaban como resultado principalmente de la falta de trabajo. A su vez, esta situación —dada la existencia de una red de seguridad laboral— se explicaba como una coyuntura. A medida que se fueron desarrollando los Estados de Bienestar modernos, el tratamiento de la mujer se fue adecuando al tipo de régimen que los mismos establecieron.

En términos generales, se observa cierta ambigüedad en el tratamiento de las mujeres en los distintos regímenes del Estado de Bienestar. Por un lado, aparecen como las principales beneficiarias o “clientas” de los mismos, y por otro, las prestaciones están condicionadas a la verificación de ciertas situaciones: características del grupo familiar, estilo de vida, nivel de pobreza. Esquemáticamente, Suecia promueve un cierto “feminismo de Estado”, mientras que los Estados Unidos muestra una mayor “feminización de la pobreza” y los regímenes corporativos se ubicarían en una posición intermedia.

A partir de fines de la década de los cincuenta, los distintos regímenes de Estados de Bienestar provocaron una transformación en el universo familiar y en las condiciones de

⁹ Las principales denominaciones que se utilizan son: *welfare state* (Estado de Bienestar anglosajón), *Wohlfahrtsstaat o Sozialstaat* (Estado de Bienestar o Estado Social alemán), o el Estado providencia francés (*État-providence*).

realización del trabajo doméstico. El fenómeno del ingreso del equipamiento doméstico al hogar, simplificó tareas y a la vez empujó a la mujer a salir del hogar. Se facilitaron las actividades de socialización primaria de los menores, de cuidado y atención de niños/as y enfermos/as, que años atrás era de competencia exclusiva de las mujeres y las retenía en el hogar. Este cambio permitió a las mujeres mantenerse en el mercado de trabajo con mayor continuidad y a la vez se les abrieron nuevos empleos y carreras. Esta relación entre las tareas de reproducción y el desarrollo del empleo femenino llevó a muchos a decir que las mujeres se encontraban “casadas con el *welfare state*” o que las “mujeres eran el *welfare*, como proveedoras de servicios y como beneficiarias de las ayudas sociales” (Lefaucheur, 1993). Mas allá del exceso que pueda significar esta idea del matrimonio de las mujeres con el estado bienestarista, las mismas lograron alcanzar mayor autonomía en relación con el vínculo conyugal y familiar. Ahora bien, por una parte, los servicios sociales fueron beneficiosos para el logro de una mayor emancipación de las mujeres, pero al mismo tiempo le 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 fundante de los modernos Estados de Bienestar son los llamados derechos de la ciudadanía, mediante los cuales se garantizaba a los miembros de un Estado, un conjunto de derechos sociales, que surgen como derivados de los derechos laborales.¹⁰

En relación con los derechos económicos o sociales, el primer derecho que se reconoció fue el derecho al trabajo, esto es el derecho a elegir una ocupación, en un lugar determinado que la persona haya elegido y en cualquier rama de actividad, que legítimamente demande capacidades técnicas. El reconocimiento del trabajo como derecho implicó la aceptación formal de un cambio fundamental de actitudes, además de tener implicancias jurídicas concretas. En palabras de Marshall “el derecho civil básico es el derecho al trabajo”, o “la primera expresión histórica del derecho social” (Ewald, 1986).

Ahora bien, los derechos de la ciudadanía, implicaban la concesión de un estatus legal y práctico de los derechos de propiedad, en tanto se los considerara como derechos constitucionales, otorgados sobre la base de la condición de ciudadano/a y no de acuerdo con un comportamiento real o con una contraprestación. No obstante la centralidad de los derechos de ciudadanía, este “arreglo institucional” significó históricamente, un esfuerzo de reconstrucción ética, política y económica de una Europa devastada por dos guerras mundiales, ensayando medidas similares en los distintos contextos nacionales. Para comprender la complejidad de la cuestión, el análisis normativo de los derechos de ciudadanía se debe complementar con las interacciones entre la actividad del Estado, el rol del mercado y el papel de los individuos y de las familias.

Tanto para el caso de los Estados de Bienestar organizados bajo el esquema de seguro social (por caso Alemania, Francia) o de seguridad social (Gran Bretaña), presentan similares supuestos con respecto al funcionamiento del sistema económico y social. En ambos casos, las redes de protección o seguridad social dependen fundamentalmente de la red de seguridad laboral, la cual se constituye mediante un complejo institucional que abarcaba todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo (Standing, 1992: 47-48).

Esta red implicaba: a) seguridad en el mercado de trabajo, mediante políticas públicas de sostenimiento de la demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público (desempleo disfrazado); b) seguridad en el ingreso del trabajo, mediante políticas de salario mínimo, legislación del tipo “igual remuneración por igual tarea” y esquemas de seguro social; c) seguridad en el puesto de trabajo, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, el preaviso, las licencias obligatorias; d) seguridad en las condiciones de trabajo, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y legislación de

¹⁰ Aquí se ubica el clásico análisis de T.H. Marshall (1996) que distingue tres tipos de ciudadanía: la civil, la política y la social.

accidentes de trabajo que contemplaba la figura de culpa o dolo del empleador y permite la acción judicial para reparar el daño sufrido; e) seguridad en la representación de los intereses del trabajo, particularmente por la definición de áreas de incumbencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva, incluyendo la organización sindical por ramas de actividad.

La experiencia muestra que, a través de esta red de seguridad laboral, en muchos casos el modo jurídico favoreció la presión de grupos corporativos filtrando sus privilegios, traducidos en menores obligaciones y mayores beneficios. Claramente las mujeres quedaron en una posición desventajosa, logrando la inclusión de determinadas normas protectorias, pero no la inclusión del principio de igualdad. Aquello que jurídicamente podría ser acertado, dando la oportunidad para una real solidaridad social, arrojó como resultado un sistema fragmentado injustamente privilegiado basado fundamentalmente en las diferencias verificadas en el mercado laboral.¹¹

De acuerdo con lo expuesto, queda claro que el Estado de Bienestar no es neutro, ya que no constituye sólo un conjunto de servicios y prestaciones, y ciertas reglas para la regulación de las relaciones laborales, sino que comprende un grupo de ideas con respecto a qué significa la sociedad, la familia, la economía, la equidad, la perspectiva de género. El “ideario” tradicional en el que se basó este tipo de arreglo institucional —solidaridad, ciudadanía— comenzó a desintegrarse, a la par de los cambios en el contexto económico y político internacional, 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 se consideraba 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 fue desvirtuando el pretendido contenido universalista de la política de seguridad social. En el contexto del mercado laboral de América Latina, esta experiencia fue más marcada. La fuente principal de deslegitimación de la seguridad social en América Latina es su segmentación y su escasa cobertura.

De este modo se comenzó a hablar de la “crisis” del EB, en tanto “procesos donde se pone en cuestión la estructura de un sistema social” (Offe, 1990: 43). Es decir, no se trata de encontrar un camino para su relegitimación, sino que se debió volver a analizar sus fundamentos —como consecuencia de los “ataques” que se le hicieron, especialmente desde posturas neoliberales— y las soluciones posibles para salir de la mencionada crisis.

Esta situación de crisis desembocó también en “soluciones” o procesos de reforma de los sistemas, diferentes para los distintos modelos, tanto en el caso europeo como en el latinoamericano. Antes de analizar los procesos de crisis y reforma, se precisará un aspecto fundamental de la seguridad social que refiere a la cobertura del sistema.

D. Cobertura en seguridad social

De acuerdo al desarrollo histórico-institucional descrito, se diseñaron diferentes sistemas de seguridad social, en donde la relación jurídica instrumental la conforma una relación de protección, por la cual un sujeto (entidad gestora) satisface las prestaciones determinadas legalmente a otro sujeto (beneficiario) con la finalidad de revertir a la necesidad actual de éste.

¹¹ Giménez (2002) desarrolla un análisis histórico de la adquisición de la ciudadanía de las mujeres en Chile y los posteriores beneficios de la seguridad social.

El punto de partida de la legislación en materia de seguridad social es el concepto de *contingencia*.¹² El mismo refiere a un acontecimiento o hecho futuro que, en caso de producirse, acarrea consecuencias dañosas para el individuo. Es, por lo tanto, un acontecimiento futuro e incierto —pero con un alto grado de probabilidad que se produzca— que lleva a la necesidad de proteger al individuo, o a un grupo de individuos, ante dicha eventualidad.¹³

La protección del sistema de seguridad social comienza a actuar, una vez configurada la contingencia, la cual produce como efecto que una persona, o los miembros de su familia, o uno y otros, resulten desfavorablemente afectados, en su nivel de vida, ya sea como consecuencia de un aumento en el consumo, o una disminución o supresión de los ingresos.

Las contingencias se clasifican, en la mayoría de las legislaciones, en tres tipos:

- *Contingencias patológicas*: aquellas situaciones que deben protegerse ante la eventualidad de que el individuo contraiga una enfermedad (seguro de salud), accidente o enfermedad del trabajo (pensiones por invalidez o enfermedad).
- *Contingencias socioeconómicas*: son aquellos recaudos que se toman ante la eventualidad de la pérdida de ingresos (jubilación o pensión) o la falta de trabajo (seguro de desempleo) o en razón de la “expansión de la familia” como el caso de nacimiento, esposo/a a cargo, (asignaciones familiares).
- *Contingencias biológicas*: agrupan a aquellas precauciones que se toman en la vida activa para asegurar la protección de los derechohabientes (pensión para el cónyuge superviviente o hijos menores), en caso de muerte (gastos de sepelio), o una pensión para aquellos no trabajadores/as carentes de recursos (pensiones graciables o no contributivas).

Es decir, en todos los casos, lo “protegido” es aquello que, en caso de ausencia, se entiende como privación. Por ello la contingencia está ligada indisolublemente con la carencia —en el concepto más tradicional de la Seguridad Social, o al estado de necesidad de esta persona —en la visión actual. En cualquiera de los casos, debe ligarse a la protección la cobertura, esto es, su superación.

La vejez es una de las contingencias más difíciles de determinar, ya que abarca en sí misma la mayor cantidad de riesgos sociales: pérdida de ingresos, enfermedades biológicas, invalidez o pérdida de las facultades. A su vez, tiene una especificidad de género que no se toma en cuenta en la legislación, como tampoco al momento de otorgar las prestaciones. Esta especificidad refiere a que las mujeres de edad avanzada pueden considerarse como uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, en términos tanto físicos como económicos, primero por su mayor morbilidad, atribuible a diferencias fisiológicas agravadas por el efecto acumulado de desnutrición, embarazos continuos, desgaste físico y psicológico de una doble jornada y subordinación social y económica. Su vulnerabilidad se ve multiplicada por la mayor desprotección prestacional que resulta de su desventajosa inserción laboral durante las edades jóvenes (Gómez Gómez, 1997).

En sus orígenes, el Derecho de la Seguridad Social, buscaba en primer lugar, diferenciarse del Derecho del Trabajo, en tanto no consideraba como sujeto a protección al trabajador/a

¹² El concepto de contingencia viene a superar al de riesgo “social” el que considera que el origen del presunto daño no se encontraba en las características individuales del sujeto sino en las condiciones sociales en las que la persona desarrollaba sus actividades. A partir de este concepto de riesgo social se estructuraron primigeniamente los seguros sociales.

¹³ Paganini (1983: 11) señala que el término contingencia tiene un significado como consecuencia del desarrollo de la seguridad social, con lo cual, el concepto introduce la idea de variación en el significado. Así antes, cuando se hablaba de contingencia se aludía a algún riesgo, como hecho futuro e incierto, que derivará en consecuencias dañosas para la persona. Este concepto de daño se ha ido reemplazando paulatinamente por el concepto de necesidad, entendiéndose que lo que intenta cubrirse no es el daño que causaría sino la necesidad o estado de necesidad. En función de ello, el autor define a la contingencia como “la aparición en la situación del individuo, de un grupo o de una colectividad, de las condiciones que a través de una cadena de hechos y consecuencias, muy probablemente produzcan necesidades cuya satisfacción exige el perfil de humanidad previamente exigido”.

asalariado en cuanto tal, sino buscaba proteger la integralidad de la persona. Con el desarrollo del sistema, y a partir de diseñar mecanismos para la efectiva percepción del beneficio, quedaron comprendidos los trabajadores/as dependientes y en algunos casos su grupo familiar, aunque en general, el receptor de los beneficios fue el trabajador/a dependiente y no su titular.¹⁴ Para los no asalariados la cobertura resultó reducida a ciertas y determinadas contingencias, aunque en la mayoría de los casos, la protección se presente como consecuencia de adhesión voluntaria. Es decir, el principio de la universalidad no ha sido suficientemente desarrollado, permaneciendo como requisito indispensable acreditar ciertas circunstancias para acceder a ellas.

Otro de los principios que integran el sistema de seguridad es la solidaridad, debido a que el conjunto de la comunidad contribuye a la financiación del sistema de acuerdo con sus posibilidades —solidaridad general o vertical— y en especial los activos o las generaciones más jóvenes, y con mayor capacidad de generación de ingresos, sostienen a los mayores —solidaridad generacional— que es el caso típico de los sistemas previsionales de reparto. Al igual que la universalidad, el principio solidario como fundante de la cobertura se encuentra en discusión.

Sintetizando, los sujetos protegidos serían todos aquellos comprendidos en el campo de aplicación del sistema, o de los regímenes especiales (profesionales, fuerzas armadas) son potenciales acreedores de las prestaciones establecidas, las cuales se hacen efectivas a partir de producido el evento, y siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas (edad, enfermedad). Pero para ser beneficiario/a no basta estar comprendido dentro del campo de aplicación de estos regímenes, sino que siempre se requiere cumplir con los requisitos legales para acceder a la condición de beneficiario. Estos requisitos pueden referirse a la objetivación de la contingencia, —determinado grado de invalidez— o cumplir con recaudos legales —estar casado— o bien haberse relacionado con la autoridad administrativa y financiera del régimen que se trate —antigüedad en la afiliación o mínimo de aportes. Claramente no es un sistema de acceso incondicional a los ciudadanos/as.

El Estado cumple un doble rol en el sistema: por una parte reconoce el derecho a la seguridad social a todos los habitantes, legislando y reglamentando conforme a ello y, por otra parte, asume la responsabilidad de brindar las prestaciones directamente a los beneficiarios/as.

Otra de las clasificaciones que se han utilizado para referirse a la cobertura es la siguiente (Mesa Lago y Bertranou, 1998): i) *Cobertura legal*: la ley o la Constitución de los países pueden declarar que todos los ciudadanos o residentes de un país tienen derecho a la cobertura, pero en la práctica solo un pequeño grupo acceda a ellos. Esta diferencia en el contexto latinoamericano es muy importante, ya que grandes grupos de la población están excluidos de facto de los beneficios del sistema, a pesar de que las Constituciones garantizan ampliamente los derechos sociales; ii) *Cobertura estadística*: refiere al número de afiliados o de contribuyentes activos que se encuentran registrados en el sistema. Se acerca más a la realidad que la cobertura legal, pero en muchos países los sistemas estadísticos son deficientes y no se sabe con certeza la cantidad de personas efectivamente cubiertas por la seguridad social; iii) *Cobertura real*: se puede conocer a través de censos o de encuestas y tiende a dar cifras más concretas de quienes efectivamente se encuentran protegidos.

Nótese que no existe ninguna consideración de la perspectiva de género en la definición de las contingencias. Esto es, se considera el estado de necesidad de igual manera para hombres y mujeres, no hay ningún tipo de determinación de contingencias específicas en términos de género. Tampoco existe ninguna consideración al trabajo no remunerado.

¹⁴ Es el típico caso de las asignaciones por hijo/a, en las que el titular es el menor, pero el receptor es el padre y en algunos casos la madre, y no siempre la utilizan en beneficio del titular (hijo/a). Otro caso clave es la percepción de la asignación familiar por esposa.

En esta misma dirección y a pesar que en las fundamentaciones de la nueva normativa previsional se hace mención a que fue necesario un "fuerte desarrollo en materia normativa e institucional" para poner en funcionamiento los nuevos sistemas, no se ha desarrollado un "nuevo derecho previsional", existiendo serios cuestionamientos respecto de la naturaleza jurídica de muchas instituciones, que corresponden más con principios de orden económico (principio de equivalencia, reglas actuariales, libre elección y competencia) que con seguridad social.

De este modo se crearon "nuevas instituciones" (administradoras de fondos, superintendencias de administración de fondos) y en otros debieron adecuarse las existentes, por caso compañías de seguro de vida y de retiro. Por otra parte se señala que la tarea reglamentaria y de adecuación institucional no puede considerarse culminada, señalando, por ejemplo, que "todo marco normativo es de naturaleza dinámica", al tiempo que se observa un "enorme esfuerzo de adaptación a las necesidades del nuevo sistema".¹⁵ Lo curioso aquí que las necesidades de las mujeres han quedado totalmente al margen en los nuevos sistemas.

E. Reformas previsionales en América Latina

Las posibilidades de seguir sosteniendo un sistema como el descrito a lo largo de la década del ochenta se fueron agotando. De diferente modo, y con distintos ritmos, propios de cada contexto específico, la crisis del EB se manifestó, a partir de principios de los ochenta, a partir de la denominada "crisis fiscal del estado" (O'Connor, 1973); un sostenido crecimiento del fenómeno de la exclusión de grandes grupos poblacionales, como también se fueron modificando las formas de la división internacional del trabajo, tanto por los desplazamientos de empresas multinacionales a países con menor costo laboral que cambiaron los determinantes de la competitividad y aceleraron la tendencia hacia el aumento de la productividad y la caída del empleo industrial; y cambiaron las relaciones familiares volviéndose cada vez más diversas, y estos cambios a su vez, fueron erosionando el "consenso social" que sostenía el viejo modelo de la seguridad social basado en la seguridad laboral.

La crisis de legitimidad que sostenía el tradicional EB permitió el avance de las teorías neoliberales, y para el caso latinoamericano especialmente, al surgimiento de un nuevo consenso, que se denomina "Consenso de Washington" (*Washington Consensus*).¹⁶ De este modo, las propuestas de reforma de la seguridad social quedaron polarizadas entre el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) por un lado, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) por otro.¹⁷

En el caso de América Latina, a grandes rasgos se puede señalar que el deterioro de los sistemas de seguridad social, que comenzó a mediados de la década de los años setenta, obedeció a las siguientes razones: i) disminución de los ingresos del sistema y caída de la cobertura de la población, como consecuencia del aumento del desempleo y de la expansión del trabajo informal; ii) procesos hiperinflacionarios que produjeron la caída de los salarios reales y las inversiones tuvieron un rendimiento negativo, ya que el capital y los intereses no estaban indexados; iii) aumento de la evasión y de la deuda estatal como consecuencia de lo anterior, el Estado no pagó sus contribuciones como empleador; iv) aumento de gastos que produjo una caída severa del valor real de las pensiones que fueron paralelamente reajustadas vía judicial.

¹⁵ Schultess y Demarco (1996) tomando el caso argentino.

¹⁶ Lo Vuolo (1997) define a estas líneas como la Nueva Ortodoxia Previsional (NOP) conformada por los distintos organismos de asistencia crediticia. Así en el caso del Banco Mundial (1994), se presenta una suerte de manual de análisis y procedimiento para las reformas de los sistemas de previsión social, que a la vez funciona como manual de "condiciones" exigidas para acceder a los créditos de la institución, cuestión no menor en países con fuerte necesidad de financiamiento después de la crisis de la deuda externa.

¹⁷ En Birgin y Pautassi (2000) se encuentran desarrolladas estas corrientes.

En materia previsional, se reformaron los sistemas en ocho países de América Latina (Chile, Argentina, Perú, Colombia, Bolivia, México, Panamá y Costa Rica) que impusieron un nuevo paradigma: sistemas de ahorro capitalizados individualmente, cedidos a la administración privada con garantías estatales y que reemplazaron totalmente al sistema público o son complementarios con otros pilares de reparto. Esto implicó, no sólo cambios en el funcionamiento de los sistemas sino también en los principios y valores que sostienen el sistema.

Los tipos de regímenes implementados son los siguientes (Mesa Lago y Bertranou, 1998): i) *Régimen sustitutivo*: cancelan el sistema público a partir de la prohibición de nuevas afiliaciones y lo reemplazan por un sistema nuevo de capitalización plena e individual (CPI). Es el caso de Chile que reformó el sistema en 1981, Bolivia y México en 1997 y El Salvador 1998; ii) *Mixto*: si bien no cierra el sistema público, lo reforma integrándolo como componente básico solidario con un nuevo componente de capitalización individual (CPI). Son las reformas operadas en Argentina en 1994 y en Uruguay en 1996 y, iii) *Paralelo*: tampoco cierra el sistema público pero lo reforma parcial o totalmente terminando con su monopolio, y creando un nuevo sistema de CPI que compite con el público. Es el caso de Perú en 1993 y Colombia con la reforma de 1994.

Desde una perspectiva macroeconómica, los impactos de un sistema de reparto o de capitalización son diametralmente diferentes. En el primer sistema, se trata de un reparto simple entre los ingresos de la vida activa y los gastos corrientes y se lo identifica con un mecanismo de sostenimiento de la demanda efectiva y de un aumento del consumo. En el de capitalización de aportes, el mismo se corresponde con acumulación de ahorros y con un aumento en la propensión al ahorro por parte de los aportantes (fuerza de trabajo). Estos impactos se encuentran subvaluados en tanto no contemplan la contribución específica del trabajo doméstico no remunerado, realizado fundamentalmente por mujeres.

Cabe destacar que las reformas de la seguridad social ensayadas en cada uno de los países latinoamericanos, se realizaron en el marco de procesos políticos definidos y que no fueron producto de un minucioso proceso científico. De hecho, fueron necesarias una serie de modificaciones posteriores a la entrada en vigencia de las reformas para suplir y/o salvar errores. En los hechos, no sólo 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 de un mayor deterioro de las condiciones de salud y calidad de vida de la población.

Uthoff (2001) señala que el tema de la cobertura y de la insuficiencia de financiamiento, como también el crecimiento del desempleo y del sector informal, estuvieron presentes en los debates previos a las reformas y sin embargo no se previó cómo considerarlos en el nuevo marco regulatorio. Claramente primó un criterio financiero en las reformas: aumentar el ahorro nacional, la inversión, dinamizar el mercado de capitales. En ningún momento se tomaron en cuenta los aspectos sociales, en este caso el hecho que una redistribución solidaria del ingreso, afecta la consecución de los objetivos económicos. Asimismo los nuevos sistemas de pensiones redujeron la intervención política en el uso de los fondos del sistema de capitalización, impidiendo impulsar políticas redistributivas a partir de las contribuciones de los afiliados.

La *libertad de elección* para escoger entre el sistema antiguo y el nuevo sistema de capitalización se presenta como un atributo en los nuevos sistemas. Una vez dentro de la capitalización, existe libertad para cambiarse de entidades. Esta supuesta "libertad" no es uniforme en todos los países. De esta forma, Colombia otorgan una amplia libertad y por ejemplo Perú concedió libertad al principio del sistema y luego de un determinado tiempo prohibió los traspasos. En Chile, Uruguay y El Salvador, la libertad de elección es intermedia, en tanto quienes ingresan al mercado laboral deben afiliarse al sistema de CPI y quienes ya estaban insertos al momento de la reforma, pueden optar por quedarse en el sistema viejo o pasarse al nuevo. En Uruguay y El Salvador, quienes ingresan a mercado de trabajo deben afiliarse a sistema de CPI, y quienes estaban

asegurados al momento de la reforma, se los divide por edad y sólo parte de ellos puede elegir. Finalmente en el caso de Bolivia y México no se otorga ninguna libertad.

La elección del tipo de administradora de los fondos de capitalización individual se encuentra absolutamente regulada. Así Chile, Bolivia, El Salvador y Perú sólo permiten la conformación de sociedades anónimas privadas de giro exclusivo, mientras que en los otros países hay administradoras múltiples (públicas, privadas, cooperativas). Tampoco existen restricciones para cambio de administradora en Chile y Perú pero se encuentra limitada a un año que dura el trámite; mientras que en Argentina, Colombia, Uruguay y El Salvador se permiten dos cambios anuales, en México un cambio y en Bolivia se prohíbe cualquier cambio hasta el año 2001.

Esto es, la libertad de elección resultó un eufemismo, en tanto el principio subyacente es la obligatoriedad de afiliación al sistema de todos los trabajadores/as activos. A su vez, la posibilidad de escoger libremente entre determinadas administradoras de capitalización se ve restringida a solo aquellas que hayan sido aceptadas para su funcionamiento. En otros términos, la competencia y la libre elección resultaron una ficción, ya que el aporte es obligatorio y la renta es casi la misma, pero varían las comisiones, tema que no es menor.

La *privatización* del sistema es otro eufemismo de la reforma, porque aún en los casos más puros de privatización como Chile o Bolivia, el Estado juega un rol 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 en la mayoría de los países); asume el triple costo de la transición (el déficit del sistema anterior, la pensión mínima para el nuevo sistema y el bono de reconocimiento) y garantiza el rendimiento mínimo de la inversión de fondo y el monto de la prestación (pensiones) en caso de quiebra de las administradoras.

Para que una administración de fondos de pensión privada sea efectiva y eficiente, resulta indispensable una rigurosa fiscalización por parte del Estado, para evitar fraudes y malversaciones. Por lo mismo, requiere una alta capacidad estatal y esto es lo que resulta más difícil en América Latina, precisamente porque estados que no han podido controlar por ejemplo la presión sindical, difícilmente pueden controlar a los grupos económicos que administran los fondos de pensiones y los seguros de supervivencia.

Otro de los principales aspectos que han sostenido los defensores del sistema de capitalización, es que al establecer una relación directa entre aportes y beneficios, premia el esfuerzo por ahorrar y desestimula la evasión. En términos macroeconómicos, permitiría aumentar el ahorro nacional y fortalecer el mercado de capitales, y se atemperan los problemas del crecimiento demográfico que sufren los sistemas de reparto. Desde esta lectura, a las mujeres se las castigaría *per se*, ya que siempre logran "ahorrar" menos. Por lo mismo, la experiencia en Argentina da cuenta que la evasión no es directamente proporcional al estímulo de ahorro, sino claramente a la inserción laboral y a los niveles de ingreso. En este sentido, la conjugación de las desigualdades de género con las desigualdades generales en los ingresos genera aún mayores desventajas para las mujeres.

La *cotización del empleador* es otra de las características de los nuevos sistemas. En un extremo se encuentra Chile, Bolivia y Perú que directamente eliminaron la contribución por parte del empleador. En el caso de El Salvador y México no sufrió modificaciones y en Uruguay y Argentina (por normas posteriores) se redujo y en Colombia se incrementó. A su vez la cotización o aporte del asegurado se redujo en el caso de Chile pero únicamente para el sistema de CPI; en México se mantuvo igual y en el resto de los países se aumentó. En los hechos, la reducción de la cotización del empleador redundó en un aumento de la cotización de los afiliados, salvo el caso chileno que aumentó el subsidio fiscal y en México el mantenimiento de los mismos porcentajes en las cotizaciones impuso un incremento en el aporte estatal al sistema (Mesa Lago, 2000).

La dinamización del *mercado de capitales*, es nuevamente un eufemismo que se utilizó para legitimar las reformas. La experiencia, en aquellos casos en los cuales es posible realizar una evaluación, no avala esta expectativa, siendo el caso más paradigmático Chile. El incremento del ahorro nacional de largo plazo también ha sido esgrimido como argumento para fundar las reformas previsionales. Los capitales acumulados por los trabajadores en sus cuentas deben ser contrapuestos con el costo fiscal de la transición. La deuda previsional implícita de algunos países de América Latina alcanza valores altamente significativos.

En el sistema de reparto tanto hombres como mujeres tienen garantizado el goce de un beneficio previsional, basado en un pacto intergeneracional y no en un aporte individual. En el caso de la mujer, implica que su pensión será más alta que en el de capitalización, ya que en el reparto se toma como valor de cálculo los últimos salarios, que generalmente son los mejores de la trayectoria profesional y se prorroga el tiempo que la mujer estuvo dedicada a tareas reproductivas. Estos beneficios existen siempre y cuando sea financieramente sostenibles, no exista evasión de aportes y problemas en la tasa de sostenimiento (relación trabajadores/jubilados), lo cual significa que los activos tienen que realizar un fuerte esfuerzo en términos de cotizaciones para el jubilado. Estas causales son las que motivaron principalmente la reforma.

Un aspecto fundamental de estos modelos son los *costos fiscales*. Los mismos dependen de varios factores, entre los que se encuentran: i) la edad de la población; ii) el porcentaje de cobertura de la fuerza laboral y la antigüedad del programa de pensiones; iii) la cantidad de asegurados que se han quedado en el programa público y los que se han cambiado al mixto o de CPI; iv) las responsabilidades asumidas por el Estado durante la transición y después de ella; v) las cotizaciones salariales al programa público y su situación financiera y, vi) las condiciones de adquisición de derechos en el programa público (Mesa Lago, 1999).

Esto significa que las reformas asumen un triple costo fiscal: el déficit generado en el programa público antiguo el cual se hace inmediato y explícito; el valor de las cotizaciones pagadas al programa antiguo por aquellos asegurados que se trasladan al nuevo programa, que es diferido y la garantía de conceder una pensión mínima en el nuevo sistema que también es diferida. A su vez, el Estado también puede conceder una pensión o ayuda social a los trabajadores pobres que no están cubiertos por el sistema de previsión social; ajustar las pensiones a la inflación (incluyendo a la mínima en el CPI) dar garantías a los asegurados en el nuevo programa y cubrir otros costos fiscales (Mesa Lago, 1999).

En síntesis, los problemas que presentan estos nuevos regímenes son: -coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja cobertura de los grupos más pobres, -descenso en la relación de contribuyentes/beneficiarios; -evasión en el pago de las contribuciones; -bajos retornos inversiones; -débil relación entre las contribuciones y los beneficios; -excesivos costos administrativos y baja eficiencia; -sistemas financieros procíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan la competitividad de las empresas; -ninguna consideración de los efectos diferenciados en términos de género; -aumento del empleo precario, sin ningún tipo de cobertura de la seguridad social.

F. La seguridad social y los límites de la acción pública y del mercado de trabajo

A lo largo del análisis aquí desarrollado, se pudo comprobar cómo la seguridad social garantiza una renta de reemplazo por la disminución de los ingresos debida a un riesgo social. La misma no consiste en un salario mínimo vital sino en restituir el nivel de vida gozado antes del siniestro social. Esta prestación se fundamenta en un derecho social básico, garantizado por el Estado y no en una política de tipo asistencial.

El otro aspecto que se buscó destacar, es que la Seguridad Social, al igual que todos los derechos sociales, se convirtió en uno de los fundamentos del Estado de Bienestar moderno, constituyéndose en un factor importante para la legitimidad política y para la cohesión social en sociedades ampliamente desiguales. Esto no significa, claro está, que la cobertura alcanzó a todos aquellos que se encontraban en un estado de necesidad o ante una contingencia, pero el paradigma vigente era extender la cobertura en forma universal y solidaria.

Un punto central es el hecho que la inseguridad social es resultado de varios factores. La situación de las personas y su ubicación en el grupo familiar, el ambiente económico y particularmente el del mercado laboral, el diseño de las instituciones de protección social. Por lo tanto, ninguna institución puede cumplir aisladamente con el objetivo de seguridad social, sino que el mismo sólo puede alcanzarse mediante un sistema complejo. Esta complejidad es coherente con la propia complejidad de los fenómenos de los cuales se ocupan las instituciones de política pública.

Claramente lo que se impuso en estos países es un *nuevo paradigma previsional*, que impacta de manera diferenciada en hombres y mujeres.

La idea de privatizar el sistema para resolver la crisis fiscal y la “ineficiencia” del Estado en su administración, ingresó a la agenda pública de los países latinoamericanos como cuestión socialmente problematizada. De esta manera, se fomentó la consolidación de un mercado de capitales pero no se logró solucionar el déficit del sistema y tampoco el estímulo al ahorro personal disminuyó la evasión. Por otro lado, la privatización no alivió la responsabilidad del Estado, que asumió el financiamiento de los entes encargados de la supervisión y fiscalización del sistema (superintendencias en la mayoría de los países); el costo de la transición (déficit del sistema anterior, pensión mínima para el nuevo sistema) garantizó el rendimiento mínimo de la inversión de los fondos y el monto de la prestación (pensiones) en caso de quiebra de las administradoras.

En tanto la seguridad social se financia sobre la base del impuesto al salario, deja sin ningún tipo de cobertura a los trabajadores informales, los agrícolas no asalariados, desempleados y trabajadores del servicio doméstico, cuya mayor proporción es femenina. Asimismo no contempla el trabajo no remunerado realizado por las mujeres.

Esto significa que las reformas implementadas en los años noventa, no consisten en 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 la disminución de los niveles de cobertura, en la exclusión de grandes grupos de la población, principalmente como consecuencia del crecimiento del empleo informal, en la neutralidad en términos de género y en la privatización de la administración del sistema, con garantías estatales.

Frente a esta situación, y tras los signos de deterioro de los sistemas ya reformados, el debate actual sobre la seguridad social, sostenido por los mentores de las reformas, es presentado como un problema de límites. Lo que se trata de imponer es una división del universo de personas y de situaciones sociales entre aquellos casos que son el objeto apropiado de responsabilidades colectivas, por un lado, y aquellas contingencias que son objeto de cobertura de la responsabilidad individual y privada a través del mercado, la familia y otros arreglos de tipo comunitario y voluntarista.

Esto significa que la tendencia que prima actualmente no se dirige a ampliar la cobertura, sino claramente a transferir más riesgo a la esfera individual. En el lenguaje tradicional de la seguridad social, interesan los límites hasta los cuales —pero no más allá de los cuales— un riesgo se vuelve social, como así también los límites que definen la responsabilidad de atención del problema. En términos de Marco (2002) se profundiza la dicotomía entre contrato social y caridad, y no en criterios de ciudadanía.

Si bien el debate dominante acerca de los límites de los actuales modelos de previsión social se presenta como una cuestión meramente operativa, también disimula una definición de valores. Esto es, según sean los arreglos operativos serán los niveles de desigualdad, de necesidades sociales, de inseguridad, de categorías de personas en condiciones de riesgo. Mucho más evidente resulta la neutralidad del debate en términos de género. Ejemplo del tipo de interrogantes que se vuelven sustantivos son los siguientes:

1. ¿Quién debe cargar con los costos (mediante impuestos, contribuciones) y cuánto de estos costos pueden ser cubiertos sin correr el riesgo de producir, inadvertidamente, más daño que beneficios a la economía en su conjunto o la estructura moral de la sociedad?
2. ¿Quién asume el costo de equiparar las desigualdades que el mercado de trabajo expresa en las pensiones?
3. ¿Cómo se resuelven las discriminaciones implícitas de los propios sistemas previsionales?
4. ¿Cómo se traduce el principio de la universalidad? ¿Se encuentran equiparados hombres y mujeres?
5. ¿Es realmente un “bien público” aquel al cual contribuimos, o es una “ganancia privada”?
6. ¿Cómo juega en los hechos el principio de solidaridad?
7. ¿Pueden los sistemas reformados obviar la segmentación sexual del mercado laboral?
8. ¿Paga cada uno, en los hechos, una parte que puede considerarse como “justa”?
9. ¿Son suficientemente efectivos y eficientes los programas vigentes o existen mejores y menos onerosas formas para alcanzar los objetivos pretendidos?
10. ¿Cómo se resuelve el trabajo no remunerado? ¿Quién asume la falta de ingresos de la ama de casa y del trabajo voluntario?
11. ¿Cómo interactúa la dinámica demográfica en el proceso? ¿Se tiene en cuenta los patrones demográficos para determinar el tipo y transferencias para hombres y mujeres?
12. ¿Quién garantiza la calidad de vida de los y las adultos mayores?

Tal como fue analizado, la respuesta que daba el tradicional seguro social fue a partir de la red de seguridad social como eslabón dependiente de una red de seguridad laboral, donde el sujeto de derecho era fundamentalmente el que reunía las condiciones de trabajador/a formalizado. El punto débil de los seguros sociales es que las personas no son iguales salvo en una abstracción (traducida en los derechos individuales) que funciona prescindiendo de las particularidades. No sólo los talentos son diferentes sino que existe una desigual distribución de las condiciones y posibilidades brindadas por la sociedad, además de los sesgos de género.

Por lo tanto, la igualdad de trato que promulgan los derechos sociales, si bien se plantean como paridades o equivalencias, pueden actuar como potencia de desigualdades funcionales de las personas. El problema de la legitimidad de los seguros sociales consiste en saber en qué medida revierten tales desigualdades. El desafío actual es interpretar esta situación a la luz de la profundización de las desigualdades que aparejaron los procesos de ajuste estructural y que se refleja fundamentalmente en la falta de igualdad en las condiciones de acceso al mercado de trabajo y de la apropiación de la riqueza.

En términos de Uthoff (2002) resulta necesario recuperar la “función social” de la seguridad social y de encontrarle un nuevo enfoque. No sólo se trata de considerar las normas que definen el funcionamiento institucional sino también el contexto económico, político y cultural con el cual interactúan las instituciones. Porque de allí pueden deducirse cuáles son las características de los recursos que tienen las personas para acceder a las instituciones. Aquí la idea de recursos opera en un sentido amplio y se aproxima a la idea de capacidades bajo control de las personas, que en términos de género, las mismas se encuentran restringidas. Al analizar las reformas previsionales en cada uno de los países seleccionados, se podrá visualizar cómo funcionan estos supuestos.

II. Las reformas previsionales en cinco países seleccionados

Las reformas previsionales en América Latina implicaron un cambio de paradigma en materia previsional. Los procesos iniciados en Chile en 1981 y continuados en los otros países durante la década siguiente, impusieron un nuevo paradigma previsional a partir de sustituir los sistemas de reparto por la incorporación de regímenes de capitalización individual de los aportes previsionales. Actualmente nueve países latinoamericanos son los que poseen un sistema de pensiones reformado (en orden cronológico: Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Bolivia, México, El Salvador y Costa Rica) mientras que Ecuador, Nicaragua y Venezuela están en proceso de aprobación y reformulación de sus respectivas legislaciones.

Son varios los puntos a tener en cuenta en relación con el cambio de lógica en la organización del sistema de previsión social en América Latina. En rigor, un cambio de paradigma en materia previsional como el ocurrido, debería haber generado un debate muchísimo mayor que el que presenciamos, incluso más, llama la atención la rapidez con que se lograron imponer las reformas. Sin duda esta apreciación no desconoce en absoluto la puja de intereses entre los diversos actores involucrados y el contexto político-institucional en el que se desarrollaron las reformas en cada uno de los países.

En los hechos, las reformas previsionales se impusieron como resultado de profundizar los conflictos generacionales. Las coaliciones gobernantes en cada uno de los países negociaron la reforma con los sectores involucrados: sindicales, empresariales, los bancos, partidos políticos y el Estado.¹⁸ En algunos países, como en Argentina, las organizaciones de jubilados y pensionados, se manifestaron en contra del sistema de capitalización, proponiendo la continuidad del sistema de reparto, pero administrado por el Estado conjuntamente con una participación de jubilados y pensionados. Llama la atención la baja presencia y en la mayoría de los casos, la ausencia de representatividad del movimiento de mujeres en torno a las reformas.

Una de las razones de la ausencia, es precisamente la rapidez con que las mismas fueron impuestas, con lo cual no hubo "tiempo" ni posibilidades de oponerse —salvo algunas acciones aisladas— fundamentando la inequidad de las mismas. El escaso margen que se les otorgó a las instituciones para el análisis del proyecto de reforma, conspiró contra los resultados de la reforma. Otra de las explicaciones posibles es que el discurso sobre las "bondades" del nuevo sistema actuó como mecanismo legitimador de alto impacto, y salvo intervenciones sobre el aumento de la edad para que la mujer acceda al beneficio, no hubo mayores reclamos en términos de género.

En el caso chileno, se puede sostener otra explicación, que se relaciona con la época de realización de la reforma (dictadura militar) pero en el resto de los países se impuso durante períodos democráticos. Por cierto, la diferencia entre un régimen democrático y uno autoritario, incide en la dinámica de estructuración y mantenimiento de coaliciones reformistas, debido a la variedad de intereses y demandas a las que deberán atender y la relevancia de variables que afectan tanto a uno u otro régimen, esto es, unos y otros han aplicado programas de ajuste y han obtenido mayor o menor "tolerancia" a dichas medidas (Navarro, 1995).

En principio, bajo un régimen democrático, las preferencias de las mayorías serían incompatibles con el ajuste, en tanto las mismas no serían proclives a suscribir voluntariamente programas económicos que impliquen desempleo, concentración del ingreso o la reducción de ayudas sociales estatales. Desde esta perspectiva, se debe tener en cuenta, que el ajuste es un proceso que desactiva las decisiones colectivamente vinculantes, ya que las transfiere al mercado. Por una parte, es "político" en tanto responde a intereses y se respalda en la fuerza pública, siendo este un aspecto local o clientelar de la política. El aspecto cultural de este cambio, apunta contrariamente a la capacidad de la política como proyecto colectivo, a la política en tanto mecanismo hábil para asignar recursos sociales y forjar un futuro colectivo. Por último, una sensación global favorable en votos no explica la pasividad sectorial en la que se supone preeminencia del interés individual. Aquello que produciría la ausencia de respuestas o tolerancia a los procesos de ajuste no es ni el consenso, ni la paciencia, ni la convicción, ni la resignación, sino la "incompetencia" (Navarro, 1995). Claramente éste sería el caso de las reformas previsionales.

Estas reformas, cabe recordar, se hicieron en el marco de severos planes de ajuste estructural en cada uno de los países. Contrariando diagnósticos y vaticinios, principalmente los realizados por los organismos internacionales de asistencia crediticia, la moderada recuperación económica regional —salvo excepciones— no produjo la esperada generación del empleo productivo: aún más, la tasa de desempleo abierta en los países se ha ubicado en cifras elevadas, con picos inéditos en la mayoría —como el caso argentino— al tiempo que se deterioraron las condiciones de empleo y aumentaron la precarización y la pauperización.

¹⁸ Sirva como ejemplo el caso argentino, en donde el Gobierno negoció la reforma con los sindicatos más poderosos a los que les dio participación en las propias administradoras de Fondos de Pensiones y, de esta manera, estableció alianzas con los trabajadores/as activos en desmedro de los pasivos. De hecho, las medidas tomadas antes y sobre todo después de la reforma apuntan a profundizar los problemas de financiamiento de las actuales jubilaciones y pensiones (rebaja de cotización patronal, absorción de cajas provinciales, falta de ajuste de los montos de las pensiones, recorte de transferencias de rentas generales), mientras se capitalizan a las AFJPs. Estas disposiciones repercutieron en el deterioro del valor real del beneficio previsional y creciente déficit fiscal del sistema público (Lo Vuolo, 1997).

Estas consecuencias tienen un impacto directo sobre el funcionamiento del sistema previsional, en tanto el mismo se financia sobre la base de los aportes y contribuciones de los trabajadores/as. Si bien el proceso de ajuste y reforma estructural estuvo precedido por una misma línea conductora, dictada principalmente por los organismos de asistencia crediticia, los rendimientos en cada uno de los países, incluyendo sus impactos sociales, varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con el contexto económico.

La alternativa más aceptada por las coaliciones gobernantes fue expuesta por economistas neoliberales e instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este enfoque se basa en la premisa según la cual el sector público es intrínsecamente menos eficiente que el libre mercado en la asignación de recursos, por lo cual la participación del Estado en todas las áreas de la economía debería minimizarse. Esto incluye el campo de la asistencia, cuya provisión debería limitarse a aquellos en extrema necesidad, dejando el resto al "aumento gradual" de riqueza resultante del crecimiento económico. El enfoque neoliberal también pone el acento en la intervención directa del sector privado y el voluntariado en la provisión de asistencia (Banco Mundial, 1991: 65-69).¹⁹ Así este organismo ha expuesto nuevos modelos de administración del seguro social, basados en lo que se conoce como el "modelo de los tres pilares". Este busca aumentar sustancialmente el rol de las empresas privadas y limitar la participación del Estado a la provisión de una red de seguridad mínima (Banco Mundial, 1994: 12-48).

En segundo lugar, los mentores de la reforma, y posteriores gestores de los nuevos sistemas, fueron economistas, con lo cual se produjo un cambio importante en el perfil de la conducción de los sistemas, que tradicionalmente había sido ocupada por abogados laboristas, vinculados en la mayoría de los países a los ministerios de trabajo.

Se advierte que a pesar de esta nueva orientación, ninguno de los diagnósticos previos a la reforma, como tampoco los posteriores sistemas, tuvieron en cuenta las implicancias que tienen las relaciones y desigualdades de género para los análisis macroeconómicos y los resultantes de opciones políticas. Esto significa que no hubo consideración alguna de la división sexual del trabajo, del ingreso y las responsabilidades, como tampoco referencia alguna al suministro femenino de bienes y servicios en mercados ausentes o débiles. Específicamente en términos macroeconómicos, no se consideró que la distribución entre activos/as e inactivos/as tiene claros e importantes efectos sobre las relaciones de género, y éstas son determinantes a su vez de la organización y funcionamiento de un sistema previsional.²⁰

Algunas de las explicaciones que se encuentran, señalan que la falta de consideración de la perspectiva de género se debe, entre otras razones, a que al momento de las reformas, no estaba instalada como "cuestión" en la literatura la idea de existencia de brechas de género. Por esa razón, los estudios no tomaron en cuenta el impacto de género en el sistema previsional. Recién en 1999 la OIT y el Banco Mundial comenzaron a analizar el impacto de género en los sistemas previsionales.²¹

¹⁹ Desde principios de los años noventa, los liberales han prestado especial atención a los programas de asistencia a los ancianos, sosteniendo que el sector público es simplemente incapaz de manejar la "crisis" del envejecimiento poblacional que está por comenzar, y resulta necesario reemplazar los programas de bienestar social existentes por programas asistenciales de emergencia, con objetivos más rigurosos, para aquellos en situación de extrema pobreza (Lloyd-Sherlock, 1999).

²⁰ Los técnicos que diseñaron las reformas y las coaliciones políticas que las implementaron ignoraron las numerosas investigaciones empíricas realizadas en las últimas décadas, que ponen en evidencia la posición desventajosa que ocupan las mujeres en las estructuras sociales y el impacto diferenciado que la legislación y las instituciones sociales tienen en la vida cotidiana de mujeres y hombres. Para mencionar algunos: Pearson y Jackson (1998); Palmer (1998); CEPAL (1997 y 2000).

²¹ Se trata del trabajo de Bertranou (2000), el cual deja de lado la extensa literatura sobre el impacto del ajuste estructural en las mujeres, así como los estudios de género y macroeconomía. Ya en los años ochenta, el movimiento feminista había planteado que las políticas macroeconómicas que se implementaron dentro del contexto del ajuste, no fueron neutrales en términos de género en lo relativo a sus efectos. Entre otros, Elson (1991 y 1992), Cagatay y otros (1995); Birgin (1992); Montañó (1997); Rico (1997).

Independientemente de la existencia de estudios sobre los impactos de las reformas en términos de género al momento de promulgadas las leyes previsionales, resulta evidente la ausencia de evaluaciones sobre los efectos potenciales —luego reales— del cambio de un régimen a otro. Esta situación da cuenta de la invisibilidad otorgada a la problemática de género, tanto en materia legislativa, técnica, pero también macroeconómica.

En esta dirección, CEPAL (2000) señala que a la falta de equidad que caracterizaba a los sistemas previsionales en América Latina, se le suman las nuevas inequidades que han traído aparejada las reformas y advierte claramente sobre la necesidad de considerar la inserción laboral de las mujeres y determinar en qué forma les afecta específicamente desde la perspectiva de la equidad social y de género. Esto significa que para establecer una relación adecuada entre los sistemas de pensiones es necesario considerar los beneficios previsionales y el tipo de inserción laboral de las mujeres.

Si se analizan los debates parlamentarios previos a la sanción de las leyes de previsión social, especialmente en el caso de Argentina, el centro del mismo gira en torno a la dimensión del cambio del sistema de reparto por el de capitalización, hecho que hizo que se diluyera el análisis específico de los impactos del sistema sobre los beneficiarios. Las intervenciones reflejaban, salvo la posición del bloque oficialista, un especial temor por la implementación del sistema de capitalización, cuestionando fuertemente la naturaleza del sistema, buscando desvincularlo de los principios de la seguridad social. Si bien las distintas fracciones de diputados analizaron el proyecto desde su particular punto de vista, las críticas se centraron en el riesgo del nuevo sistema, su lógica privatizadora, los altos costos administrativos y la dificultad del Estado por ejercer una adecuada fiscalización de las entidades privadas. En tal sentido, las únicas consideraciones en términos de género se refieren al aumento de la edad jubilatoria, tanto para hombres como para mujeres.²² El fuerte debate sobre la edad en El Salvador se inscribe en esta dirección.

Es indudable que existen similitudes importantes en la lógica de funcionamiento de cada uno de los sistemas en los países, pero al profundizar el análisis se advierten numerosas diferencias en la estructura y funcionamiento. A los efectos del presente estudio, se seleccionaron cinco países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y El Salvador), los cuales corresponden a los tres tipos de regímenes vigentes (sustitutivo, mixto y paralelo). Las características de cada país, y de cada régimen en particular, como también la diversa antigüedad en la implementación, advierten que cualquier comparación deba hacerse siempre con mucha cautela.

A. La perspectiva ausente: género y reforma previsional

La necesidad de evaluar los rendimientos de un tipo de sistema previsional, ya se trate de uno de reparto o de capitalización, deben partir precisamente de la identificación de sus objetivos fundantes. De esta manera se puede delimitar el campo de análisis, separando aquel que se ocupa de las pretensiones expuestas en los objetivos de la institución, del que se refiere a la efectividad de las reglas operativas para alcanzarlos. Esto significa, que si el objetivo del sistema previsional es otorgar a las personas una seguridad ante la contingencia biológica de la vejez, o por una contingencia patológica (invalidez o muerte), resulta fundamental conocer cuáles son los mecanismos diseñados a tal efecto y cuáles condiciones habilitan para la adquisición de derechos, en este caso el derecho a una jubilación o pensión.

Los sistemas de reparto se basaban sobre una concepción patriarcal de la sociedad, tomando como eje la familia nuclear y a la mujer como dependiente. De esta forma, establecieron un sistema

²² No se pudo acceder a la totalidad de los debates parlamentarios en los países seleccionados, pero muchos estudios señalan una lógica similar de argumentación.

por el cual el título de derecho para el beneficio previsional de la mujer no está dado por su categoría de ciudadana sino en algunos casos como trabajadora, pero en la mayoría a partir de su vínculo legal con un trabajador asalariado (titular) y la mujer aparece como dependiente. Por otra parte, al estar definida legalmente la cotización, las mujeres pueden acceder a pensiones del sistema público, habiendo estado afiliadas menos tiempo que los hombres.

Las reformas cambiaron las condiciones para la adquisición de los derechos, especialmente 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 seleccionados se han introducido restricciones, como se analiza más adelante, en las cuales se privilegió un análisis de costo financiero que de garantía de derechos.

Estas restricciones operan, en primer lugar, en mantener la misma cobertura que los regímenes de reparto, esto es, trabajadores/as formales, y de modo complementario establecer pensiones mínimas o figuras como los bonos solidarios y en algunos casos sistemas opcionales para grupos especiales, como las amas de casa. En la medida que se vincula el aporte con el beneficio, la restricción opera por selección de aquellas personas con capacidad de pago. El resto, trabajadores informales, trabajo reproductivo, trabajo socialmente útil quedan fuera de la posibilidad de acceder a un beneficio por vejez.

En la misma dirección, limitar el número de derechohabientes en la pensión por fallecimiento o imponerles condiciones (no contraer nuevas nupcias) o los gastos funerarios en otros casos, como también las causales de invalidez, va en desmedro de la cobertura y de la calidad del beneficio.

Las brechas de género se agudizaron en el régimen de capitalización profundizándose las que ya existían en el régimen de reparto y no se produjo un aumento de la cobertura, por el contrario tal como se demuestra en el análisis realizado, la misma disminuye progresivamente

En segundo lugar, se ubica la edad de retiro. Así antes de la reforma en la mayoría de los países las edades de retiro eran de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, salvo el caso de Chile que tenía una enorme variedad y Bolivia que tenía 50 para las mujeres y 55 para los hombres. Luego de las reformas se aumentaron dichas edades en todos los países, excepto El Salvador.

En el sistema de reparto, la diferente edad de jubilación para hombres y mujeres no implicaba un haber previsional menor, ya que el beneficio estaba definido; en cambio en un sistema de capitalización individual al depender la pensión del total de aportes de la mujer a su cuenta individual y de la esperanza de vida a la edad de jubilación, el beneficio será menor que el de los hombres.

El aumento de las edades de retiro es justificable en todos los países en la medida que asciende la esperanza de vida de la población, la edad de 65 años requerida para ambos sexos en Bolivia es la más alta y por lo tanto reduce el costo fiscal, pero es excesiva en relación con la esperanza de vida tan baja de este país.²³

²³ Por lo mismo, la eliminación de la cotización del empleador debe estudiarse seriamente ya que o bien incrementa el costo fiscal o la cotización del asegurado, a su vez, la reducción de la cotización del asegurado puede incrementar el costo fiscal y reducir la pensión o ambas (Mesa Lago: 1999).

Cuadro 1

CONDICIONES DE ADQUISICIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN POR VEJEZ

Países	Modelos de reforma	Edades de retiro		Años de esperanza de vida al retiro		Años cotizados requeridos	
		Reg. capitalización				Sistema público	CPI
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		
Chile	Sustitutivo	60	65	21.8	14.5	10-20	No se requiere antigüedad pero sí monto acumulado
Bolivia	Sustitutivo	65	65	16.8	12.1	15	No se requiere antigüedad pero sí monto acumulado
El Salvador	Sustitutivo	55	60	23.9	18.1	30	30
Colombia	Paralelo	57	62	21.7	16.2	20	No se requiere antigüedad pero sí monto acumulado
Argentina	Mixto	60	65	21.3	16.8	30	No se requiere antigüedad pero sí monto acumulado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Carmelo Mesa Lago, *Estudio comparativo de los costos fiscales en las ochos reformas previsionales en América Latina*, ponencia presentada en el Seminario CEPAL/Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 2 al 3 de septiembre de 1999.

En consecuencia, limitar las restricciones impuestas a los derechos de adquisición y las prestaciones previsionales eliminan o reducen considerablemente los costos fiscales, pero pueden tener un costo social que es nada menos que el bienestar de los asegurados. Chile es el caso más extremo ya que concedió las condiciones más liberales sin preocuparse del costo y Bolivia que dio prioridad a la reducción del costo fiscal en desmedro del bienestar de los asegurados (Mesa Lago, 1999).

La adopción de un sistema de capitalización implica una fuerte apuesta por un futuro de estabilidad económica, y el caso argentino es un ejemplo clave en la precariedad de opciones de este tipo. Por lo mismo, requiere una rentabilidad muy alta para tener una prestación acorde con el salario en la vida activa, salvo en trabajos de baja calificación que en todo caso, recibirán lo mismo que durante la vida activa. Este tipo de trabajos es el que generalmente desarrollan las mujeres. Pero en general, es muy difícil que se logre salvo que la rentabilidad de las inversiones sea muy alta y haya muchos años de cotizaciones.

Si un sistema de capitalización es compulsivo, como el caso de los regímenes sustitutivos como Bolivia y El Salvador y en menor medida Chile, el Estado debe asumir, además del costo de la transición, el costo de la eventual quiebra de una administradora, ya que jurídicamente no puede deslindar responsabilidades quien obliga a alguien a realizar obligatoriamente aportes. En el caso más extremo, y lo que se vislumbra como posible en Argentina en el mediano plazo, es que por una crisis económica, arrastre a varias administradoras (AFP) y difícilmente encuentre al Estado en condiciones de asumir esas deudas. En otros términos, los beneficiarios perderían el ahorro de toda la vida y, a pesar de la garantía estatal, la misma no sería posible efectivizarla porque el Estado no tiene fondos suficientes. De hecho, en todos los países se dictaron normas que limitan los derechos adquiridos a la capacidad presupuestaria del Estado.

En otros términos, mas allá de las condiciones desfavorables del mercado de trabajo urbano, el sistema de capitalización, al asociar aporte con beneficio perjudica más a las mujeres. Mecanismos discriminatorios, como brecha salarial, la intermitencia en la vida laboral, el peso del

trabajo reproductivo, operan negativamente y no les permite acumular fondos suficientes como para sostenerse en la vida pasiva.

En términos de la "libertad de opción" por el sistema previsional, para trabajadores/as en relación de dependencia es obligatoria, mientras que para los trabajadores autónomos la afiliación es optativa, salvo para Argentina que es obligatoria para ambas categorías de trabajadores. Nuevamente el mercado de trabajo es quien determina finalmente las condiciones efectivas de adquisición del derecho.

En general, en los sistemas de capitalización se verificó un traspaso de los afiliados varones en edades centrales, desde el sistema público a los regímenes de capitalización. La concentración de afiliados jóvenes y varones a la capitalización obedece a los beneficios relativamente mayores que ofrece el sistema a estos grupos poblacionales. En el primer caso porque a mayor tiempo de capitalización de aportes se potencian los niveles de haberes y de prestaciones esperados. En el segundo, por ser mayor la expectativa de vida de las mujeres, con lo cual se reducen las prestaciones esperadas para un mismo capital acumulado (Demarco, 1997). Quienes tienen una mayor rotatividad en el mercado de trabajo jamás consiguen comprobar nada y acaban jubilándose por edad y no por tiempo de servicio.

Un aspecto no menor en términos de género, es la utilización de tablas actuariales para el cálculo del monto de la prestación. En el régimen de capitalización, los afiliados que cumplen con los requisitos para jubilarse pueden optar por: i) transferir el saldo acumulado de su cuenta de capitalización individual a una compañía de seguro de retiro, que tendrá a su cargo los pagos periódicos mientras el beneficiario permanezca con vida (renta vitalicia); ii) efectuar retiros mensuales de su cuenta de capitalización individual, hasta agotarla (retiro programado). Por su parte las administradoras de fondos deben contratar un seguro colectivo que cubra los riesgos de invalidez y muerte de sus afiliados, cuyos capitales asegurados son función de la renta vitalicia que deberá pagarse a los beneficiarios.

En cualquiera de los casos, se debe realizar un cálculo de las prestaciones, sobre la base de "tablas actuariales" que surgen de combinar elementos financieros y demográficos, esto es, una tabla financiera y una tabla de mortalidad (esquema teórico que permite medir las probabilidades de vida y de muerte de la población, de acuerdo a la edad) (Grushka, 1996).

Cada uno de los países establece qué tipo de tabla utilizará, por ejemplo Chile utiliza las tablas de mortalidad y de expectativas de vida que fija el Instituto Nacional de Estadísticas y la tasa de interés y actualización del Banco Central de Chile (art. 55 inc. b, Ley 3500/80).

Argentina en cambio, utiliza las tablas de *Group Annuity Mortality* de 1971 (GAM-1971) que muestra significativas diferencias respecto de las tablas que estima el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para 1990 y 1991 (ARG 91). El problema es que la mortalidad de las tablas GAM se basa en la experiencia de asegurados en los Estados Unidos y en un momento determinado, lo que no refleja la mortalidad de los afiliados de Argentina. Esto implica que, por ejemplo, los haberes mensuales estimados por las tablas del INDEC son aproximadamente un 7% superior a los de la tabla GAM, con lo cual resulta mucho más probable que la mortalidad de los afiliados al régimen de capitalización estuviera reflejada por aquellas. Para el caso específico de las mujeres, los valores de la GAM-71 son significativamente menores que los de la ARG-91 hasta los 10 años de edad, alrededor de un 50% menor entre los 10 y los 55 años, y un 70% menor entre los 55 y los 85 años y recién se parecen mas a partir de los 85 años (Grushka, 1996). La tendencia actual es el uso de tablas unisex, que implican una menor brecha entre hombres y mujeres.

En igual dirección, no existe ninguna mención a las diferencias entre hombres y mujeres en términos de causales físicas de invalidez, como tampoco en la conformación de las comisiones

médicas para la determinación de dicha invalidez, realizando un tratamiento indiferenciado para uno u otro sexo.

Vinculando las condiciones de adquisición del derecho a una pensión con la menor participación de la mujer en el mercado de trabajo y las brechas de ingreso, los saldos de las cuentas de capitalización serán menores para las mujeres y en consecuencia se observarán brechas de género aún mayores.

A diferencia del principio de solidaridad intrínseco a los sistemas de reparto, en el de capitalización no se busca incorporar ningún mecanismo redistributivo, ni para atenuar diferencias de ingresos entre sectores sociales, como tampoco entre hombres y mujeres. Es decir, no se le puede pedir al sistema de capitalización que opere equitativamente porque es imposible. Lo que rige en este sistema es un principio de equivalencia entre aportes y beneficios.

Lo anterior no quiere decir que el sistema de reparto fue equitativo en su funcionamiento, ni mucho menos que no presentó brechas de género. A diferencia de lo que se señala comúnmente, se sostiene que las garantías de ingresos mínimos o prestaciones básicas no tienen efectos redistributivos, sino que igualan en un mínimo a la pensión.

A partir del análisis de cada experiencia nacional, se puede visualizar el tratamiento que se le otorga a estos puntos en la legislación previsional.

B. Chile: el beneficio de ser los primeros

La reforma chilena, con más de 20 años de vigencia, es la que ofrece mayores evidencias empíricas, al tiempo que existen numerosos estudios relativos a la evolución del sistema de pensiones.²⁴ Por el mismo hecho, y como fue considerada como "modelo" de reforma, poco se aprendió de la experiencia y fue implementada en los otros países con escasas variaciones.²⁵ A su vez ofrece la posibilidad de mostrar las causales discriminatorias intrínsecas al sistema, y la falta de consideración de la perspectiva de género en la legislación.²⁶

Chile estableció un régimen sustitutivo, por el cual se cierra el anterior sistema público, el cual consistía en un régimen de reparto —que sufría déficit— y se lo reemplaza,²⁷ por un sistema obligatorio de capitalización plena e individual, administrado por las administradoras de fondos de pensiones (AFP). El Estado administra el sistema de reparto, en proceso de extinción, mediante el Instituto de Normalización Previsional (INP).

Existe el principio de libre elección de la administradora de fondos, pero también se puede cambiar a otra en cualquier momento, bajo el principio de garantizar la competencia y "libertad" de los afiliados. Las prestaciones consisten en pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia. En el caso de las pensiones por vejez, los beneficios pasan a depender de la trayectoria completa de las cotizaciones y de la rentabilidad de los fondos de pensiones. Esta proporcionalidad entre aportes y

²⁴ La gran mayoría de los análisis evalúan las reformas en relación con los costos fiscales, las proyecciones macroeconómicas, la evolución del mercado de capitales, la eficiencia del sistema: James (1997); Uthoff (1997 y 2001); Lorenzetti (1999) y menos los que miden el impacto en términos de género: Barrientos (1998); Cox (1999); Arenas y Montecinos (1999); Arenas y Gana (2001); Bertranou (2000) y Marco (2002).

²⁵ Urriza (1996) cita dictámenes de la OIT que señalan que el modelo chileno no pertenece a la seguridad social sino que sólo es un mecanismo de ahorro individual, que podrá ser considerado como voluntario y complementario, pero no como obligatorio y sustitutivo.

²⁶ Arenas y Gana (2001) señalan que la ausencia de género en materia de seguridad social en la región es notable y la misma se debe a un desconocimiento de la población en general en relación con el funcionamiento del sistema reformado, como también que ha disminuido el espacio que la equidad de género ha tenido en los estudios de los sistemas de género reformados.

²⁷ No se permiten nuevas afiliaciones y a los afiliados del sistema público se les dio la posibilidad de quedarse en el sistema público o traspasarse a un régimen de capitalización. Esta opción expiró en 1986, dejando libre la alternativa de cambiarse al privado. Se estima que el sistema público desaparecerá en 40 años aproximadamente, cuando todos sus beneficiarios mueran (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

beneficios sólo se interrumpe en el caso de aquellas personas que acceden a la garantía estatal de una pensión mínima.²⁸

El sistema es obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y optativo para los trabajadores independientes o autónomos. La excepción la constituyen los miembros de las fuerzas armadas, policía y personal penitenciario uniformado, que cuentan con su propio sistema previsional. Junto al sistema contributivo existe un sistema asistencial en favor de las personas que carecen de recursos y no pueden acceder a prestaciones en algún régimen previsional.

Las condiciones de acceso al beneficio previsional del sistema público se unificaron y se hicieron más estrictas y para el sistema privado las contribuciones se encuentran definidas mientras que las prestaciones no lo están. En ambos sistemas se eliminaron las contribuciones de los empleadores, con lo cual solamente aportan los trabajadores/as, y en el sistema privado se redujeron, buscando incentivar el traspaso.

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

El asegurado en el régimen de capitalización aporta el 13.1% de su salario o de su ingreso si es independiente, que el empleador descuenta y transfiere a la AFP elegida por el asegurado. El 10% de este aporte, previo descuento de una comisión fija para la AFP se deposita en la cuenta del asegurado y el 3% restante es la comisión porcentual de la AFP más una prima que se paga (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

En diciembre de 2001 el número de afiliados era de 6 427 656 personas, de los cuales 3 685 739 son varones y 2 741 728 son mujeres. La relación entre fuerza de trabajo ocupada y cotizantes era del 75% (SAFJP, 2002).²⁹ En el mismo período, las mujeres representaban un tercio de la fuerza laboral chilena, que son unas dos millones de mujeres (sobre 6 millones). En el período 1986 a 2001 el número de mujeres que cotizan en el sistema creció a una tasa anual del 5.4% superior al 3.8% de los hombres. La proporción de mujeres que realizaban cotizaciones sobre la fuerza de trabajo femenina alcanza al 54% para el 2001 (Ferreiro Yazigi, 2002).

Sin embargo, estos datos ocultan 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 de 6.1 millones y el de cotizantes que es de 3.2 millones (en 1999). Esta diferencia se debe a falencias del sistema que determinan altos grados de sobre cobertura, tales como el atraso o morosidad en el pago de aportes por parte de los empleadores, afiliaciones fraudulentas, personas que están afiliadas en más de una AFP. El alto porcentaje de afiliación se debe a que ésta es obligatoria para los dependientes ya que no hay posibilidad de desafiliarse del sistema ante cesantía o intermitencias laborales, que a su vez determinan el bajo porcentaje de cotización. La mayor muestra de sobrecobertura está constituida por la afiliación estadística femenina que corresponde a un 126.5% en 1999, es decir, indica que el número de afiliadas es mayor que el de mujeres de la población (Marco, 2002).

Sin embargo las mujeres continúan subrepresentadas en el sistema previsional. Si bien la participación de las mujeres en el sistema de pensiones ha aumentado, la cobertura efectiva femenina ha aumentado de 37% a 48% entre 1986 y 1999, mientras que para los hombres los

²⁸ Ferreiro Yazigi (2002) señala que en el caso de la pensión por invalidez y sobrevivencia para financiar beneficios definidos (que se calculan como porcentajes de la remuneración imponible promedio del trabajador durante la última década), se complementa el ahorro individual con la indemnización del seguro colectivo de sobrevivencia y de invalidez.

²⁹ De acuerdo con los datos de AIOS (2000) las mujeres cotizantes representaron el 31.5% del total de cotizantes en 1986 y el 36.1% en 1999. Mientras que en el 2000 representaron el 31% de los afiliados (AIOS, 2000).

porcentajes de ese período son de 34% y 44% respectivamente.³⁰ Sin embargo, este aumento oculta una importante brecha de cobertura entre mujeres por quintiles de ingreso, situación que no es tan pronunciada entre los hombres, al tiempo que no toma en cuenta a las mujeres que realizan tareas reproductivas y que no cuentan con ninguna cobertura (Gana, 2002).

En marzo de 2002 el sistema privado de pensiones abonaba 410 981 pensiones, de las cuales el 37.5% corresponde a pensiones de vejez anticipada (mayoritariamente dadas a hombres) y un 25.6% a pensiones por vejez. Las pensiones por invalidez representaban solo un 7.2% del total, las por viudez el 14.1%, un valor idéntico las de orfandad y solo un 1.5% corresponde a otros tipos de pensiones (Ferreiro Yazigi, 2002).

El requisito para el acceso a la garantía estatal de pensión mínima es contar con 20 años de cotizaciones, tanto para hombres y mujeres, con la posibilidad de completarlos cuando reúnan 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 perjudican más las mujeres ya que su trayectoria laboral es menor y muchas veces en condiciones de precariedad, con lo cual no llegan a reunir los años de cotizaciones requeridos.

Las pensiones por vejez se otorgan a los afiliados que hayan cumplido 65 años en el caso de los hombres, y 60 para las mujeres (art. 3) y el monto de las pensiones dependerá de las contribuciones hechas y del rendimiento del fondo.³¹ Al tiempo de su retiro, el afiliado puede elegir entre un retiro programado a través de las AFP o una renta vitalicia pagada por una compañía de seguros o una combinación de ambas (sistema de renta vitalicia diferida). Las mismas se calculan sobre la base de los fondos acumulados en la cuenta individual, la esperanza de vida del afiliado y de los miembros de la familia del individuo que se beneficiarán de la pensión por fallecimiento del afiliado. Existe la posibilidad que los cotizantes opten por jubilarse antes de las edades señaladas si tienen fondos acumulados equivalentes al 50% del promedio de los ingresos de los últimos diez años y si además este promedio es superior al 110% de una pensión mínima. Entre las tres modalidades de retiro, las pensiones de vejez equivalían a junio del 2001, al 62,7% de las prestaciones otorgadas por las AFP (AIOS, 2001).

Un aspecto imprescindible para medir los impactos de género del sistema, es el análisis de los mecanismos de cálculo de los beneficios. Para el caso de las pensiones de sobrevivencia, el mismo se realiza sobre la base de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Esta modalidad de cálculo genera diferencias en los montos de las pensiones entre hombres y mujeres, aún cuando los montos acumulados sean los mismos. Esta diferencia se debe a la mayor esperanza de vida femenina, pero también es una consecuencia de que el seguro sea individual y no social (Marco, 2002).³²

³⁰ Arenas (2000: 27) sobre la base de información publicada por la Superintendencia de AFP y por el INE. Agrega el autor que la participación de la mujer en el mercado de trabajo también creció de 42% a 54% entre 1986 y 1999, mientras que la masculina va de 37% a 48% en esos años.

³¹ Previo a la reforma, la edad de retiro variaba considerablemente entre los múltiples fondos de pensiones antiguos, pero en 1979 fueron unificados en 60 las mujeres y 65 los hombres, tanto para el régimen público como para el sistema de capitalización individual. El actual Superintendente señala que la diferencia de edades de jubilación resulta un problema de política pública de difícil resolución, ya que desde una perspectiva actuarial estricta y considerando la expectativa de vida diferenciada entre mujeres y hombres, correspondería elevar la edad de jubilación de las mujeres. Agrega que tomar medidas de esta índole y teniendo en cuenta la relación costo-efectividad, la posibilidad de mejorar las pensiones para las mujeres depende de las oportunidades de empleo existentes para mujeres de más de 60 años (Ferreiro Yazigi: 2002).

³² No hay coincidencias en las estimaciones sobre el cálculo de las pensiones para mujeres. Por una parte Cox (1999) señala que los fondos acumulados por las mujeres en 1994, con tasas de retorno del 5%, son del 33 al 46% de los fondos de los hombres. En caso que se retrasen a los 65 años, con la misma tasa de retorno y una de crecimiento salarial mensual de entre 1% y 2% sus fondos crecerían entre 9 y 13 puntos porcentuales. Para Arenas (2000) las estimaciones arrojan 19 puntos porcentuales como impacto del aumento de la edad de retiro de la mujer sobre sus tasas de reemplazo, esto bajo un crecimiento salarial real anual del 2% (manteniéndose constante desde los 50) y con tasas de retorno del 4%. Aun en este caso la pensión de la mujer equivaldría al 87% de la del hombre. A ello debe agregarse la intermitencia del trabajo femenino que gravita también sobre el monto de las cotizaciones.

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. Avanzan aún más señalando que las mujeres recibían mayores beneficios, ya que a una misma cantidad de aportes, recibían un monto total mayor de pensiones. Este incremento se debía al mayor tiempo de retiro debido a la edad como también a la mayor longevidad. Además sólo necesitaban 10 años de cotizaciones, con lo cual se atenuaban los efectos de la intermitencia y accedían a las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, en tanto se encontrasen inscriptas. Esto lleva a inferir que en el sistema de reparto solidario, las diferencias en las pensiones respondían exclusivamente a las diferencias del mercado laboral.

Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia son el o la cónyuge sobreviviente, los hijos legítimos, naturales o adoptivos menores de 18 años o de 24 si estudian, los padres y la madre de los hijos naturales del causante. La Ley 3500 establece en su art. 6 que la cónyuge sobreviviente para ser beneficiaria debe haber contraído matrimonio con el causante por lo menos con seis meses de anterioridad al deceso, o tres años si el matrimonio "se verificó siendo el causante pensionado de vejez o invalidez". Estas limitaciones no se aplican si la cónyuge se encuentra embarazada o existen hijos/as comunes menores de edad. A su vez, el cónyuge sobreviviente tendrá derecho a la pensión de sobrevivencia siempre y cuando fuese inválido (parcial o total), salvo que al momento del deceso existiesen hijos comunes menores de edad (art. 7).

La discriminación explícita de estos artículos es sorprendente, en tanto se consolida la figura de la mujer como dependiente del marido y obviamente mientras se encuentre legalmente casada, y por otro lado, un hombre solo puede recibir por vía de su esposa la pensión si es discapacitado. Pero la discriminación legislativa avanza aún mas, al establecer en el (art. 9) ³³ que "las madres de hijos naturales del causante" tendrán derecho a pensión de sobrevivencia si, a la fecha del fallecimiento del asegurado, es soltera o viuda y "vivía a expensas del causante". Es decir, el título de derecho del beneficio no es el concubinato sino el hecho de ser madre. La visión retrograda de estos artículos es llamativa, y condice con una legislación civil que no contempla el divorcio vincular.³⁴

Estas figuras discriminatorias se encontraban presentes también en el anterior sistema de reparto, ya que entre otras situaciones, las mujeres debían optar entre la jubilación proveniente de su trabajo y la de viudez. Obviamente la pensión que dejaba su difunto marido era superior a la que resultaba de su propio empleo, con lo que se desincentivaba la participación laboral femenina (Marco, 2002).

La pensión de referencia de los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, establecida en el artículo 58, equivale a los siguientes porcentajes diferenciados de la pensión del causante: a) 60% para la cónyuge o para el cónyuge inválido total y 43% para el cónyuge inválido parcial; b) 50% para la cónyuge o para el cónyuge inválido total y 36% para el cónyuge inválido parcial, con hijos comunes que tengan derecho a pensión. Cuando los hijos dejen de tener derecho a pensión, los porcentajes corresponderán a los del inciso anterior; c) 36% para la madre de hijos naturales reconocidos por el causante; d) 30% para la madre de hijos naturales reconocidos por el causante, con hijos comunes que tengan derecho a pensión. Si los hijos dejan de tener derecho a pensión, el porcentaje para la madre se eleva al 36%. El resto se divide entre otros beneficiarios. Si dos o más personas reclaman la calidad de cónyuge o de madre de hijo natural del causante, el porcentaje para

³³ Este artículo fue reemplazado por DL 3626/81.

³⁴ La única figura prevista en estos casos es la de anulación del matrimonio, que resulta un trámite muy costoso, con lo cual, pocas parejas acceden a él y la mayoría decide vivir en concubinato. En este caso la mujer (o, en su defecto, el hombre) no es beneficiaria de pensión de sobrevivencia a menos que la pareja tenga hijos en común. Giménez (2002) señala que los beneficios previsionales por viudez generan una tercera categoría de ciudadanas, en tanto el vínculo marital con el trabajador es quien le otorga el derecho, considerando de esta forma a las mujeres no como ciudadanas portadoras de derecho sino como dependientes.

cada una se dividirá por el número de reclamantes. En junio del 2001 las pensiones de sobrevivencia representaban el 30.1% de las prestaciones otorgadas por las AFP (AIOS, 2001).

Los trabajadores tienen derecho a recibir una pensión por invalidez siempre que la incapacidad (total o parcial) haya sido debidamente calificada como tal, que no tengan la edad de jubilación y que reúnan en su cuenta individual los fondos que permitan financiar la pensión, o en su caso, que sea aplicable el seguro de invalidez contratado por la AFP para el evento de insuficiencia de fondos. Los trabajadores titulares de la pensión de invalidez definitiva pueden optar entre las mismas modalidades establecidas para las pensiones de vejez. Para el mes de junio del 2001 las pensiones por invalidez representaban el 7.1% de las prestaciones otorgadas por las AFP (AIOS, 2001).

La reforma chilena dejó en claro que la denominación de régimen privado no es más que un eufemismo, ya que el Estado juega un rol fundamental en el sistema, a partir del financiamiento de la transición, de la regulación y fiscalización del sistema (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones) y especialmente de las garantías a los afiliados (garantía del rendimiento mínimo de la inversión, como también las pensiones en caso de quiebra de una AFP o compañía de seguro). De esta forma, 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 al sistema público por parte de los asegurados que se cambiaron a una AFP. También deja en claro esta reforma los problemas que trajo el tratamiento de la reforma como si fuese neutral en términos de género.

C. Argentina: el nuevo paradigma por excelencia

La reforma previsional data de 1993 —entró en vigencia en 1994— creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24241/93) entendiéndose por “integrado” a la coexistencia en una única estructura jurídica a dos sistemas: el régimen previsional público organizado bajo criterios de reparto y un régimen de administración privada, de capitalización individual, generando una suerte de ahorro cautivo, para apuntalar el mercado de capitales doméstico. Cada uno de los sistemas responde a formas diferentes de financiamiento.

En términos generales, el nuevo sistema resultó un régimen mixto asentado en dos pilares: capitalización y reparto. El Régimen Público de Reparto (RPR) cuyo financiamiento proviene de los aportes de trabajadores autónomos y con 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 que sea el régimen elegido; ii) prestación compensatoria (PC), destinado a los que estaban afiliados al anterior sistema previsional; iii) prestación adicional por permanencia (PAP), a la que tienen derecho aquellos afiliados 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.

El Régimen Mixto de Capitalización (RMC), es administrado por las entidades privadas de capitalización denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que resultan de los aportes individuales y cuyo financiamiento se asegura por medio de los aportes directos de los afiliados. Este sistema vincula estrechamente a los aportes con los beneficios, se establece una redistribución de ingresos al interior de los asegurados, controlada a través de un beneficio uniforme y se impone también el cumplimiento estricto de los requisitos de años de aporte. Los beneficios que se reconocen en el Régimen de Capitalización son: i) jubilación

ordinaria,³⁵ financiada por el saldo de la cuenta y percibida según la modalidad elegida por el beneficiario (retiro programado, renta vitalicia previsional o retiro fraccionado); ii) retiro por invalidez; iii) pensión por fallecimiento del afiliado activo o del beneficiario de la pensión de jubilación o del retiro transitorio por invalidez.

Los mayores de 18 años, que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad pública o privada o lo realicen en forma autónoma, integran obligatoriamente el sistema. Quedan excluidos de derecho el personal militar de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, personal policial y algunas cajas provinciales, que cuentan con regímenes especiales. En los hechos, el sistema excluye del beneficio previsional a los trabajadores/as precarios (empleo no registrado), trabajadores/as rurales (de bajos niveles de ingreso), servicio doméstico parcialmente y todo tipo de trabajo no remunerado. Más de 1.9 millón de personas mayores de 60 años no percibe hoy ningún beneficio del sistema previsional en la Argentina: no son ni jubilados ni pensionados como consecuencia de que, durante su vida laboral, no pudieron reunir los requisitos correspondientes. La cifra equivale al 37.5% del total de los habitantes del país que superan esa edad.

El Estado garantiza: i) la rentabilidad mínima sobre los fondos de las AFJP; ii) la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en el caso de quiebra de una AFJP; iii) el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro; iv) un haber mínimo, cuando cumplidos los requisitos y determinado monto de haberes y los jubilados/as manifiesten en forma expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo cual se incrementará la PBU y, v) la percepción de la PAP.

El financiamiento se asegura con los aportes patronales y el aporte personal directo de los trabajadores/as: aquellos que se encuentran en relación de dependencia aportan el 11% de la remuneración, los empleadores contribuyen con el 16% de la remuneración de sus empleados. A partir de 1993, sucesivos decretos fueron disminuyendo las contribuciones patronales y, en 1998 el promedio era de 10.9%. En el caso de los trabajadores/as autónomos deben aportar obligatoriamente el 27% de la renta presunta, que se destinan 11 puntos a financiar el régimen que haya elegido el trabajador autónomo y los otros 16 puntos se destinan al financiamiento del régimen de reparto.³⁶

Las condiciones de acceso al beneficio de la jubilación ordinaria son las siguientes: a los 65 años los hombres y 60 mujeres, con 30 años de servicios y 22 de aportes. El art. 19 establece que para cualquiera de los regímenes previstos, las mujeres podrán optar por continuar su actividad laboral hasta los 65 años. Se puede compensar con sobreedad los años de servicios faltantes (dos años de sobreedad y un año de servicios).³⁷ El art. 111 permite que el afiliado, de común acuerdo con el empleador, siga trabajando después de alcanzada esta edad y postergar el inicio de la percepción de su jubilación.

³⁵ La jubilación ordinaria se financia con los montos acumulados en las cuentas individuales administradas por las AFJP, su valor dependerá de múltiples variables pero, bajo supuestos razonables, deberá ser similar a la PAP. Rofman (1999) ejemplifica lo anterior señalando que un varón casado, con 35 años de aportes ininterrumpidos y con un crecimiento de su salario del 2% anual recibirá aproximadamente un 26.5% de su último salario como prestación adicional por permanencia. Si se encuentra en régimen de capitalización con una rentabilidad anual de los fondos de 4% obtendrá una jubilación ordinaria del 26.6% de su último salario.

³⁶ Argentina, es el caso más notable en reducción de contribuciones patronales, se experimentó una reducción severa en el curso de 1995 hasta 1999, insumiendo un costo de más de 19 000 millones de dólares, (Argentina, MTSS, 1999, tabla 4). Los resultados observados indican que el empleo formal en la industria declinó en un casi 6%. Por otra parte no hubo rebajas de contribuciones para trabajadores independientes. Por un lado no repercutió en la creación de empleo y en mejoras en el mercado laboral y por otra afectó el financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

³⁷ Si una mujer se integra al mercado laboral a los 25 años de edad, al terminar su carrera universitaria, sólo puede evitar realizar aportes por 15 años. Sin embargo, siempre puede optar por continuar su actividad laboral hasta los 65 años. Si lo hiciera, podrá compensar el exceso de edad con la falta de servicios, en la proporción de dos años de edad excedentes por uno de servicios faltantes. Un hombre que se integra a la misma edad puede no realizar aportes por un lapso de 20 años.

En el caso de retiro por invalidez, se requiere una certificación de invalidez, si ésta es total (pérdida del 66% de la capacidad laboral) y si es invalidez parcial (pérdida menor del 66% mayor del 50% de la capacidad laboral). El Estado se hace cargo de los retiros por invalidez y de las pensiones por fallecimiento de los afiliados que optaren por el régimen de reparto. Las AFJP deducirán de los aportes para el retiro ordinario una prima para contratar seguros de invalidez y muerte. Finalmente la pensión por fallecimiento corresponde al cónyuge supérstite o la cónyuge; a los hijos menores de 18 años, de 21 si son estudiantes y sin límite de edad si son inválidos o a la conviviente viuda, separada o soltera con cinco años de convivencia, se reduce a dos si hay hijos/as comunes. También, se puede acceder a la jubilación por edad avanzada, con beneficios reducidos y menores requisitos de contribuciones, aunque mayor edad mínima, totalmente financiadas por el sistema público.

El art. 53 establece que 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; y los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas.³⁸ El viudo o el conviviente deben demostrar que eran dependientes de la causante, pero no sucede lo mismo con las beneficiarias mujeres.

Para que la o el conviviente acceda a la pensión, se requiere que él o la causante se haya separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y “hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio” por lo menos cinco años antes del fallecimiento. El plazo de convivencia se reduce a dos años cuando existen hijos reconocidos por ambos. El derecho a pensión del o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite si fue 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 éstos 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 de sobreviviente son los siguientes (art. 98): a) 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.

Diversas medidas complementarias se establecieron con posterioridad a la Ley 24241. Así en marzo de 1995 se sanciona la Ley de Solidaridad Previsional, que autoriza a los jubilados/as a seguir trabajando. Establece que el Estado Nacional sólo garantiza el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, reconoce la movilidad que establezca el presupuesto nacional y en ningún caso estará en relación con las remuneraciones. El fundamento, 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 redistribución de la renta nacional. La Ley de Solidaridad Previsional eliminó las prestaciones definidas, igualando al sistema público y privado en la incertidumbre respecto de qué prestaciones corresponden a cada beneficiario. Es decir, nadie sabe qué y cuánto cobrará, quedando en manos del Legislativo el monto y actualización de las prestaciones y en manos del Ejecutivo si contempla presupuesto para tal fin.

A partir del 1° de agosto de 1997 comenzó a regir el régimen de jubilación para amas de casa. El nuevo sistema establece que las mujeres sin actividad autónoma o que no estén en relación de dependencia podrán en forma voluntaria afiliarse a una AFJP y pagar un aporte de 34 pesos. El ingreso a este régimen resultó incompatible con el ejercicio de cualquier otra actividad autónoma y/o dependiente, siendo la dedicación exclusiva a la labor doméstica el fundamento de la norma.³⁹

³⁸ Siempre que no gocen de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, a menos que opten por esta pensión, y sólo hasta los 18 años de edad.

³⁹ El aporte que la ama de casa realice entra en su totalidad a la AFJP, la cual toma como base un ingreso presunto de 312 pesos mensuales, y cada AFJP cobra diversas comisiones, algunas sólo un cargo fijo y otras le agregan una comisión

Este nuevo sistema no es complementario del régimen nacional, por lo que si una ama de casa que se encontraba ya afiliada como autónoma, o como trabajadora en relación de dependencia ingresa a este régimen pierde la totalidad de sus aportes anteriores. Lo mismo sucede si la afiliada a este régimen ingresa a un trabajo en relación de dependencia o autónomo y no reúne 30 años de aportes pierde todo lo aportado. Es escaso el número de afiliadas a este sistema, no habiendo tenido prácticamente impacto alguno.

Por Decreto 290/01 se estableció que los empleadores/as por medio de aporte mínimo pueden incorporar a las trabajadoras del servicio doméstico al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) y a una cobertura médica básica. Las prestaciones contempladas son: jubilación por vejez, retiro por invalidez o pensión por fallecimiento, y Programa Médico Obligatorio (PMO) para el trabajador/a titular. Las contribuciones a cargo del empleador ingresarán al régimen público de reparto y el trabajador/a podrá efectuar aportes voluntarios a fin de acceder al sistema de capitalización. Se estima la incorporación de un universo aproximado de 800 000 trabajadoras domésticas, pero se desconoce a la fecha la efectividad de estas medidas, resultando altamente probable la escasa repercusión de esta medida.

En diciembre de 2000, por el Decreto 1306 se buscó realizar una reforma del sistema previsional.⁴⁰ En primer lugar, un aspecto significativo de esta reforma fue el cambio de la (prestación básica universal) por una PS (prestación suplementaria) para todos los jubilados mayores de 65 años a quienes se le garantizará 300 pesos si su remuneración es inferior a 1 950 pesos. Otro de los beneficios establecidos en el decreto fue el de un beneficio universal a toda persona que no haya entrado en el mecanismo formal de trabajo, que sus ingresos sean bajos, y que no haya completado los años de aporte o por no haber ingresado al sistema. Este beneficio se pensó en 100 pesos. La antigüedad para el otorgamiento del beneficio de jubilación ordinaria, es otra de las modificaciones del decreto. Se flexibilizaron los requisitos de años de aportes para acceder al beneficio. Si no alcanza los 30 años exigidos por la ley, podrían jubilarse con 10 años de aportes. Dentro de este grupo están comprendidas en forma mayoritaria las mujeres.

Se elevaba la edad jubilatoria de la mujer (de 60 a 65 años) y se establecía que si la mujer se jubila a los 60 años recibe el 85% de su haber, pero si lo hace a los 65 años recibirá el 100%.⁴¹ El fundamento de esta medida fue que el promedio actual de edad jubilatoria de la mujer es de 63 años y con esta medida pueden aumentar su beneficio en tanto capitalizan fondos durante cinco años más.⁴² La medida generó un debate, aun no saldado. También se incorporaban las tablas actuariales unisex, para la determinación del beneficio, las cuales unifican el cálculo para hombres y mujeres.⁴³ Finalmente se establecieron topes a las comisiones de las AFJP; actualmente existen 12 administradoras en funcionamiento. De todas formas se desconoce si efectivamente se implementará esta reforma.

⁴⁰ Este decreto fue suspendido en su aplicación por una medida precautoria que se encuentra pendiente de resolución.

⁴¹ Resulta importante destacar que de acuerdo con las tablas actuariales que se utilizan en Argentina (GAM-71) el hecho de jubilarse a los 65 años en vez de los 60, permite el acceso a mensualidades superiores entre un 15 y un 20%, de acuerdo a la tasa de interés considerada. En el caso de una mujer que se jubila a los 65 años podría recibir (estimando una tasa técnica del 4%) mensualidades de 390 pesos en vez de 338 pesos si se jubilara a los 60 años (edad legal de retiro). Los hombres, dada su menor expectativa de vida, podrían cobrar entre un 20 y un 26% más que las mujeres suponiendo que ambos se jubilaran a los 65 años. Si consideramos la edad legal de retiro para las mujeres, esto es 60 años, con el mismo saldo en la cuenta de capitalización individual, los hombres percibirían mensualidades entre un 37 y 52% superiores. Estas diferencias se deben a la combinación de los efectos de mayor mortalidad con los de percepción más tardía y por ende una menor cantidad promedio de mensualidades a percibir. En el mismo ejemplo, con un saldo acumulado de 60 000 pesos la mensualidad promedio de los hombres a los 65 años sería de 473 pesos contra 338 que percibiría una mujer (Grushka, 1996: 9-10).

⁴² Con el mismo fin, hay quienes promueven el incremento de la edad de retiro de las mujeres poniéndolas en igualdad con el hombre. Los argumentos se basan en que las mujeres son aún más longevas. Si bien el proyecto oficial respondía a estos conceptos, la intención ha quedado finalmente fijada en la posibilidad de retirarse cinco años más tarde o percibir un monto jubilatorio menor en el caso de decidir hacerlo a los 60. Pero no impuso la obligación del retiro a los 65 años.

⁴³ Considerando una tasa del 4% anual, por cada 100 pesos de jubilación mensual, un hombre de 65 años necesita acumular en su cuenta de capitalización individual 12 700 pesos y una mujer a la misma edad 15 400 pesos (un 21% más). Una mujer de 60 años necesita acumular 17 800 pesos (40% más) para obtener igual jubilación (Grushka, 1996: 11).

En el caso argentino fue claro que el motor de las reformas fue una lógica netamente economicista, cuyo resultado fue el desfinanciamiento de una política social para fortalecer al sector financiero y la estabilidad de precios. No cabe duda, que con el nuevo paradigma previsional aumentó la incertidumbre sobre los beneficios futuros ya que se le quitó financiamiento a los beneficiarios asumidos por el Estado (reparto) y los de la AFJP son indefinidos por naturaleza. A su vez, no se nota ningún efecto positivo en el ahorro nacional.

Un aspecto no menor es la comisión fija del 4% que cobran las entidades para administrar las cuentas de capitalización individual. Si este porcentaje se aplica sobre la remuneración sin dudas resulta más oneroso a quienes tienen menores ingresos, dentro de los cuales las mujeres son la mayoría, y que se traduce en un menor saldo acumulado y contrario a lo anunciado, no resulta un incentivo para el ahorro.

Aún más grave es la baja cobertura del sistema, la cual aumenta debido a las condiciones más restrictivas para acceder al beneficio y a la evasión de aportes por parte de los propios asegurados, poniendo en serio riesgo la continuidad del sistema.⁴⁴ El sistema integrado de jubilaciones y pensiones recibió en diciembre de 2001 solamente los aportes del 28% de los trabajadores que están registrados, tanto del régimen de reparto como en capitalización. El índice marca un récord histórico en el nivel de incumplimiento y confirma el agravamiento de la crisis de la seguridad social, alentada por el alza del desempleo, la informalidad, la mora de los autónomos y el incremento de las retenciones indebidas por parte de empresas que, crisis mediante, encuentran por esa vía una suerte de "financiación".

Según los datos de la Superintendencia de AFJP, en el último mes de 2001 sólo 2.56 millones de los 8.84 millones de afiliados, registraron un ingreso de fondos en sus cuentas individuales. Y en el sistema de reparto, según los registros de la AFIP, el comportamiento fue similar: de los 2 millones de inscriptos, los aportantes efectivos fueron 500 000. Un año atrás, los aportantes de capitalización habían sido 3.5 millones y los del régimen estatal, 700 000, lo que indica una caída anual del 27%. En diciembre de 2000, la relación aportante/afiliado había sido del 39% en el conjunto de adherentes a ambos regímenes. La situación es más grave aún entre los trabajadores autónomos: sólo el 10% de quienes trabajan en forma autónoma se está ganando el derecho a la jubilación.⁴⁵

Actualmente la PEA en Argentina es de 14.2 millones de personas, y si se tiene en cuenta que el promedio de aportantes del último año estuvo por debajo de los 4 millones (cifra que sigue declinando), se podría concluir que aproximadamente tres cuartos de la actual población activa de la Argentina tendrá problemas en el futuro para acceder a una jubilación que le permita un nivel digno de vida. En el régimen de reparto aproximadamente el 65% son varones y un 35% mujeres, mientras que en el régimen de capitalización el 70% son varones y un 30% mujeres.

Si se realiza una evaluación del nivel de aportantes al sistema desde su inicio en 1994, el decrecimiento se refleja como un proceso continuo. Ya en el segundo semestre de ese año se habían registrado aportes del 67% de los adherentes y en el último del 2001 sólo 40.9%. Lo cierto es que se amplía la brecha entre afiliados y aportantes continuamente.

⁴⁴ Combatir la evasión fue uno de los fundamentos de la reforma. El supuesto, era que la individualización de los aportes y la capitalización de los mismos proporcionaría mejores "incentivos" para el ahorro de la población. Sin embargo, las evidencias muestran que el margen de "evasión administrativa" del sistema privado no mejoró los registros de cobertura típicos del sistema anterior (entre 40-45% de los afiliados registrados).

⁴⁵ Además se registra una tendencia a la disminución progresiva del número de aportantes efectivos, particularmente concentrado en los trabajadores "autónomos", precisamente aquellos sobre los que se argumentaba que la capitalización privada habría de ofrecer mayores estímulos para el cumplimiento.

Cuadro 2
**EVOLUCIÓN DE LOS APORTANTES AL SISTEMA INTEGRADO
DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SIJYP)**

Año	Afiliados	Aportantes	Cumplimiento
1999	7 091 478	3 469 913	48.9%
2000	7 885 820	3 446 841	43.7%
2001	8 443 625	3 449 212	40.9%
2002	8 862 435	2 640 261	29.8%

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Boletín Estadístico Mensual, 2002.

A fines de marzo de 2001 había 98.265 beneficiarios del régimen de capitalización vigentes; 54% eran pensionados por fallecimiento, 31% jubilados y 15% retirados por invalidez (SAFJP, 2001).

No concluyen aquí los problemas del Sistema de Jubilaciones en Argentina. Como consecuencia de la salida del plan de convertibilidad de la moneda local (peso) con el dólar, y la adhesión de las AFJP al canje de deuda pública por tenencias por más de 13 200 millones de dólares; se "pesificaron" los depósitos de las cuentas de capitalización. Las medidas dispuestas generan una pérdida de los activos y además reducen la confianza en el sistema. Con la pesificación de los fondos a 1.40 pesos por dólar se puede calcular una pérdida superior al 40%. Esto significa que los beneficiarios del sistema de capitalización —a fines de 2001 eran 96 000— firmaron contratos para cobrar en dólares su renta vitalicia y con las nuevas medidas económicas, la cobrarán en pesos y devaluadas.

Las proyecciones y análisis coinciden en que el déficit previsional seguirá creciendo, que los montos de los haberes jubilatorios seguirán cayendo y el Estado seguirá asumiendo mayores costos fiscales. La enseñanza de la reforma argentina radica precisamente en que resulta muy difícil implementar un sistema privado de capitalización, que presupone ingresos regulares y suficientes a lo largo de toda la vida, cuando esa no es la situación macroeconómica del país. El círculo "virtuoso" de las medidas de ajuste y el crecimiento de los primeros años del plan de convertibilidad duraron un lustro y luego el país ingresó en un proceso de recesión que se agrava aceleradamente. Una vez más, el paso de la teoría "pura" a la práctica, en un contexto socioeconómico dado, y con "beneficiarios" con capacidades de ingresos diferenciales, puede producir distorsiones de magnitud suficiente como para invalidar los comportamientos esperados.

D. Bolivia: el menor costo

Bolivia realiza su reforma previsional recién en 1997 con la entrada en vigencia de la Ley 1732 sancionada el 29 de noviembre de 1996. Esta reforma es una de las más radicales, ya que se suprimió el antiguo sistema público y todos los fondos son absorbidos por el tesoro nacional.⁴⁶ Los asegurados —trabajadores/as asalariados en forma obligatoria y autónomos en forma optativa— debieron trasladarse al nuevo programa. Este diseño obedeció al objetivo de reducir los costos fiscales, al igual que en la mayoría de los países, aunque el caso de Bolivia resulta el más extremo. Si bien se introdujo un bono solidario que no existe en ningún otro país, las posibilidades de extender la cobertura con este modelo son limitadísimas.

⁴⁶ En 1831 se creó el Fondo de Jubilaciones para los funcionarios del Estado y un siglo después, en 1956 se promulgó el Código de Seguridad Social basado en los principios de universalidad, reparto y solidaridad. El mismo cubría enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, asignaciones familiares y vivienda popular. El sistema contemplaba aportes y contribuciones por parte de trabajadores, empleadores y el Estado.

Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) gestionan dos fondos independientes: uno de capitalización plena e individual (CPI) y uno de capitalización colectiva (CC). El primero funciona como en los demás sistemas de capitalización, se lo denomina seguro social obligatorio de largo plazo (SSO) y comprende las prestaciones de jubilación, de invalidez, muerte y riesgos profesionales; mientras que el segundo se integra con el 50% de las acciones de seis empresas públicas privatizadas, transferidas en beneficio de los ciudadanos bolivianos, destinadas a financiar el pago de una anualidad vitalicia, denominada "Bono Solidario" (BONOSOL) y el pago de gastos funerarios. El BONOSOL cubre a todos los ciudadanos/as que tenían 21 años de edad a fin de 1995, fuesen asegurados o no, y en forma independiente de su ingreso. Al alcanzar la edad de retiro (65 años sin diferenciación de sexo) los titulares del bono recibirán una suma anual en forma vitalicia (aproximadamente 248 dólares por año).⁴⁷

El nuevo sistema eliminó la cotización del empleador y la del Estado como tercero, trasladándose la mayor carga al asegurado que pasa de un 3.5% a un 12% (10% para la pensión a la vejez y 2% (que se elevó a un 2.5%) para la comisión a la AFP y la prima de la compañía de seguro)⁴⁸ El asegurado, voluntariamente, puede agregar un aporte de hasta el 20% de su salario (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

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 a títulos de largo plazo emitidos por el Tesoro, con el objetivo de asegurar el financiamiento para el pago de las pensiones y del bono de reconocimiento. Esto significa que el rendimiento de la inversión dependerá por completo del Estado. Se estableció que en los primeros cinco años de operación del sistema funcionarán únicamente las AFP seleccionadas por el Estado. De este modo, se divide a todos los asegurados en dos grupos por zonas geográficas no pudiendo cambiarse hasta el año 2000, salvo por cambio de domicilio. Aquí claramente la competencia (pilar del sistema de capitalización) de administradoras no existe, al menos los cinco primeros años, produciéndose una cautividad en solo dos administradoras. Esto significa que se constituyó "un duopolio" de administradoras (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

Las consecuencias de este duopolio para los afiliados son serias, en tanto, no sólo se rompe con el principio intrínseco al sistema de capitalización que es la apertura a la competencia del mercado, sino que al ser un sistema obligatorio, las AFP no invierten recursos en comunicar a los afiliados sus derechos y beneficios con el sistema, como tampoco el propio funcionamiento del mismo. Asimismo resultó compulsivo y acelerado el traspaso del anterior sistema de reparto al de capitalización, con lo cual pasarán varios años hasta que se logre cambiar la "cultura organizacional", situación aún más difícil si se trata de un cambio de paradigma como el que sucedió en materia previsional.

Con el objetivo de reducir costos, se estableció un tope al bono de reconocimiento y no se abona interés. Con el mismo objetivo, el sistema no otorga la pensión mínima. Esto significa que a diferencia de los otros sistemas, el Estado no garantiza el rendimiento de la inversión (al menos los dos primeros años), tampoco garantiza las pensiones en caso de quiebra de una AFP o compañía de seguro y no otorga la pensión mínima.

Bolivia se encuentra en una etapa incipiente de transición demográfica, con la cual de no tomarse medidas para ampliar la cobertura, quedarían excluidas del sistema previsional un número significativo de trabajadores, especialmente mujeres del sector informal. Al estar ligado el

⁴⁷ La Ley de Participación y Crédito Popular de 1997 cambió el BONOSOL por el BOLIVIDA, que se paga a los mayores de 65 años por un valor de 60 dólares (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

⁴⁸ La comisión que se abona a las AFP, si bien es menor que en los otros países, resulta onerosa teniendo en cuenta que no existe competencia y en consecuencia los gastos de promoción y publicidad son menores.

beneficio del aporte y éste a su vez a la necesidad de un ingreso se agota aún más la posibilidad de acceso.

Debido a los pocos años de vigencia, el sistema cuenta con un escaso número de afiliados. En diciembre de 2001, se encontraban afiliadas 675 889 personas, mientras que en diciembre de 2000, 633 152 afiliados, de los cuales 601 234 trabajadores en relación de dependencia y sólo 31 918 trabajadores independientes, que representan aproximadamente un 18% de la PEA y un 67% son varones y sólo un 34% mujeres.⁴⁹ El ingreso imponible promedio es de 211 dólares, y el sistema cuenta con apenas 792 beneficiarios; de los cuales el 27.8 % era en pensiones por invalidez, el 72.2% por muerte y no se registran beneficios por vejez (AIOS, 2000).

El art. 24 de la Ley Previsional establece que las personas que inicien relaciones de dependencia laboral quedarán afiliadas al seguro social obligatorio de largo plazo, a partir del momento en que se inicie dicha relación. Pero además, las personas sin relación de dependencia laboral pueden afiliarse al SSO mediante el pago de su primera cotización.

En relación con la edad para acceder al beneficio, se establece 65 años de edad, sin distinción de sexo (antes era de 50 años para la mujer y 55 para el hombre) (art. 26). Las estimaciones de años de esperanza de vida al momento del retiro son de 16.8 años para mujeres y 12.1 para hombres y no se requiere antigüedad sino se relaciona con el monto acumulado en la cuenta de capitalización individual.⁵⁰

La prestación de jubilación se pagará al afiliado, independientemente de la edad, cuando tenga en su cuenta un monto que permita el financiamiento de una pensión igual o superior al 70% de su salario base y de la prestación por muerte para sus derechohabientes (art. 7, Ley 1732).

Asimismo, a partir de los 65 años de edad, el afiliado, independientemente del monto acumulado en su cuenta individual, tendrá derecho a solicitar voluntariamente la prestación de jubilación en su favor y de sus derechohabientes. La prestación por muerte consiste en pensiones de sobrevivencia de las cuales son beneficiarios los derechohabientes cuando el afiliado fallezca.

Los recursos de la cuenta individual del afiliado fallecido con más de 65 años de edad, no pensionado por jubilación y del afiliado fallecido que no cumpla los requisitos para recibir las pensiones del seguro de riesgo común o por el seguro de riesgo profesional, serán utilizados para la contratación de pensiones en favor de sus derechohabientes (art. 19).

En términos de relaciones de género, según el art. 5 de la Ley Previsional establece que el cónyuge o conviviente supérstite, mientras no contraiga nuevo matrimonio o sostenga relación de convivencia, es derechohabiente de primer grado y luego le siguen los hijos/as del afiliado (siempre que sean menores de 18 años, o hasta 25 años si son estudiantes o los inválidos declarados antes de los 25 años). Luego le siguen, en segundo grado, progenitores, hermanos menores de 18 años si fueron declarados por el afiliado previamente y en tercer grado, personas elegidas por el afiliado y declaradas al momento de contratar su seguro vitalicio o a la AFP.

Claramente la condicionalidad del acceso al beneficio como derechohabiente se encuentra relacionada con la existencia de un matrimonio legal y/o convivencia "legitimada" no conformando un derecho para el nuevo beneficiario, ya que el mismo significa una suerte de penalización si convive con otra persona con posterioridad al deceso. Es decir, la ley sujeta el pago de un beneficio a la "elección" de un modo de vida por parte del derechohabiente.

⁴⁹ La mayor proporción de afiliados/as se encuentra entre los 30 y 44 años (45.5%) y le siguen los menores de 30 años (31.6%). Debido a que es un sistema recientemente sancionado, sólo un 2.1% son afiliados mayores de 60 años (SPVS: 2002).

⁵⁰ Resulta interesante que en el proyecto de ley diferenciaba en 60 años para la mujer y 65 para el varón, pero fue rechazado debido a una fuerte oposición política, quedando unificado en 65 para ambos sexos (Mesa Lago, 1999).

Lo anterior tiene estrecha relación con el ejercicio del derecho de información por parte del afiliado. Gráficamente, todos los trabajadores/as activos tienen que contratar en forma obligatoria un seguro de vejez, sin posibilidad de "elegir" la administradora que le resulta más conveniente, y además no reciben información al respecto de las ventajas y desventajas del sistema, o de cuestiones claves como la titularidad de su cuenta de capitalización individual en caso de fallecimiento o aun más grave los supuestos beneficios de la capitalización al momento de jubilarse. La cautividad del sistema es notoria.

Resulta interesante que los fundamentos de la Ley Previsional se basan en el art. 158 de la Constitución de Bolivia, que establece como obligación del Estado "defender el capital humano" protegiendo la salud de la población, asegurando la continuidad de los medios de subsistencia y rehabilitación de las personas inutilizadas y propendiendo a las mejoras del grupo familiar. Invoca para ello principios como la 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 baja, y además el bono solidario es de bajo alcance y corre riesgos de desfinanciamiento del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC).

En otros términos, la Ley de Pensiones de Bolivia excluye cualquier consideración en relación con las mujeres. No solo que no se diferencia por edad, para el acceso al beneficio, sino que no hay ninguna consideración de la perspectiva de género. Si a ello se le agrega que no es posible elegir el régimen de pensiones, ya que sólo existe el de capitalización y es un sistema totalmente cautivo que tampoco es posible elegir la administradora.

E. Colombia: el régimen paralelo

La reforma previsional de Colombia se aprobó por la Ley 100 de 1993 denominándolo Sistema de Seguridad Social Integral, que comenzó a funcionar a fines de 1994, pero debido a la complejidad del sistema, se demora su implementación plena. Esta ley incorpora también la reforma en el sistema de salud (Sistema de Seguridad Social en Salud). De este modo, el nuevo sistema queda integrado por el conjunto de las entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, y por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios.

El sistema previsional se organizó a partir de un régimen de reparto y un régimen de capitalización individual. El primero está administrado por el Estado (Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida) y comprende a dos programas públicos: uno es el de las pensiones de empleados del Gobierno a cargo del Estado; y 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 de la pensión de vejez, de invalidez o de supervivientes, o una indemnización sustitutiva previamente definida.

La gestión del régimen privado de capitalización o régimen de ahorro individual con solidaridad fue delegada en empresas privadas: las administradoras de fondos de pensiones y se basa en el ahorro que proviene de las cotizaciones y de sus respectivos rendimientos financieros y la garantía de la pensión mínima. Ambos sistemas son excluyentes entre sí.

En términos de derechos y garantías, la ley colombiana es la que reconoce expresamente en su art. 1 que "el sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afectan".

Asimismo el art. 2 reconoce que el "servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y

participación". El inc. c) del mismo artículo define a la solidaridad como "la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil. Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el sistema de seguridad social mediante su participación, control y dirección del mismo. Los recursos provenientes del erario público en el sistema de seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables".

El art. 3 refuerza aún más lo anterior, al establecer que "el Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional, el *derecho irrenunciable a la seguridad social (subrayado propio)*. Este servicio será prestado por el Sistema de Seguridad Social integral, en orden a la ampliación progresiva de la cobertura de la población a todos los sectores de la población, en los términos establecidos por la presente ley". Esta garantía no está establecida en los otros países.

El carácter de servicio público de la seguridad social queda establecido en el art. 4., declarando que "el servicio público es esencial en lo relacionado con el sistema general de seguridad social en salud, y con respecto al sistema general de pensiones es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de pensiones". Asimismo se fundamenta en el art. 48 de la Constitución Colombiana.

La pertenencia al sistema es obligatoria para los trabajadores/as en relación de dependencia, y es optativa para los trabajadores/as independientes. La elección de cualquiera de los regímenes es libre, pero una vez realizada la elección inicial, los afiliados pueden trasladarse de régimen una vez cada tres años, contados a partir de la elección inicial.

En la misma dirección, el art. 6 señala que uno de los objetivos del sistema consiste en garantizar la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante "mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas, trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan a la sistema y al otorgamiento de prestaciones en forma integral".

Nótese que se enumeran los grupos "vulnerables", en un espectro tan variado como los deportistas con los indígenas, a las madres comunitarias con los trabajadores autónomos y a los campesinos con los artistas. A todos ellos, que según la ley son grupos sin capacidad "económica" se constituye un Fondo de Solidaridad Pensional destinado a incorporar a estos grupos por medio de un subsidio (art. 14). Esto significa que la solidaridad está dirigida no a un compromiso redistributivo intergeneracional, como en los antiguos sistemas de reparto, sino claramente al otorgamiento de un subsidio individual a cada uno de las personas sin capacidad de pago. Estos subsidios son transitorios y parciales. En este sentido, "Colombia tiene como meta la cobertura universal en el 2000, pero a fines de 1997 (después de tres años de funcionamiento esta meta parecía imposible" (Mesa Lago y Bertranou, 1998: 317).

El art. 30 establece que los aportes del presupuesto nacional subsidiarán los aportes de los trabajadores del servicio doméstico. Estos deben girarse al Fondo de Solidaridad, en cuentas separadas, para que éste traslade el subsidio correspondiente a la entidad que haya seleccionado el trabajador.

Para acceder a una pensión de vejez (jubilación) en el régimen de ahorro individual es necesario tener 55 años de edad, en el caso de la mujer, o 60 en el caso del hombre (art. 33); haber cotizado un mínimo de mil 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 años para el hombre (art. 36, Ley 100).

Los afiliados que a los 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima, tendrán derecho a que el Estado, en desarrollo del principio

de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, siempre y cuando hayan cotizado por un mínimo de 1 150 semanas, es decir, casi el equivalente a casi 22 años. Estas proporciones se modifican si existiera concurrencia de beneficiarios y rigen tanto para el sistema de reparto como para el de capitalización individual (art. 60).

Este modelo tiene la ventaja de que los asegurados presentes y futuros pueden escoger entre el programa público y el CPI (con administración múltiple). Esta libertad es más amplia que el modelo sustitutivo al tiempo que termina el monopolio de la seguridad social y estimula la competencia.⁵¹

En el régimen de ahorro individual tanto los afiliados como los empleadores tienen la libertad de realizar cotizaciones voluntarias, pudiendo ser retiradas de la cuenta de ahorro individual. Para los trabajadores/as dependientes el ingreso base de cotización es el salario mensual y para los trabajadores independientes cotizan sobre la base del ingreso declarado que no puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

En el caso de los aportes obligatorios, en la actualidad, la tasa de cotización para el sistema general de pensiones, tanto para los afiliados del régimen solidario de prima media con prestación definida como por el régimen de ahorro individual es de 13.5% del ingreso base de cotización, sobre la siguiente estructura: i) aportes personales de los trabajadores/as en relación de dependencia: 25% de la cotización total; ii) contribuciones patronales: 75% de la cotización total y, iii) los afiliados independientes aportan el 13.5% del ingreso base. Este aporte incluye la prima de invalidez y fallecimiento, así como los gastos de administración. Estos gastos, adicionados a los seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia, no pueden superar el 3.5% del ingreso base de cotización. Por otra parte los afiliados que devenguen cuatro o más salarios mínimos deben aportar el 1% más al Fondo de Solidaridad Pensional (art. 20, Ley 100).

Las contribuciones de los empleadores y asegurados se aumentaron y homologaron en el ISS y en la SAFP: un total del 13.5% más el 1% por los asegurados que ganen más de cuatro salarios mínimos destinados a un Fondo Solidario para trabajadores de bajos ingresos. El Fondo de Solidaridad de Colombia se creó para extender la cobertura pero la contribución del 1% del salario de los asegurados de ingresos medio-alto es muy reducida para lograr ese fin.⁵²

En el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, la aseguradora debe aportar la suma necesaria para completar el capital que financie la pensión mínima. Para el financiamiento de dicho subsidio existe un Fondo de Solidaridad Pensional, constituido por el aporte del 1% sobre la base de cotización de los afiliados que tengan un ingreso igual o mayor a cuatro salarios mínimos, por aportes del presupuesto nacional y por otros fondos contemplados en la ley.

Los beneficiarios de una pensión de sobrevivientes son los miembros del grupo familiar del pensionado/a por vejez o invalidez por riesgo común, que haya fallecido. También se considera beneficiarios a esta pensión al cónyuge o la o el compañera/o permanente supérstite. En este último caso, el o la conviviente debe haber convivido con el fallecido al menos de dos años seguidos con anterioridad a su muerte, excepto cuando tengan descendencia común (art. 47). A diferencia de Bolivia no se establecen condiciones al nuevo beneficiario para el mantenimiento del derecho de pensión.

Asimismo el art. 49 establece para los miembros del grupo familiar del afiliado, que al momento del deceso no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el

⁵¹ Por otra parte, presenta dos ventajas en relación con el peruano: las condiciones de acceso se hicieron más estrictas, y éstas y las contribuciones de ambos programas se homologaron (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

⁵² El aumento de las contribuciones y restricciones en las condiciones de acceso reforzaron al régimen público, con un aumento de las reservas del Instituto de Seguro Social (ISS) de más de tres veces entre 1993-1995. (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de la vejez. Es decir, al igual que en el caso chileno, el Estado colombiano aportará los recursos que sean necesarios para garantizar el pago de pensiones mínimas cuando la capitalización de los aportes de los afiliados y sus rendimientos financieros fueren insuficientes.

El principio de solidaridad de los regímenes del Sistema General de Pensiones garantizan a sus afiliados el reconocimiento y pago de una pensión mínima de vejez, de invalidez o sobrevivencia, equivalente al monto de un salario mínimo legal mensual vigente. La garantía de pensión mínima de vejez en el Régimen de Ahorro Individual se aplica a los hombres con 62 o más años y a las mujeres de 57 años, con cotizaciones de por lo menos 1 150 semanas, y cuando el saldo de la cuenta no alcance a generar la pensión mínima.

Las prestaciones del Régimen Solidario de Prima Media son las pensiones por vejez, invalidez por riesgo común y la pensión de sobrevivientes. Asimismo está contemplado un auxilio funerario. La pensión por vejez, exige los siguientes requisitos: haber cumplido 55 años las mujeres y 60 años los hombres, y haber cotizado por lo menos 1 000 semanas.⁵³ El monto de esta prestación es equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Este haber puede incrementarse hasta un máximo del 85% siempre que el afiliado siga cotizando en el sistema.

La garantía de pensión mínima de vejez en el Régimen de Prima Media asegura al afiliado una pensión cuyo monto no puede ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, cuando el afiliado ha cumplido 55 años si es mujer y 60 años si es hombre y ha cotizado un mínimo de 1 000 semanas en cualquier momento. En el caso de la pensión por invalidez y sobrevivientes, los requisitos y montos son los mismos requisitos que en el régimen de ahorro individual que se mencionan más adelante.

Antes de la reforma, la edad de retiro variaba entre los diversos programas, pero la mayoría era de 55/60 años para mujer y hombres y fueron unificadas tras la reforma y gradualmente aumentadas a 57/62 y a pesar de este incremento, los jubilados tienen la tercera esperanza de vida más alta de los ocho países, sólo superadas para ambos sexos en El Salvador, las mujeres en Chile y los hombres en Uruguay (Mesa Lago, 1999).

Las otras condiciones de acceso al derecho a la jubilación se hicieron mucho más estrictas en el programa público: los años de cotización y los años de salario para calcular la pensión se duplicaron de 10 a 20 años y la tasa de reemplazo se redujo, pero curiosamente continúa siendo de las más altas. En la CPI no se requiere ni una edad específica ni tampoco años de cotización sino un monto determinado en la cuenta individual, lo cual puede resultar atractivo para jubilados de altos ingresos pero no para los de ingresos medios y bajo, que además pueden retirarse a edades relativamente bajas.⁵⁴

Por otra parte, existe la denominada devolución de saldos, que es una figura equivalente a la indemnización sustitutiva existente en el Régimen de Prima Media. El afiliado que a los 57 años si es mujer y a los 62 años si es hombre no haya cotizado 1 150 semanas y no cumpla con los requisitos exigidos para acceder a una pensión por lo menos igual al salario mínimo legal mensual, se le devuelve el saldo de su cuenta de ahorro pensional, incluidos los rendimientos y el valor del bono pensional.

Las otras prestaciones que contempla son: i) auxilio funerario; ii) garantía de crédito de adquisición de vivienda: para obtener esta prestación, el afiliado tiene que haber acumulado en la

⁵³ Las edades para acceder a la pensión podrán reajustarse en dos años para ambos sexos a partir del 1° de enero del 2014, si como consecuencia del estudio realizado en relación con la evolución de la expectativa de vida de los colombianos, la Asociación de Actuarios o la entidad que haga sus veces así lo recomiende. El ajuste se producirá en función de la evolución de la expectativa de vida.

⁵⁴ Esto se explica en parte porque el 60% de los asegurados están en el programa público, pero las restricciones en las condiciones de adquisición impuestas por la reforma deberían reducir el costo fiscal (Mesa Lago, 1999).

cuenta individual una suma que le permita financiar una pensión superior al 110% de la pensión mínima de vejez. El excedente sobre este monto puede ser utilizado como garantía de créditos de vivienda y educación; iii) excedente de libre disponibilidad: los fondos que excedan 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 pensión mínima son de libre disponibilidad para el afiliado.

Los afiliados que contraten una pensión ya sea por vejez, invalidez o muerte, pueden optar por las modalidades de renta vitalicia inmediata, retiro programado y retiro programado con renta vitalicia diferida.

A fines de los años noventa, el 40% de los asegurados se había cambiado al programa de CPI. Se han puesto limitaciones al bono de reconocimiento y a la pensión mínima por lo que su costo deberá ser menor. En Colombia se restringen cambios de la administradora a dos por año, lo que debe reducir los costos de promoción y ventas.

En el momento de implementación del sistema (1994), existían en Colombia nueve SAFP y el grado de concentración en las tres mayores es del 58% (menor que en todos los países salvo Argentina). En el 2001 sólo permanecían seis, dos de las cuales ingresaron en los dos últimos años y la competencia entre empresas administradoras privadas entre sí y entre éstas y el ISS se hizo a partir de costosas campañas de publicidad que se añaden a los costos de administración de las mismas. Actualmente, las tres empresas principales agrupan a cerca de la mitad de todos los afiliados en estos fondos (Uribe, 2001).

El rendimiento real de la inversión es del 6.7% inferior a la Argentina (16.2%). Solo la mitad de los afiliados es contribuyente activo, proporción parecida a la de otros países con CPI, lo que refuerza el punto de que la cobertura efectiva debe ser inferior (o el costo de la pensión mínima será superior en Colombia). Existe la interrogante sobre si el programa público estará equilibrado (ISS) pese a la reforma. Las reservas del ISS se han triplicado desde la reforma (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

Uribe (2001) señala que el objetivo de la reforma de concluir con una multitud de fondos de pensiones se cumplió sólo en parte, ya que en los hechos se redujo únicamente el número de ellos, pero la unificación de todos los fondos en uno solo no se produjo.⁵⁵ La autora destaca como efecto positivo de la reforma para los trabajadores, la posibilidad de cambiar de un empleo asalariado del sector público a uno en el privado y viceversa sin dispersar los aportes en fondos pensionales distintos o causar discontinuidad en el tiempo requerido de cotización para acceder a una pensión. De igual manera, señala que se avanzó en el establecimiento de pensiones mínimas y en un esquema de subsidios cruzados a través del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), que si bien no ha producido un incremento importante en las tasas de afiliación de la población excluida del régimen, al menos es un avance, que se complementa con las pensiones de indigencia que complementa la seguridad social contributiva.

Luego de siete años de vigencia del nuevo régimen, la cobertura real —es decir, excluyendo a los afiliados que no cotizan— del sistema de pensiones es solamente de una cuarta parte de la población económicamente activa. Esto no es muy distinto de lo que presentaba el sistema prerreformado (Uribe, 2001).

Si bien el número de afiliados del sistema de capitalización se ha duplicado en los años de la reforma, la cobertura no se ha ampliado porque los nuevos cotizantes no compensan el crecimiento de la PEA ni el incremento en el número de desempleados. De los 8.6 millones que aparecían como

⁵⁵ Por el contrario, en 1996 se creó un nuevo fondo para los empleados del sector de las telecomunicaciones (Caprecom) y en 2001 uno para las entidades territoriales (Fonpet). En el mismo año se dictaron normas para consolidar los regímenes especiales de Policía (1995), el Congreso (1994 y 2001) y se otorgaron beneficios pensionales a nuevas categorías ocupacionales como los trabajadores de la cultura a raíz de la creación en 1997 del Ministerio de Cultura. (Uribe, 2001).

afiliados a la seguridad social a mediados del año 2001, menos de la mitad estaba aportando su cotización (Uribe, 2001).

Para medir la evolución, los afiliados al régimen de reparto en 1991 eran 2 684 000 y en junio de 2001 eran de 4 467 000. En el régimen de capitalización en noviembre de 1999 existían 2 909 000 afiliados y en junio de 2001 se duplicó a 4 111 000 de personas. La relación afiliados/población económicamente activa en junio de 2001 era del 48%, mientras que la relación cotizantes/PEA era sólo del 22% (Uribe, 2001).

F. El Salvador: Régimen sustitutivo

La crisis de la seguridad social en El Salvador es de larga data y se caracteriza principalmente por: i) una baja cobertura de la población sólo 16% en 1989 y un 26% en relación con la PEA; ii) cotizaciones salariales bajas (entre 14 y 21%); iii) no existe seguro de desempleo, asignaciones familiares y escasa asistencia social; iv) la esperanza de vida es menor; v) el porcentaje del gasto público destinado a pensiones —32% entre 1989 y 1995— es bajo en proporción al destinado a salud; vi) la razón activo/pasivo y la porción del costo administrativo es el más alto —16% entre 1989 y 1993; vii) el porcentaje del gasto de la seguridad social en relación al PIB es el más bajo, 2% entre 1989 y 1995 (Alvarenga, 2002).

El Salvador es uno de los últimos países que reformó su sistema previsional. El Decreto 927/96 aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, la cual recién se implementó en 1998. Esta ley motivó un fuerte debate en el seno de la Asamblea Legislativa, discutiéndose actualmente si debe modificarse en parte o directamente sustituirse; y los más radicales plantean derogarla. Queda claro que en todo el proceso de debate y posterior sanción de la ley de pensiones la perspectiva de género estuvo ausente.⁵⁶

El sistema de ahorro para pensiones es obligatorio para los trabajadores/as del sector privado, público y municipal de los riesgos de vejez, invalidez común y supervivencia (art. 1, y 2 inc. i; Decreto 927). El art. 9 establece que los trabajadores agrícolas y domésticos serán incorporados al sistema de acuerdo con las condiciones y particularidades de su trabajo, dictándose al efecto un reglamento especial.

Como régimen sustitutivo, se diferencia del modelo chileno en que la "opción" para mantenerse dentro del antiguo programa o cambiarse al nuevo se determina por edad. De esta forma sólo los asegurados entre 36 y 49/54 años gozan de ese derecho. Las edades de retiro en el sistema público eran las más bajas después de Bolivia, y en el proyecto de ley de reforma las aumentaba a 60 y 65 años de edad para mujeres y hombres, pero fue rechazado en el Parlamento debido a una fuerte oposición política y quedó la misma edad en ambos programas: 60 para los hombres y 55 para las mujeres⁵⁷ y 25 años de contribuciones o 30 años sin tener en cuenta la edad.

En esta dirección, el art. 11 establece la incompatibilidad de que una persona cotice en el antiguo sistema de pensiones público y el sistema de ahorro de pensiones.

Otra de las particularidades del sistema salvadoreño es que se incrementa la contribución del empleador y aumenta significativamente la del asegurado. El art. 16 establece que la tasa de

⁵⁶ Alvarenga (2002) señala que el sistema de capitalización ignora las fallas estructurales del mercado de trabajo salvadoreño, que cuenta con una tasa de empleo informal que se mantuvo alta por casi una década, que las mujeres se insertan en desventaja con los varones y que aumenta la pobreza. La autora agrega que desde la sanción de la ley a la fecha, se reformaron 25 artículos de la ley y que allí se ha incorporado la perspectiva de género en tanto se consideran temas como maternidad y los beneficios de supervivencia para el y la cónyuge y los miembros del grupo familiar.

⁵⁷ La esperanza de vida de los jubilados en El Salvador es la más alta de los ocho países que reformaron sus sistemas (Mesa Lago, 1999). Así tomando en cuenta el quinquenio 2000-2005, una mujer que se jubila a los 55 años de edad, tiene una esperanza de vida de 25.73 años en comparación al hombre que tiene 22.36 años (Alvarenga: 2002).

cotización será de un máximo del 13% del ingreso base de cotización y se distribuye de la siguiente forma: a) 10% del ingreso base se destinará a la cuenta individual de ahorro para pensiones del afiliado. De este total el 6.75% será aportado por el empleador y el 3.25% por el trabajador; b) un 3% como máximo del ingreso base se destinará a la comisión a la AFP por el contrato de seguro por invalidez, sobrevivencia y a la administración de la cuenta individual de pensión. Este porcentaje está a cargo del trabajador. Siempre queda la opción de aportes voluntarios hasta un 10%.

Claramente el costo de la afiliación para el trabajador/a es bien alto, ya que termina aportando casi el mismo monto que el empleador. Si se tiene en cuenta que durante la década de los noventa, la población total del país creció a una tasa promedio anual del 2.4% y la PEA creció a una tasa promedio del 3.9%, pero lo mismo no sucedió con la afiliación, que creció sólo en un 67% aproximadamente y 919 805 personas afiliadas.⁵⁸

Para dimensionar el fenómeno, la pobreza relativa entre los hombres plenamente insertos en el mercado laboral significó el 32.1% en 1997 y de las mujeres el 25.5%. La pobreza extrema entre el grupo de hombres fue del 28.9% y de las mujeres del 33.5%. Estas cifras dan cuenta que a pesar que el desempleo se mantuvo relativamente bajo, la calidad de empleo se traduce en ingresos insuficientes para cubrir necesidades básicas. La brecha salarial entre ambos sexos es de un 88% para 2000. El desempleo urbano en 2000 fue del 6.6% mientras que el rural del 7.5%. El desempleo de mujeres representó el 25% del desempleo urbano y el 15.1% de los desempleados rurales.⁵⁹

La fuerza laboral femenina urbana creció más aceleradamente en comparación con la de los hombres. La mayor participación de mujeres por rama de actividad es en el servicio doméstico (aproximadamente 93%) le siguen servicios comunales, sociales y salud (62%), enseñanza (61%), comercio, hoteles y restaurantes (52%) y la industria manufacturera (43%). Es decir, las mujeres se insertan mayoritariamente en aquellas categorías con los menores salarios e ingresos y carecen de protección de la seguridad social (servicio doméstico y cuentapropistas) (Alvarenga, 2002).

El Salvador presenta niveles mínimos de cobertura previsional: en 1993 solamente el 22.2% de la PEA contaba con cobertura de salud y el 22.6% en pensiones. Desde la implementación de la reforma de pensiones, la cobertura se incrementó de 23.5% a 39.2% como porcentaje de la PEA en el año 2001 (Alvarenga, 2002).

Si se tiene en cuenta los montos de las pensiones otorgadas por el sistema público, en diciembre de 2001, una mujer recibía 209 dólares de pensión promedio mientras que un varón cobraba por lo mismo 230 dólares. La mayor diferencia entre los montos es entre pensiones por viudez, donde las mujeres perciben 77 dólares y los hombres 93 dólares. En el sistema de capitalización, el promedio de pensiones para ambos sexos es de 198 dólares (Alvarenga, 2002).

El sistema de seguridad social está coordinado por el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS).⁶⁰ Para el sistema de previsión social se creó la Superintendencia de Pensiones que será financiada por las AFP. Solo funcionan cinco administradoras de fondos, con lo cual sin llegar a ser un duopolio como en Bolivia, la competencia quedará limitada.

Para acceder a la pensión mínima se requiere 25 años de contribuciones y se calcula sobre la base del salario promedio de la contribución y su monto estará limitado por los recursos fiscales disponibles. Asimismo el art. 129 establece el pago de una "pensión de Navidad" pagadera a todos

⁵⁸ Alvarenga (2001) y SAP (2002).

⁵⁹ Los patrones que explican el comportamiento laboral según sexo en las zonas rurales y urbanas es la inserción de varones menores de 15 años en el medio rural, mientras que las mujeres participan en las zonas urbanas, empleándose mayoritariamente en comercio, servicios y en la industria manufacturera y la maquila. En el caso específico de la maquila, las características de la ocupación dan cuenta de un tipo de empleo precario que no cumple con las condiciones mínimas de seguridad social, al tiempo que no se cumplen los derechos y obligaciones que la ley estipula para trabajadores y empleadores (Alvarenga, 2001).

⁶⁰ El ISSS se encuentra severamente cuestionado por la poca eficiencia en el servicio, debido a escasez de personal y de conducción, al tiempo que la demanda es creciente por parte de los afiliados, no recibiendo ninguna respuesta a ella (Alvarenga, 2001 y 2002).

los beneficiarios de una pensión y que la misma equivale a la mitad de la pensión en curso y se paga los cinco primeros días del año.

La pensión de sobrevivencia se le otorga a el/la cónyuge si contrajo 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 por lo menos tres años de vida en común. Si a la fecha de fallecimiento del afiliado la cónyuge estuviese embarazada, o si existiesen hijos en común o el viudo/a o el/la conviviente fuera inválido, tendrá derecho a la pensión de sobrevivencia, independientemente de los requisitos antes señalados (art. 107).

Pero a su vez los asegurados en El Salvador 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 de CPI. El bono de reconocimiento, que se denomina "certificado de traspaso" se ajusta por inflación pero no genera intereses y se permiten sólo dos cambios por año entre AFP.

Es evidente que los trabajadores/as lejos de "elegir libremente", responden a estrategias de comercialización muy acotada a pocas administradoras, no denuncian a sus empleadores cuando no depositan los aportes retenidos por temor a perder el puesto de trabajo y en muchos casos las administradoras de fondos no denuncian el atraso en los depósitos de las cotizaciones por temor a perder el cliente o los bancos que controlan las AFP presionan a sus clientes para la incorporación, a riesgo de perder líneas de créditos. Esta situación es común a todos los países.

En el art. 51 del Decreto 927 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 enviar un balance de su cuenta cada seis meses. Si bien existe este compromiso, en la mayoría de los casos, los informes de "cotizaciones" y rentabilidad de la cuenta individual que remiten las AFP son de suma dificultad para su comprensión.

El Estado garantiza la pensión mínima cuando la capitalización de las cuentas individuales de ahorro del afiliado fuera insuficiente y siempre y cuando éstos cumplan las condiciones a tal efecto (art. 2 inc. h). También garantiza el bono de reconocimiento. Una diferencia importante con los otros países, es que el Estado no garantiza el rendimiento mínimo de las pensiones en caso de quiebra de una AFP o una compañía de seguro.

En diciembre de 2001 el sistema contaba con 919 805 personas afiliadas, de las cuales 895 545 eran trabajadores dependientes (97% de los cuales el 40.4% eran mujeres y el 57% hombres) y 24 260 trabajadores independientes (2.5% de los cuales 0.9% son mujeres y 1.6% hombres). La población total afiliada, al último mes de 2001, en términos acumulados ascendió a 919 805 y registró entre diciembre del 2000 y diciembre de 2001, un aumento del 8.5%, equivalente a 72 000 trabajadores (SAP, 2002).

Al terminar el año 2001, la población masculina superaba a la femenina en 152 975 personas, ya que ascendió a 536 390 hombres, mientras que el sector femenino reportó 385 415, afiliados equivalentes al 58.3% y 41.7% del total, respectivamente (SAP, 2002).

De acuerdo con la estructura de edades, la población afiliada con 34 años o menos representa, aproximadamente, el 66.1% del total, y van a cotizar probablemente durante 25 ó 30 años más, dependiendo del género. Dentro de la población menor de 34 años, en el tramo de 25 a 29 años de edad, se concentra el mayor número de afiliados, con un 24.3%. El 80% de los afiliados tienen edades inferiores a los 39 años. Por otra parte, la población con 40 años o más, que representa el 20% restante, está constituida también por afiliados próximos a pensionarse por vejez. Los afiliados mayores de 55 años, representan el 1.3% del total, y probablemente son trabajadores de primera relación laboral, jubilados en el antiguo régimen que continúan trabajando, o personas que optaron por trasladarse al SAP (SAP, 2002).

El total de afiliados dependientes, en diciembre de 2001, era de 895 545 (97.4% del total), mientras que los independientes alcanzaron los 24 260 (2.6% del total). En la primera categoría, los hombres representan el 58.2% del total y las mujeres el 41.8%. Una relación similar se observa en la categoría de independientes (64.0% hombres y 36.0% mujeres) (SAP: 2002). Para el mismo año, se otorgaron 365 pensiones por vejez, 416 por invalidez y 5 287 de sobrevivencia, generadas estas últimas, por el fallecimiento de 1 939 afiliados (SAP, 2002).

En el sistema público, el total de afiliados activos era de 54 840 (29 320 del INPEP y 25 520 del ISSS) en diciembre de 2001 y 93 866 pensionados (47 073 femenino y 46 793 masculino). A nivel consolidado el SPP reporta 65 796 pensionados por vejez; 1 803 por invalidez; 15 871 por viudez; 9 467 por orfandad y 929 por ascendencia (SAP, 2002).

Quedan claros los serios problemas que atraviesa el sistema previsional de El Salvador. Entre las propuestas para su reforma, Alvarenga (2002) distingue dos líneas de acciones, en el corto y largo plazo. Para ello, en lo inmediato propone una reconceptualización en torno al cálculo de los certificados de traspaso cuando los expedientes laborales están incompletos. La medida sería similar al bono de reconocimiento chileno. En el largo plazo, la autora plantea las siguientes medidas: i) definir una política laboral que reduzca las fallas del mercado de trabajo que inciden sobre el sistema previsional; ii) revisar los enfoques sistemas previsionales desde un enfoque de género para garantizar criterios más equitativos en los beneficios y cálculo de 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 entre esperanza de vida de hombres y mujeres; v) ampliar la cobertura del sistema incorporando los trabajadores informales.

Del análisis realizado, surgen fundadas razones para ensayar nuevas modificaciones a los sistemas previsionales en los cinco países, en vías de garantizar, en primer lugar la equidad de género, pero también resolver problemas intrínsecos a los nuevos sistemas como los problemas fiscales, la baja cobertura, la rentabilidad de los fondos y la transición demográfica. En lo que sigue se exponen propuestas de políticas públicas y de acciones de la sociedad civil que plantean cambios a la dinámica actual en materia previsional.

III. El nuevo paradigma previsional

A. Mercado de trabajo y reforma previsional: algunas evidencias

Sin lugar a dudas 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 vejez de los trabajadores asalariados principalmente, y tomaron como modelo ocupaciones estables, con remuneraciones uniformes y en el mejor de los casos ascendentes y sin discontinuidades durante el ciclo laboral. Tal como fue analizado, estos modelos no consideraron a la mujer en su papel productivo, sino como dependiente del trabajador asalariado.

Las reformas previsionales de los últimos años tampoco consideraron *per se* el rol productivo de la mujer sino la disponibilidad de un ingreso. Si bien legalmente se toma como sujeto del sistema de capitalización a trabajadores y trabajadoras, se sigue tomando como base el aporte salarial y se relaciona directamente el aporte con el beneficio, con lo cual, quien no posea un ingreso regular no puede acceder o sostenerse dentro del sistema.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la inserción laboral femenina desde los años noventa, puede definirse como un proceso polarizado de los puestos de trabajo que se concentraron en puestos altos y en puestos de bajo nivel, con mayor preponderancia de estos últimos. Se han abierto espacios de inserción en ocupaciones de alto nivel de calificación (profesionales y técnicas) o en nuevas actividades como consecuencia de la modernización de las estructuras productivas.

La contracara de este proceso es la inserción mayoritaria y creciente en tareas de bajo o nulo nivel de calificación, bajo condiciones de alta precarización y vulnerabilidad laboral. En ambos casos persisten las diferencias salariales, subvaloración del trabajo femenino y mecanismos de segregación ocupacional.

En todas las categorías ocupacionales las mujeres perciben menores ingresos que los hombres. Esas diferencias en las remuneraciones aumentan con la edad y la calificación, siendo mayor la diferencia en niveles superiores de instrucción: el ingreso promedio de las mujeres representa aproximadamente el 60% del de los varones de iguales condiciones educativas, con escasas variaciones entre países de la región.

Asimismo, mientras se amplía la participación económica de la mujer en el mercado de trabajo, paralelamente se restringen los beneficios sociales y las prestaciones correspondientes y se vuelve aún más visible la asimetría entre oportunidades, incentivos y restricciones económicas para hombres y mujeres. Esto significa, que si bien la informalización en el empleo y las severas restricciones que han sufrido las instituciones de política social (previsión social, salud, educación, asignaciones familiares), afectan a todos por igual, el impacto es diferente para hombres o mujeres.

La discriminación por género, en realidad, 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 se agrava aún más en tanto en ninguna otra área existen mayores dificultades para la medición de la calidad de vida que en el área de las vidas y capacidades de las mujeres (Nussbaum y Sen, 1996).

Las políticas económicas que se vienen implementando en América Latina, de corte neoclásico, no observan ninguna dimensión de género en los niveles meso y macro. Sus propuestas de política se reducen a: legislación por igualdad de oportunidades, educación para combatir los prejuicios sexistas y "redes de contención" para las mujeres a quienes se le niegan empleos plenos y sólo se les brindan programas sociales focalizados para aquellas que se encuentran en situación de extrema pobreza. En ningún momento se propone una reestructuración de las instituciones meso o el rediseño de políticas macro.

En términos prácticos, este tipo de políticas pretende reforzar el papel del empleo en la organización social, promoviendo un aumento del "volumen total del empleo" a costa de su "calidad", sin diferenciar en ello si son hombres, mujeres, jóvenes o ancianos los que ofrecen su fuerza de trabajo. Lo curioso aquí es que ni la experiencia en los países industrializados ni en América Latina avalan el supuesto de la mejoría de los niveles de empleo que resultarían de aplicar tales políticas, y mucho más en términos de género debe resaltarse la no neutralidad de dichas políticas. Por el contrario, la evidencia disponible concluye que ha devenido en precarización de la población económicamente activa (femenina y masculina), aumento de la pobreza y de la vulnerabilidad laboral.

La coincidencia que presentan las corrientes de pensamiento y de políticas expuestas, es la búsqueda de mecanismos para que el empleo remunerado continúe siendo el eje de las relaciones económicas y sociales. El punto aquí, que a nuestro entender desconocen las mismas, es que el empleo no es el único factor aglutinante en las relaciones económicas y sociales de las mujeres.

Por lo tanto, el problema no es meramente de aumento de la participación de las mujeres en términos de población económicamente activa (PEA) sino las formas que se produce dicha inserción. Los individuos pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo 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 se refieren a la promoción de la igualdad, la equidad en el tratamiento de las características personales y la racionalidad económica.

B. Trabajo no remunerado: la cuestión pendiente

Al análisis desarrollado, debe agregársele otro problema crucial, que es la distribución del ingreso entre los miembros de la sociedad. En primer lugar, y sin discutir la importancia de otros elementos en la definición de la posición social de las personas, es evidente que la disponibilidad de ingreso, de poder de demanda sobre ciertos bienes y servicios, de seguridad ante las contingencias, es uno de los instrumentos fundamentales para definir la calidad de vida de la persona.

El punto precisamente es cómo afecta a aquellas personas que no disponen de ningún ingreso o que realizan un trabajo no remunerado que, sin dudas, es el que ocupa la mayor parte del tiempo productivo de las mujeres: ama de casa, madre, cuidado de los ancianos y hasta las empresas de familia. Aquí (otra vez) se observa un doble discurso: por un lado, se considera que es “socialmente útil y digno” pero, por otro lado, no se remunera. Esta situación aumenta la importancia del trabajo extradoméstico “remunerado”. El mismo tiene un significado para las mujeres que va más allá de la obtención de una remuneración: lleva a la generación de nuevos espacios de poder y negociación en el ámbito familiar. El manejo de recursos económicos, por magros que sean, permite independencia personal y es también una forma de relacionarse y lograr una mayor valorización personal (Pautassi, 1995).

Ahora bien, si la valoración positiva del trabajo socialmente útil es legítima, el mismo debería estar suficientemente remunerado. No es éste el caso. Sólo los ingresos provenientes del trabajo remunerado otorgan beneficios que son valorados individualmente, pero para el resto de los miembros de la sociedad sólo queda la dependencia económica. Y no sólo a nivel social, sino que la dependencia económica se traduce legislativamente.

Bajo estas condiciones, a algunos grupos, especialmente las mujeres, les queda aspirar a buscar un marido/padre trabajador con buenos ingresos o calificar para un programa “asistencial” que los declare “pobres necesitados”. Así, es importante considerar no sólo los cambios socioeconómicos sino también los cambios ideológicos y culturales con respecto del rol de la mujer en la sociedad y del trabajo extradoméstico.

Por otra parte, en términos de arreglos familiares, la realidad en América Latina es que se cambió de un antiguo régimen monoparental, a un nuevo régimen en el cual el divorcio o la separación voluntaria constituyen la razón de la presencia de hijos/as viviendo con uno solo de sus padres. Este aumento de las personas que viven solas se debe, principalmente a la ruptura generalizada de la cohabitación entre las generaciones adultas, el crecimiento general de la esperanza de vida y a la mayor longevidad de las mujeres (las mujeres ancianas constituyen la fracción más importante de las mujeres que viven solas). Asimismo, ha adquirido, a partir de los años ochenta, una gran importancia la conyugalidad sin cohabitación, como también se ha incrementado la tasa de participación de mujeres profesionales, y las mujeres que tienen al menos un hijo/a menor de cuatro años y que trabajan tiempo completo.

Sin embargo, la estructura familiar se encuentra condicionada según el nivel de los ingresos familiares percibidos. Por caso, constituir un hogar unipersonal requiere recursos económicos que no disponen todos los que quisieran vivir solos, mientras que en el otro extremo, hay un mayor porcentaje de familias pobres que son familias extensas y compuestas, y que en muchos casos dependen de un único ingreso que es provisto por un adulto mayor beneficiario de una jubilación o pensión. Algunas evidencias señalan que la viudez resulta la condición determinante para no caer por debajo de la línea de la pobreza. Esto significa que ante el fallecimiento de un anciano receptor de jubilación en el hogar, aumenta el ingreso per cápita del hogar, no existiendo

diferencias significativas según sea hombre o mujer.⁶¹ Asimismo el número de hogares encabezados por mujeres ha continuado creciendo desde inicios de los años noventa, hasta llegar a representar entre una cuarta y un tercio de los hogares según los países.

Nuevamente, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo ha modificado los patrones habituales de funcionamiento de los hogares en toda América Latina. A pesar de las diferencias regionales y de nivel educativo, se verifica en el conjunto un aumento de las personas que aportan económicamente al hogar (mujeres, jóvenes y niños), poniendo fin al sistema de aportante único o de proveedor, tanto en los hogares de bajos ingresos como los medios y altos. En esta dirección, se ha modificado la tradicional intermitencia relacionada a los ciclos reproductivos que caracterizaba al trabajo de la mujer; esto significa que son las mujeres con hijos pequeños las que se están incorporando en mayor proporción al empleo remunerado. Asimismo, el aporte económico de las mujeres que trabajan contribuye a que una proporción importante de los hogares situados sobre la línea de la pobreza puedan mantenerse en esa posición.⁶²

Sintetizando lo expuesto, un dato relevante en término de calidad de vida de las mujeres se relaciona directamente con: i) cada vez más las mujeres se incorporan más jóvenes al mercado de trabajo y en condiciones de precariedad, y se retiran más tarde; ii) esto condiciona la existencia y los niveles de cobertura de los sistemas de seguridad social y la disponibilidad de ingresos para sus necesidades; iii) las dificultades para el acceso a los servicios de salud y educativos se agravan a medida que aumenta la precariedad; iv) los cambios en la composición de los hogares, a partir de la definición de los roles al interior de la familia y los consiguientes arreglos familiares que se conforman a medida que avanza el proceso de envejecimiento de la población en tanto son las mujeres quienes tienen mayor sobrevivencia que los varones.

Esta situación se presenta como una situación de *alta vulnerabilidad*, ya que para las mujeres, el costo de oportunidad del trabajo destinado al cuidado familiar es cada vez mayor. Aquí se destaca nuevamente la ausencia de políticas que consideren de manera central la "economía del cuidado", incluso más no se presenta como un tema de discusión dentro de la agenda pública. Si no se toma en consideración esta realidad no hay modo que aumenten las oportunidades de las mujeres para elegir cursos de vida que privilegien sus proyectos individuales por los familiares.

En otros términos, a la falta de equidad que caracterizaba a los sistemas de políticas sociales en América Latina, se le suman las nuevas inequidades que han traído aparejadas las reformas. En un contexto signado por una mayor inseguridad socioeconómica, por el envejecimiento poblacional, aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo y de mayor exclusión de mujeres de los beneficios de la seguridad social, resulta indispensable la inclusión de la equidad de género en el diseño e implementación de políticas económicas y sociales, a fin de garantizar ciertos estándares de vida para mujeres y varones.

Diversas estimaciones señalan que la participación femenina en América Latina seguirá aumentando a razón de 3.2% anual mientras que la masculina crecerá a razón de un 2.2% anual (CEPAL, 1997). Esto implica que no solo habrá más mujeres trabajando sino que además variará la proporción entre mujeres y varones. Actualmente las diferencias entre la participación femenina y masculina son significativas. De acuerdo a cifras provenientes de las encuestas de hogares de los

⁶¹ Sana y Pantelides (1999) en un estudio sobre la pobreza entre los ancianos en Argentina, demuestran que el sistema previsional es en sí mismo una importante estrategia de lucha contra la pobreza. Las evidencias que aportan refieren a que la proporción de los ancianos/as que se encuentran bajo la línea de la pobreza (LP) que no tienen ingresos o dependen solamente de transferencias es el triple de los que tienen jubilación o pensión.

⁶² Arriaga (2001) agrega que el aporte realizado por un ingreso adicional al hogar establece la diferencia entre los hogares del quintil más pobre y más rico. Los hogares con más de un aportante económico al hogar corresponden con mayor frecuencia a las familias con ambos padres presentes, así como a las extensas y compuestas. Por sus características, la proporción de hogares con más de una persona que aporta ingresos es menor entre las familias monoparentales ya que ese segundo ingreso es el que generan los hijos que se incorporan al mercado laboral.

países de la región, las tasas de actividad femenina en áreas urbanas fluctúan entre el 34% y 50% mientras que las masculinas alcanzan entre un 73% a un 84%. En este aumento de la participación femenina resulta relevante la edad de las mujeres, existiendo en estos momentos dos generaciones de mujeres, cuyos comportamientos son diferentes. El grupo de mujeres que ahora tiene 25 a 45 años probablemente impondrá en el futuro nuevas formas de participación laboral (CEPAL, 1997).

Lo importante aquí es generar un debate teórico-metodológico que se vea enriquecido por la implementación de políticas que utilizan este enfoque para ampliar los grados de equidad de género. A lo largo del análisis se buscó destacar que los actuales procesos económicos orientados al mercado y a la prestación privada de servicios, tropiezan con la división sexual del trabajo, del ingreso y las responsabilidades, lo que permite señalar que las fuerzas del mercado modifican las relaciones de género y éstas a su vez modifican las fuerzas del mercado. La especificidad del empleo femenino, se encuentra determinada por un conjunto heterogéneo de factores como el tamaño y composición de la fuerza de trabajo, los arreglos institucionales vigentes, el rol del trabajo productivo y reproductivo. La distribución entre activos/as e inactivos/as tiene claros e importantes efectos sobre las relaciones de género.

C. Mecanismos de contralor de las reformas

Un aspecto fundamental en materia previsional, son los mecanismos que establecen las propias legislaciones en términos de contralor de los derechos y de obligaciones.

En primer lugar, con la reforma se crearon las denominadas superintendencias de administradoras de fondos de pensiones, que en la mayoría de los casos, son organismos descentralizados autárquicos que dependen del Ministerio de Trabajo (Argentina, Chile, Colombia, El Salvador) o de Economía (Bolivia).

El objetivo de estas entidades es el control y vigilancia de las administradoras de fondos en todo a lo que atañe a su funcionamiento y coordinación del sistema (autorizar su constitución, fiscalizar el funcionamiento y la inversión de los fondos, liquidarla, aplicar sanciones); establecer las normas que regulen los contratos de seguro destinados a constituir las prestaciones previsionales; efectuar estudios técnicos, informar al afiliado sobre la evolución de su cuenta individual.

Los esquemas de funcionamiento son similares en los cinco países analizados. Así, en Argentina, para el sistema de capitalización, el organismo de contralor y fiscalización es la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP) que es un organismo descentralizado, autárquico y depende del Ministerio de Trabajo.

Entre sus atribuciones se encuentran (art. 119 Ley 24241/93): i) autorizar el funcionamiento de las administradoras, fiscalizar su actividad y decidir su liquidación cuando corresponda; ii) ejercer el poder de imponer las sanciones previstas en la ley; iii) dictar resoluciones respecto de temas diversos (normas sobre publicidad, afiliaciones) y, iv) fiscalizar cuestiones tales como la imputación de aportes y contribuciones, la colocación de fondos, rentabilidad de las AFJP, comisiones, fondos de fluctuación, entre otros temas.

Esta función reguladora se lleva a cabo en cuatro áreas básicas de la SAFJP:

1. Control de instituciones: encargada de la habilitación, funcionamiento y disolución de las administradoras de fondos de jubilación y pensión. A su vez, consta de tres áreas: a) autorizaciones; b) fiscalización y, c) auditoría, las cuales se encargan de verificar en la práctica la actuación de las AFJP en términos de inversiones que realizan, fluctuación de los fondos, publicidad.

2. Control financiero: esta área se focaliza en el análisis de las inversiones que realizan las AFJP, de los instrumentos utilizados y de las instituciones intervinientes.
3. Control previsional: esta área se ocupa del control de los beneficios y de los seguros. Existen tres departamentos: a) atención al afiliado: tiene por objetivo atender y canalizar las inquietudes, dificultades y reclamos que efectúan los afiliados. En muchos casos se efectúan denuncias en relación con el proceder de las AFJP o sus promotores, requiriendo la intervención del Área Jurídica de la Superintendencia; b) beneficios: este departamento efectúa controles y seguimientos de los trámites vinculados con el otorgamiento y pago de las prestaciones, participando junto con las AFJP y la ANSES en la solución de los problemas que generan los pagos unificados de prestaciones a favor de quienes tienen beneficios mixtos (del régimen de capitalización y reparto) y, c) seguros: supervisa los contratos por invalidez y fallecimiento y de rentas vitalicias previsionales, y realiza el seguimiento en relación con el cumplimiento de las condiciones que surgen de las respectivas pólizas.
4. Médica: establece pautas y controles de funcionamiento de las comisiones médicas, responsables de calificar los grados de incapacidad de los afiliados que soliciten los beneficios de retiro por invalidez.

Para aquellos trabajadores/as que optaron por permanecer en el régimen estatal (sistema de reparto) la autoridad de aplicación es la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).⁶³ Este es un organismo descentralizado y autárquico que depende del Ministerio de Trabajo. Hasta la reforma previsional, este organismo concentraba la exclusividad de la administración de las prestaciones previsionales y hasta 1992 recaudaba aportes y contribuciones. Con la reforma, se limitaron las competencias de este organismo, dejando de actuar como organismo de control para pasar a ser un organismo de administración estatal, que tiene sin embargo capacidad para dictar normas sobre algunos aspectos específicos del funcionamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Por su parte, la Ley 24241 establece en su art. 124 que el Estado garantiza a los afiliados pertenecientes al régimen de capitalización, el cumplimiento de la garantía de rentabilidad mínima sobre los fondos que los afiliados o beneficiarios mantuvieran invertidos, cuando una administradora no pudiera cumplir con tal obligación; como también garantiza el Estado el pago de las jubilaciones y pensiones en los casos de declaración de quiebra o insolvencia de las compañías de seguro de retiro.⁶⁴

A su vez establece como obligación de los afiliados y beneficiarios denunciar a la SAFJP todo hecho o circunstancia que configure incumplimiento por parte del empleador de las obligaciones establecidas por las leyes nacionales de jubilaciones. La SAFJP tiene la obligación, en un plazo no mayor a 45 días de investigar los hechos denunciados, dictar resolución desestimando la denuncia o imponiendo sanciones.

En Bolivia, el organismo contralor es la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) integrante del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), organismos autárquicos dependientes del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico.⁶⁵ Sus funciones y atribuciones se encuentran establecidas en el art. 49 y son similares a las de Argentina en términos de

⁶³ En el 2001 se creó el Instituto Nacional de Recursos de la Seguridad Social (INARSS) que es un organismo autárquico en el cual participan la Administración Federal de Impuestos (AFIP), la ANSES, las AFJP, la Administradora de Riesgos de Trabajo (ART) y las obras sociales sindicales y jerárquicas. El objetivo de esta estructura recentralizante fue el de aumentar la recaudación fiscal, objetivo por otra parte no cumplido, y se estima que la nueva administración lo disolvería.

⁶⁴ El monto máximo a garantizar mensualmente corresponde al haber de la prestación de cada beneficiario que será igual al importe dado por cinco veces el equivalente a la máxima prestación básica universal (art. 124 Ley 24241/93).

⁶⁵ Para el período que dure la "extinción" del antiguo régimen de reparto, el organismo designado es la Dirección Nacional de Pensiones.

organización del sistema: regular, controlar y supervisar el seguro social obligatorio, supervisar las AFP, disponer su intervención y liquidación, entre otros. Los beneficiarios disponen de una "Guía para el Beneficiario" donde se encuentran detallados los principales aspectos a tener en cuenta (funcionamiento de la SPVS, obligaciones de las administradoras, ventajas de la afiliación).

En el caso chileno, el órgano de contralor es la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) y la gestión del antiguo sistema estuvo a cargo del Instituto de Normalización Previsional (INP).

La estructura de la SAFP se reproduce en todos los países, ya que fue tomada como modelo. De acuerdo con su Estatuto, la estructura orgánica consta de una fiscalía y cinco divisiones: i) financiera; ii) de control de instituciones; iii) de prestaciones y seguros, iv) de administración interna e informática y v) estudios. Asimismo la Superintendencia interpreta la legislación y reglamentación del sistema, con carácter obligatorio para las administradoras y dicta normas generales para su aplicación (art. 94 D.L.3500/80).

Todas las leyes previsionales incorporan artículos que incorporan el derecho de información para los beneficiarios y que garantiza no sólo el derecho a estar informados antes de elegir la mejor administradora, sino conocer fehacientemente los movimientos de su cuenta individual, el tipo de inversiones que realizan las AFP con los fondos y todo aquello que se relacione con su cuenta de capitalización individual. Sin embargo, quedan limitadas las acciones para garantizar dicho derecho. Esto significa que las leyes no establecen más que mecanismos administrativos para los reclamos (denuncias, quejas).

Resulta interesante que la Superintendencia de Chile comenzó recientemente una campaña de difusión de "una cultura previsional". La misma aparece como resultado de diversas encuestas realizadas durante los años 2000 y 2001, que señalan que los chilenos desconocen aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema de las AFP, incluyendo cuestiones tan relevantes como el precio (costo previsional) y los efectos de la jubilación anticipada. En esta dirección se abrió un centro de atención al público, en donde el 52% de las consultas recepcionadas durante el último trimestre del 2001 corresponden a beneficios. También se abrió una línea de consultas por Internet (SAFP, 2002).

Si Chile, luego de 20 años de implementada la reforma previsional, con una estrategia publicitaria muy intensa, perfeccionada con el tiempo y con la presencia de siete AFP competitivas, ha comprobado que es necesario desarrollar una "cultura previsional", confirma una vez más, las dificultades que la reforma previsional trajo consigo. A su vez, da cuenta de la falta de información que gozan los afiliados que convirtió la supuesta "libertad de elección" en una cautividad legalizada.

Cabe recordar aquí las recomendaciones del Comité para los países miembros del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las cuales fueron delineando con mayor claridad la obligación de los estados de realizar una vigilancia efectiva o supervisión sobre el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En esta dirección, el Comité considera que la producción de información es un presupuesto para esa vigilancia y ha impuesto a los Estados el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias. Finalmente ha determinado la obligación de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos. Las obligaciones de vigilancia, reunión de información, y preparación de un plan de acción para la implementación progresiva, son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los derechos consagrados en el Pacto (OG Nro. 1, puntos 3 y 4) (Abramovich y Curtis, 2002). La producción de información para evaluar el grado de satisfacción de los derechos sociales y la formulación de un plan, según el Comité, constituyen

medidas que de manera inmediata el Estado debe adoptar. La limitación de recursos aquí no puede operar como excusa para el incumplimiento.

En el caso de Colombia, el Sistema General de Pensiones está supervisado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que es el encargado de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas de empleo, trabajo, previsión y Seguridad Social, dentro de las directrices aprobadas por el Gobierno. Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se adscriben la Superintendencia del Subsidio Familiar, el Instituto de Seguros Sociales (ISS), la Caja Nacional de Previsión Social, el Servicios Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

A la Superintendencia Bancaria corresponde el control y la vigilancia de la administración de cada uno de los regímenes del Sistema General de Pensiones, vigilando que éstos cumplan con sus obligaciones. Es decir, a diferencia de lo que ocurrió con la reforma de salud, no se creó una superintendencia específica para los prestadores privados de fondos de pensiones, sino que se incrementó la labor de supervisión de la Superintendencia Bancaria.

Uribe (2001) destaca como fortaleza de la reforma el Sistema de Información y Vigilancia a cargo de la Superintendencia Bancaria, aunque advierte que la Superbancaria fue hecha para vigilar bancos, no para realizar un seguimiento del sistema de pensiones. En consecuencia, las tareas se han concentrado en vigilar la rentabilidad de las inversiones de los fondos, la composición de su portafolio y los costos de administración que cobran a los afiliados. Agrega que la supervisión de los organismos de control del sistema público y privado se concentra en la vigilancia a las normas y procedimientos establecidos, nunca en los resultados, a pesar que la Ley Previsional refiere al sistema de pensiones como algo “integral”, en los hechos se produce un fraccionamiento de la información y de la evaluación relativa al sistema de pensiones, y no hay posibilidades de realizar una evaluación en su conjunto del sistema reformado. Para compensar estas deficiencias, la Superbancaria empezó a publicar los datos sobre afiliados, cotizantes activos y pensionados de los fondos públicos y del ISS pero solamente desde el año 2000 y en forma muy parcial (por ejemplo no incluye pensiones mínimas). Es decir, la integralidad del sistema de pensiones no queda concentrada en ningún organismo (Uribe, 2001).

El art. 98 de la Ley 100 establece que tanto los afiliados como los accionistas de las sociedades administradoras de fondos de pensiones elegirán el revisor fiscal para el control de la administración de los fondos individuales. Además los afiliados tendrán dos representantes, elegidos por ellos mismos, para que asistan a las reuniones de directorio de las sociedades administradoras, con voz pero sin voto, quienes conjuntamente con el revisor fiscal resguardarán los intereses de los afiliados, de acuerdo con la reglamentación fijada por el Gobierno. No se ha podido determinar si este mecanismo se ha implementado.

Uribe (2001) destaca la importancia de fortalecer instancias de reclamos y denuncias en materia previsional, tanto en los entes de contralor como en las defensorías del pueblo, ya que la única instancia que se ha pronunciado en Colombia en materia de pensiones es la Corte Constitucional. Esta situación es similar en todos los países analizados.

El Sistema de Seguridad Social en El Salvador lo coordinada el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS). Para el Sistema de Previsión Social se creó la Superintendencia de Pensiones que será financiada por las AFP. En 1997 se autorizaron cinco administradoras de fondos, pero con sucesivas fusiones de estas, desde julio del 2000 dos administradoras concentran la mayor cantidad de afiliados, conformándose un duopolio como en Bolivia⁶⁶

⁶⁶ Alvarenga (2002) señala que en las sucesivas reformas de la Ley de Pensiones, se estableció que en caso que sólo quede una AFP funcionando, la Superintendencia licitará públicamente la autorización para la administración del fondo a fin de evitar un monopolio.

En el art. 51 del Decreto 927 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 enviar un balance de su cuenta cada seis meses. Si bien existe este compromiso, en la mayoría de los casos, los informes de "cotizaciones" y rentabilidad de la cuenta individual que remiten las AFP son de suma dificultad para su comprensión.

Del análisis realizado se comprueba que estos organismos no han desarrollado acciones en defensa de los derechos e intereses de los afiliados. Situaciones de información imperfecta, falta de instancias de reclamo y desconocimiento sobre la evolución de la cuenta de capitalización individual son comunes en los cinco países. No hay registro sistemático de denuncias en esta dirección, y en algunos casos se estarían radicando en las defensorías del pueblo y no en los entes de contralor (superintendencias).

En la mayoría de los casos, los titulares de una cuenta de capitalización individual se encuentran con "sorpresas" en el momento de acceder a su haber previsional, en tanto el monto es menor que el prometido, se aplicaron quitas y descuentos que no estaban previstos en el contrato originario o las semanas de cotización son menores a las efectivamente trabajadas. La instancia que se utiliza en estos casos es el reclamo vía judicial patrocinado por abogados/as, lo cual insume un costo para el afiliado, al tiempo que se requiere cierta práctica en el ejercicio de derechos. Si se efectivizaran mecanismos efectivos de reclamo en las superintendencias o las defensorías, además de ser gratuitos, agilizarían considerablemente las situaciones desventajosas, al tiempo que se podría ampliar el espectro a plantear denuncias por brechas de género en el sistema.

1. Las reformas previsionales y las constituciones nacionales

En los últimos años numerosos países latinoamericanos reformaron su Constitución. Por ejemplo, Ecuador en 1978, Chile y Brasil en 1989, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Perú y Bolivia en 1993 y Argentina, Guatemala y Nicaragua en 1994. La mayoría de estas reformas nacieron para resolver problemas comunes e incluyeron, finalmente, respuestas muy similares entre sí.

Cinco son las áreas fundamentales que fueron modificadas:⁶⁷ i) Reforma de la Justicia y del Consejo de la Magistratura; ii) Reforma de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; iii) Inclusión de los "nuevos derechos sociales"; iv) Reforma en los mecanismos de participación y, v) Reforma del sistema representativo.

Por caso la reforma en la justicia y la creación de Consejo de la Magistratura, fue pensado bajo la idea de crear un cuerpo intermedio entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, cuyo principal objetivo es poner límite a la discrecionalidad del poder político en la selección de los nuevos jueces. En la práctica, este artículo debe ser reglamentado por ley especial.

Las reformas en el Poder Legislativo y Ejecutivo, tuvieron como objetivo, lograr una aparente "restitución" de funciones al Legislativo, y en el caso del Ejecutivo, una reducción de poderes. En otros términos las reformas buscaron quitarle los poderes que, en los hechos, habitualmente se subroga el Ejecutivo. Para ello, se disminuyó la duración de los mandatos presidenciales y se ampliaron los mecanismos de contralor del Parlamento. Paralelamente, y a pesar de estas disminuciones, se le otorgó rango constitucional a atribuciones del Presidente antes no reconocidas (aunque a veces propias de la práctica jurídica), como el caso de la capacidad ejecutiva de dictar decretos de necesidad y urgencia o la de disponer vetos parciales frente a los proyectos del legislativo.

En síntesis, la concentración creciente de facultades normativas y fácticas en el Presidente, que determinó históricamente una configuración hiperpresidencialista y corporativa en toda América

⁶⁷ Esta clasificación se tomó de Gargarella (1997: 971).

Latina, cediendo progresivamente, el Parlamento, los gobiernos locales y hasta el propio Poder Judicial, sus facultades de control y contrapeso ante el órgano monocrático, no parecen haber sido modificadas. Aún más, el sistema hiperpresidencialista que se da en la mayoría de los países se presenta como una combinación entre una estructura electoral y de partidos políticos de tipo europeo, generando dinámicas de interacción política gravemente disruptivas de la estabilidad y eficiencia del sistema. Estas deficiencias del sistema de gobierno, no han sido salvadas por las reformas constitucionales ensayadas.

En relación con el tema que nos interesa, la incorporación de derechos sociales, denominados como “nuevos derechos” o derechos colectivos, en todas las Cartas Magnas se incorpora un amplio listado de nuevos derechos. Es decir, garantizan el pleno ejercicio de los derechos políticos con arreglo al principio de la soberanía popular, y de las leyes que se dicten en consecuencia y el sufragio universal y obligatorio. También garantizan una igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para cargos electivos y el carácter democrático de los partidos políticos.

Por otra parte se establecieron derechos a bienes colectivos, como el derecho a un medio ambiente sano, apto para el desarrollo humano, derechos de los pueblos indígenas, al tiempo que todos los países le otorgaron rango constitucional a los pactos y tratados internacionales. A partir de esta disposición, los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional en casi todos los países.

Más allá de la ponderable motivación de incorporar este listado de “nuevos derechos”, además de la enorme cantidad de tratados internacionales que adquieren rango constitucional, se trata de efectivizar dichos derechos. Esta reflexión no es menor, ya que al tiempo que se reformaban las constituciones en los diferentes países, se dismantelaron las instituciones de políticas sociales. Los derechos de ciudadanía dirigidos a redistribuir bienestar fueron reemplazados por programas focalizados asistenciales. En otros términos, los ciudadanos/as ya no gozan de un derecho a la salud sino que les toca calificar para un programa asistencial de salud que entre otras situaciones, los estigmatiza como pobres y beneficiarios.

A su vez, resulta evidente que la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos no tiene como único objeto servir de complemento a la parte dogmática de la Constitución sino que, necesariamente, implica condicionar el ejercicio de todo el poder público, incluido el que ejerce el Poder Judicial, al pleno respeto y garantía de estos instrumentos. Dada la jerarquía constitucional otorgada a los tratados de derechos humanos, su violación constituye no sólo un supuesto de responsabilidad internacional del Estado sino, también, la violación de la Constitución misma. En el plano interno, la no aplicación de estos tratados por parte de los tribunales nacionales supondría la adopción de decisiones arbitrarias, por prescindir de la consideración de normas de rango constitucional.

Los tribunales internos son quienes tienen a su cargo velar por el pleno respeto y garantía de todas las obligaciones internacionales asumidas por los distintos países en materia de derechos humanos por parte de los poderes del Estado. Según sostiene la doctrina, “(e)l Estado tiene el derecho de delegar la aplicación e interpretación de los tratados en el Poder Judicial. Sin embargo,

si los tribunales cometen errores en esa tarea o deciden no hacer efectivo la aplicación del Tratado (...) sus sentencias hacen incurrir al Estado en la violación de aquél”.⁶⁸

Resulta interesante aquí, las recomendaciones que el Comité del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales formula para los países miembros. Así, en el caso de Argentina, el Comité señala su preocupación por el alcance del programa gubernamental de privatización de las pensiones. En particular, le preocupa al Comité el artículo art. 16 de la Ley 24.463 de solidaridad previsional, el cual le permite al Gobierno reducir y eventualmente no pagar jubilaciones invocando restricciones presupuestarias (punto 18). En este sentido el Comité urge al Estado a asegurar que su sistema de seguridad social garantice a los trabajadores una jubilación mínima adecuada la cual no debería ser unilateralmente reducida o suspendida, especialmente en tiempos de ajustes económicos. En consecuencia el Comité recomienda al Estado argentino que derogue el art. 16 de la Ley 24.463 del 31 de marzo de 1995 en orden a garantizar el pago completo del total de las pensiones (punto 33).⁶⁹ Este antecedente resulta sumamente importante para futuras reformas.

En la misma dirección el Comité está preocupado por la privatización del sistema de inspección y control laborales en Argentina (Ley de Riesgos del Trabajo) y señala que las campañas públicas no son un adecuado sustituto respecto de las inspecciones eficientes que llevan a cabo las autoridades públicas (CESCR, 1999, punto 22). Esta recomendación es válida para las promociones de las administradoras de fondos. Por lo mismo, el Comité está afligido por el gran número de trabajadores que caen dentro del sector informal de la economía, ya que en 1999 aproximadamente un 37% de los trabajadores urbanos en Argentina no están registrados, lo cual de acuerdo con las propias estimaciones del Gobierno implica que alrededor de 3 millones de trabajadores no están cubiertos por la seguridad social (CERSR, 1999, punto 13).⁷⁰

El Comité señala su preocupación por la adopción por el Estado argentino de reformas legislativas que tienden a incrementar la precarización de las relaciones laborales. Esto se manifiesta por la autorización de celebrar convenios colectivos que reducen los estándares laborales consagrados por la legislación (Ley 24.467, capítulo 3), por el incremento del período de prueba en el contrato de trabajo y la generalización de los contratos por tiempo determinado (CESCR, 1999, punto 16).

El Comité observa con inquietud las situaciones de discriminación de la mujer, particularmente en materia de empleo e igualdad de remuneración (punto 17) y solicita al Gobierno de la Argentina adopte medidas para garantizar la igualdad de hecho y de derecho entre el hombre y la mujer en lo que respecta al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Cabe recordar una vez más, que el derecho a la cobertura de las contingencias pertenece a la categoría de derechos sociales en el ámbito internacional de derechos humanos. La ciudadanía plena reclama la indivisibilidad de los derechos y no concebir al individuo como una abstracción, sino considerarlo según sus distintas actividades sociales y económicas. Al concebir al individuo como una abstracción, la ciudadanía moderna ocultó su exclusión de las mujeres. Esta noción de ciudadanía se refería al espacio público y omitía al privado y a las actividades que se desarrollaban en esta esfera, por lo que la pretendida universalidad de la ciudadanía fue desde un comienzo relativa y estrecha. Los derechos que derivaron de la ciudadanía civil fundaron la oposición ideológica entre contrato y caridad, que se extendió a la ciudadanía social, de manera que el

⁶⁸ Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford, 1961 citado por CELS (2002).

⁶⁹ CESCR (1999), Observación General, punto 18 y 33.

⁷⁰ El Comité señala con preocupación el trato recibido por los trabajadores "temporarios" en Argentina, desde que las medidas adoptadas para promover la creación de empleo no han asegurado sus derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en tiempos de elevado desempleo (punto 15) (CESCR, 1999, Observación General).

primero se plasmó en las compensaciones al trabajador, mientras que la caridad lo hizo en las pensiones de viudez (Marco, 2002).

Del análisis realizado, se visualiza claramente la necesidad y urgencia de resolver los problemas de subsistencia de un importante sector de las adultas mayores, pero no se trata sólo de incluir a los excluidos en un conjunto de instituciones, sino de incluirlos en una calidad tal, que ello redunde en equidad (Marco, 2002).

2. De los planes de igualdad impulsados por las oficinas de la mujer

Resulta interesante que en los planes de igualdad de oportunidades que llevan a cabo los países, sólo figura de manera genérica "garantizar el acceso a la seguridad social de las mujeres".

Si bien la mayoría de estos planes plantean mecanismos y convenios interinstitucionales para la ejecución y seguimiento de líneas de acción, especialmente aquellas concertadas en la Plataforma para la Acción de Beijing sobre el tema de la seguridad social, no existe ninguno que se focalice en los sistemas previsionales.⁷¹

La mayoría se encuentran dirigidos a realizar acciones tendientes a "lograr la igualdad de oportunidades en la participación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo", a través de la eliminación por motivos de discriminación de género que conducen a la desigualdad salarial, al acceso de las mujeres a puestos laborales de decisión y de formación de las mujeres en distintas ramas de actividad.

Sirva como ejemplo el caso de El Salvador: la Política Nacional de la Mujer 2000-2004 (PNM) nada dice en relación con el sistema previsional. Si bien es claro que la situación de la trabajadora mujer es prioritaria, debido a las condiciones por demás indignas de trabajo, especialmente en sectores como la maquila, no deja de sorprender esta omisión a la eventual cobertura frente a la contingencia vejez. Algo similar sucede en los demás países.

En la misma dirección, cabe recordar lo señalado en relación con los debates parlamentarios previos a la sanción de las leyes de previsión social, especialmente en el caso de Argentina, que las únicas consideraciones en términos de género se refieren al aumento de la edad jubilatoria, tanto para hombres como para mujeres.

En el caso de El Salvador o Colombia, debido a las violaciones permanentes de la situación laboral de las trabajadoras, las acciones están focalizadas a lograr mejorar la calidad del empleo y por lograr que las trabajadoras conozcan sus derechos y los hagan valer frente a las autoridades empresariales. Bolivia es la que presenta el menor activismo en esta dirección por parte de la sociedad civil, aunque aparentemente —ya que no se ha podido acceder a denuncias— se estaría iniciando vías de reclamo a través de las defensorías del pueblo en reclamo de las situaciones desventajosas que trajeron aparejadas las reformas.

Y aquí cabe destacar una suerte de "dispensa" que comúnmente se cae en las argumentaciones, que refiere a darle prioridad a la situación laboral de la mujer, las brechas de ingreso, situaciones de discriminación ocupacional, dejando la situación de la contingencia vejez como una segunda instancia de reivindicación. Si bien la situación del mercado de trabajo es determinante de la existencia de un derecho a la seguridad social, y mientras esta situación no se

⁷¹ En esta dirección, se inscribe el proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina" como producto de consultaciones 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 de 2000) y del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI" (Nueva York, 5 al 10 de junio de 2000). Su preparación involucra también un trabajo de colaboración interdivisional de la CEPAL en relación al tema de las reformas de los sistemas de pensión.

alcance, no se gozarán de beneficios, muy por el contrario, no es una situación aislada sino absolutamente intrínseca al derecho que le asiste a una trabajadora. Precisamente bajo esta argumentación que deben inscribirse las *acciones positivas* al respecto.

En la misma lógica, las organizaciones de la sociedad civil, no han tomado la equidad de género en materia previsional. El movimiento de mujeres lo incluye como un tema dentro de la lista de cuestiones en materia laboral, pero no ingresó en la agenda, incluso en el momento de sanción de las leyes previsionales. En el caso de las organizaciones de jubilados y pensionados, tampoco incorporan la perspectiva de género, pero sí el tema de la equidad, al manifestarse permanentemente por la caída de los haberes, la falta de cobertura médica y tomaron posición clara frente a la reforma, oponiéndose al modelo de capitalización, entre otras razones por el desfinanciamiento que se produce para el régimen público (del cual ellos dependen).

En Argentina, ante la crisis previsional previa a la reforma, y la posterior caída de los montos de las jubilaciones y pensiones a niveles indignos, se produjo el fenómeno del suicidio de jubilados/as. Nuevamente, no es sólo un problema de la calidad de vida de los adultos mayores sino también se encuentra en juego la subsistencia de los mismos. Esta situación debería haber generado un debate de tal magnitud y, por el contrario, escandalizó a la sociedad y perdió no sólo prensa sino vigencia, dejando la supervivencia de los ancianos a los programas asistenciales focalizados y a la ayuda de instituciones de caridad o de la familia, al tiempo que se redujeron sistemáticamente las contribuciones patronales, que inciden directamente sobre el (des)financiamiento del sistema de seguridad social.

D. Género y reforma previsional: lecciones aprendidas

Tal como fue señalado a lo largo del trabajo, son muchos los aspectos que se deben tener en cuenta al momento de evaluar los impactos de la reforma previsional desde una perspectiva de género. Claramente, no se trata de un análisis meramente técnico sino de una cuestión mucho más compleja que involucra una discusión acerca de los valores y los principios inmanentes a los objetivos que se pretenden alcanzar y a los mecanismos diseñados para ello. En consecuencia, numerosos aspectos de las reformas previsionales de los cinco países analizados deben ser reconsiderados.

La primera enseñanza del proceso, es que no se puede realizar una reforma de tal magnitud, en tan poco tiempo sin analizar los impactos de la misma. Las reformas fueron producto de procesos políticos definidos, y no de un minucioso proceso científico. Se buscó privilegiar intereses corporativos y la rentabilidad del sistema en desmedro de ampliar la cobertura de la población. Todo ello con impactos diferenciados para hombres y mujeres. De hecho, fueron necesarias —y continúan siéndolo— una serie de modificaciones posteriores a la entrada en vigencia de las reformas para suplir y/o salvar errores. El caso más paradigmático es El Salvador, donde se han formulado en cinco años 25 modificaciones a la Ley Previsional y persisten las dificultades.

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

Tal como el análisis aquí desarrollado lo demuestra, con la reforma no sólo que disminuyó 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 de un mayor deterioro de las condiciones de salud y calidad de vida de la población adulta mayor. A su vez, quedó comprobado que la “privatización” del sistema resultó un eufemismo, ya que el triple costo de la transición es asumido por el Estado, con los consiguientes problemas de financiamiento que esta situación trae aparejada.

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

La segunda enseñanza de las reformas, se relaciona con el marco general de políticas de ajuste estructural aplicadas en América Latina. Estas impusieron un nuevo régimen de distribución de las capacidades de generar ingresos de las personas que tiene sus bases en el desmantelamiento de la red de seguridad laboral que sostenía a la seguridad social en el pasado. Así, el empleo se volvió un bien escaso y aumentan las condiciones de precariedad.

Tal como se mencionó, la capacidad de generar ingresos resulta un determinante clave de los recursos que tienen las personas y es un requisito indispensable para acceder a los nuevos sistemas previsionales. En general, la fuente principal de esa capacidad es el trabajo, y para la mayoría de las personas y familias, los ingresos complementarios más importantes son aquellos que provienen del sistema de políticas sociales. Pero también es cierto que un gran número de personas no perciben ningún ingreso, incluso realizando un trabajo, como las mujeres que se dedican a tareas no remuneradas, y tampoco perciben por caso, asignaciones familiares por hijo/a o esposo.

Así, en ausencia de instituciones públicas que asuman el problema, en las sociedades latinoamericanas la mayoría de los ciudadanos/as se ven en la necesidad de trabajar más horas para mantener un mayor número de personas que dependen de ellos económicamente. Ahora bien, dadas las condiciones del mercado de trabajo, los mayores ingresos difícilmente se logran por mejores remuneraciones sino, más bien, incorporando más miembros del grupo familiar a la búsqueda de ingresos. El caso de las mujeres en América Latina es ilustrativo al respecto.

A su vez, la persona “económicamente activa”, tiene reciprocidades presentes con los que desempeñan tareas que no son remuneradas como las amas de casa. Pero además de estas reciprocidades, tiene una doble correspondencia: con el futuro y con el pasado, con los niños y ancianos. Estas reciprocidades fueron históricamente una línea de demarcación entre aquellos que se supone tienen capacidades para ser económicamente independientes y los que son económicamente dependientes de los anteriores.

En términos operativos, las prestaciones de la seguridad social se volvieron motivo de cobertura en cabeza del supuesto jefe de familia (en general, adulto varón) sobre la base de ciertos contratos intergeneracionales y patriarcales. Con la infancia, se trata de una suerte de inversión para que en el futuro hagan el relevo, garantizando la subsistencia del adulto en su longevidad. Con los ancianos, el contrato reconoce su carácter de maduro preparado y capitalizado, que emplea parte del rendimiento en la restitución de lo invertido en él por el adulto del pasado que hoy es el envejecido. En otras palabras, la seguridad social tienen implícito un contrato de solidaridad intra y a la vez intergeneracional. Sin estas reciprocidades temporales-generacionales, la continuidad de los grupos se quiebra, al tiempo que las mismas se sostuvieron en la economía del cuidado a cargo

de las mujeres. Esto es, quienes garantizaron históricamente la continuidad de dichos contratos fueron las mujeres a partir del trabajo reproductivo.⁷²

Lo anterior se relaciona con el principio de igualdad. El mismo demanda, en primer lugar, una misma condición jurídica y, en segundo lugar, la efectiva realización de oportunidades de vida. Si bien el primer principio "de iure" se encuentra garantizado, tanto en las constituciones de los países, como la adhesión a los pactos y tratados internacionales, no sucede lo mismo con las condiciones de vida, ya que no son similares para todos y tampoco existen niveles mínimos garantizados para cada individuo.⁷³

Los individuos pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo cuando tienen aseguradas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y no cuando dependen de la voluntad asistencial o de algún programa de "asistencia" social. La realidad en América Latina es que se adhiere a la igualdad, se incorporan derechos constitucionales y pactos contra la discriminación pero en los hechos las oportunidades se distribuyen de forma no equitativa y teniendo en cuenta diferencias de sexo, raza o ingreso.

¿Cómo pueden evaluarse las reformas previsionales aplicadas en términos de distribución de las capacidades? Sintéticamente,

1. Mediante la privatización de la administración de los seguros sociales (pensiones, seguros de salud) se refuerza la relación entre acceso a la institución y situación en el mercado de trabajo;
2. El desmantelamiento de las instituciones de carácter social elimina las redes "incondicionales" de protección con lo cual se reduce la cobertura efectiva (tanto vertical como horizontal) de las mismas;
3. Como resultado, se traslada gran parte de la responsabilidad de la cobertura frente a las contingencias sociales a los propios ciudadanos/as, lo cual depende en gran medida de su capacidad de generar ingresos propios;
4. Se genera una mayor selección y fragmentación de los programas, por lo que los mismos se diseñan en función a las características específicas de distintos grupos identificados como población objetivo;
5. Las mujeres, los jóvenes y los ancianos son los más perjudicados por esta situación, para los cuales la única "solución" que les presentan es ser de un programa de asistencia focalizada;
6. Esta fragmentación se corresponde con la promoción de una mayor división social, en donde pierden espacio las instituciones cuyos fines se justifican en "intereses generalizables" y avanzan aquellas que representan "intereses particulares";
7. El nuevo escenario modifica la naturaleza de los conflictos y de allí el papel de los actores políticos. Antes se trataba de presionar para adquirir los beneficios en expansión, mientras que ahora se lucha por el sentido de la selectividad;
8. En lo estrictamente normativo, se abandonan los espacios que requieren tutela pública y actores colectivos, transfiriendo la responsabilidad total hacia los individuos, a los que se hace directamente responsables de su estado de situación;
9. Paralelamente disminuyen las instituciones de fiscalización y de revisión del funcionamiento de los nuevos sistemas, con lo cual la desprotección de los ciudadanos/as aumenta considerablemente.

⁷² Folbre (2001) señala que la mujer tiene un legado de responsabilidades en la provisión de cuidados que debería hacerla sospechar del principio "cada uno por sí mismo".

⁷³ Sen (1985) define a las oportunidades de vida como la capacidad que tiene una persona para desenvolverse (funcionar) dentro de sistema social que le toca vivir, esto significa, aquello que puede "hacer" (*can do*) o puede "ser" (*can be*).

La tercera enseñanza del proceso se relaciona con el tipo de modelo económico en el cual se insertan los sistemas previsionales y cuál es el mercado de trabajo acorde con el mismo. En primer lugar, los sistemas de capitalización individual presuponen ingresos regulares a lo largo del ciclo de vida y, la forma de garantizar los mismos, se supone de un marco de estabilidad que se alcanzaría con las políticas macroeconómicas implementadas durante la década del noventa. Esta situación se logró parcialmente, ya que el denominado “círculo virtuoso” de estas políticas, fue declinado hacia finales de la década, y en algunos casos como en Argentina, desembocaron en situaciones hiperrecesivas, con el consiguiente aumento del desempleo y de la evasión previsional.

La cuarta enseñanza trata del resguardo del derecho a información. Los problemas relativos a la información no sólo se relacionan con sistematizar la evolución de la cobertura y el consiguiente registro de afiliados/cotizantes del sistema, incorporando indicadores de género y características de los afiliados, sino que también se refiere al derecho de los afiliados al sistema de conocer exhaustivamente las ventajas y desventajas del sistema a adoptar para hacer uso de su “libertad de elección”.

Finalmente, otra lección del proceso de reforma refiere específicamente a la legislación previsional ya que se comprueba la falta de promoción de oportunidades para el acceso 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 inequidad para la mujer. Una vez más, la principal discriminación la constituyen las oportunidades diferenciales por sexo en el mercado de trabajo y la no consideración del trabajo reproductivo.

Tal como fue analizado, las condiciones de adquisición del derecho previsional en las legislaciones reformadas siguen un patrón que, en términos generales, es común a todas. Sin embargo, en cada una se pueden observar normativas particulares que manifiestan su neutralidad en términos de género. Así se discrimina a las mujeres de forma directa, al considerarlas no como ciudadanas portadoras de derechos o como trabajadoras, sino que el tratamiento que reciben es como esposa-dependiente, ama de casa, madre, al mismo tiempo se atribuye una valoración casi peyorativa al trabajo doméstico, pues las mujeres que se dedican exclusivamente a él son consideradas “cargas” y “beneficiarias” de la pensión del marido. Este beneficio no le corresponde a las mujeres económicamente activas, aun cuando se dediquen al trabajo doméstico, cuyo trabajo remunerado y ahorro, pareciera no tener valor ya que, en el caso de Chile por ejemplo, el viudo no recibe pensiones (Marco, 2002). Otro tratamiento desventajoso refiere a la edad de jubilación, que al ser cinco años menor que la de los hombres, y en función de la mayor expectativa de vida, en un sistema de capitalización individual las mujeres tendrán jubilaciones inferiores (Marco, 2002).

En la misma dirección, los nuevos sistemas previsionales reproducen la discriminación ocupacional y salarial que afecta a las mujeres. Este es un punto muy importante, ya que generalmente se argumenta que no se le pueden atribuir al sistema previsional problemas que son intrínsecos al mercado de trabajo. Si bien esta afirmación es correcta, precisamente en este estudio se ha tratado de demostrar que existen problemas que son también inherentes al sistema previsional y que reproducen las inequidades del mercado de trabajo. Por caso la reforma no tuvo en cuenta que el empleo estable ya no es más la regla, sino por el contrario impera la flexibilidad laboral, salarial y de jornada de trabajo, como tampoco se tuvieron en cuenta cambios en los propios sistemas productivos.

De allí la necesidad de comprender que la seguridad social no se traduce sólo en una cuestión económica, sino también política y cultural. No está vinculada sólo al crecimiento económico sino a la definición del conjunto de las oportunidades de vida de la población, a las propias formas de integración social. Así, preguntas importantes a la luz de las actuales tendencias económicas son las siguientes: ¿es más importante la “seguridad” en el ingreso que la

“rentabilidad”?, ¿qué se debe privilegiar, lo “básico” y “necesario” que lo “máximo”?, por lo mismo, ¿la mayor “cobertura” que la mayor capitalización de fondos?

Finalmente, y más allá de los aspectos técnicos específicos que fueron desarrollados a lo largo del análisis, existe un riesgo real que los nuevos sistemas previsionales sufran situaciones de deterioro similares a la que afectaron a los sistemas públicos de reparto. Más específicamente debe destacarse el peligro inminente que se produzca una disminución de los ingresos del sistema y caída de la cobertura de la población, como consecuencia del aumento del desempleo y de la expansión del trabajo informal; o que se acentúen procesos recesivos o inflacionarios que produzcan la caída de los salarios reales o que las inversiones y rentabilidad de los fondos sean negativas, al tiempo que aumente aún más la evasión (entre otras razones por la falta de atractivo que el sistema ejerce para los trabajadores) y falta de fiscalización de las administradoras de fondos.

De lo señalado hasta aquí se desprende una falta de claridad en conceptualizar a los problemas, generó innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas integrales de seguridad social y efectivizar los derechos sociales. Se trata, entonces, de abrir nuevos espacios que amplíen los márgenes de actuación de las políticas públicas y, que a su vez, impliquen cambios graduales en la nueva estructura del Estado posreforma, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a la consideración de las diferencias de género y ampliar las oportunidades de vida de las mujeres.

E. Recomendaciones

El escenario actual en la región presenta diversas situaciones en materia previsional que requieren intervención pública para subsanar errores y/o para cubrir vacíos que las reformas no contemplaron. El caso más evidente es la dimensión de género. Por otra parte, a los conflictos inherentes a los sistemas previsionales se le suma un amplio universo de demandas insatisfechas por parte de la ciudadanía que deben tenerse en cuenta en las próximas reformas.

A lo largo del trabajo se analizaron los principales aspectos que caracterizan como crítica a la situación del sistema previsional en cada uno de los países, y que permiten predecir que en caso de no introducirse cambios importantes, la tendencia será el continuo agravamiento de la situación del sistema previsional. La mayor visibilidad social del drama de los pensionados suele ocultar la no menos dramática situación de quienes se han retirado del mercado laboral y no poseen beneficio alguno. Nuevamente, éste es el caso de las mujeres.

A continuación se resumen los principales proyectos de reformas que se encuentran actualmente en debate en cada uno de los países analizados. En segundo lugar se formulan propuestas de acción, en términos de políticas públicas, como también líneas de investigación, en vías de aportar algunas de las cuestiones establecidas, como también de incorporar la equidad de género en materia previsional.

1. Recomendaciones para la formulación de políticas públicas que incorporen la equidad de género en materia previsional

En cada uno de los países que han reformado sus sistemas de pensiones se han formulado e implementado diversas propuestas para reformar los actuales regímenes. La mayoría de ellas se concentran en mecanismos para lograr el aumento de la cobertura, efectivizar las pensiones mínimas, establecer topes a las comisiones de las administradoras, mejorar las tasas de reemplazo, reducir el costo fiscal. A los fines expositivos se presentan en primer lugar algunas de las

propuestas clasificadas por países y en segundo lugar, se consideran aquellas que toman en consideración alguna variable que promueva la equidad.

a) A nivel de los países

Argentina: tal como fue señalado, la última reforma en Argentina es del año 2000 (Decreto 1306), pero no fue implementada por la interposición de una medida cautelar que se encuentra pendiente de resolución. Este decreto generó numerosas controversias y discusiones en torno a su legitimidad.

Recientemente (julio 2002) una comisión de técnicos de la OIT, presidida por Carmelo Mesa Lago realizó un informe que contempla diversas medidas de reforma. La primera recomendación del estudio, con carácter de urgente, destaca la necesidad de volver al 11% de aporte personal. El trabajo recomienda como alternativa para aligerar el impacto social de la medida, que se vaya elevando la alícuota en forma progresiva, un punto por mes, con lo cual el nivel original quedaría restituido en seis meses. El problema es que produciría la reducción del salario de bolsillo, máxime con una inflación que este año acumula un 35% aproximadamente.⁷⁴

El análisis realizado por la OIT recomienda revisar el Decreto 1306 de 2000 por el cual se reemplazaba la Prestación Básica Universal (PBU) que paga el Estado, por una prestación proporcional que, en muchos casos, bajaría el haber previsional, ya que no hay margen fiscal para estas medidas. Otro de los aspectos del informe de la OIT, es que recomienda la unificación y la simplificación de la contribución patronal, eliminando todas las diferencias regionales.

Chile: el caso del sistema previsional chileno, al ser el más antiguo, es el que ha generado mayor nivel de evaluación y de debate. A su vez existe un consenso mayor para revisar los presupuestos sobre los que se diseñaron los sistemas previsionales, buscando una reorientación de los mismos, para garantizar, entre otras situaciones, la igualdad de trato previsional entre mujeres y hombres. Para lograrlo resulta imprescindible replantear el concepto clásico de jefe de familia y cónyuge a cargo.

A modo de ejemplo, Ferreiro Yazigi (2002) señala que la brecha salarial entre hombres y mujeres no produce el mismo efecto sobre las tasas de reemplazo pero sí afecta el valor final de la pensión. Por el contrario, un acortamiento de la brecha salarial entre hombres y mujeres a través de una tasa de crecimiento de los salarios de las mujeres mayor al de los hombres, tiende a afectar en forma negativa la tasa de reemplazo de las mujeres, aun cuando incrementa el valor monetario de las pensiones.

En la misma dirección, resulta necesario incorporar los nuevos perfiles ocupacionales, ya que el paradigma sobre el cual se asienta el sistema de pensiones, es de empleos estables y de duración indefinida. Este sistema no incluyó en su diseño un tratamiento especial para ocupaciones temporarias, inestables y transitorias, que sólo permiten una contribución previsional esporádica y que ésta se pierde con las situaciones de intermitencia laboral (Lopez, 2002).

El autor demuestra que es una falacia considerar que el sistema previsional no tiene responsabilidad alguna sobre la baja cobertura que presenta, sino que los problemas de cobertura corresponden al mercado de trabajo. Remarca que es el propio sistema de pensiones el que por su propio diseño no resulta apto para garantizar el acceso a pensiones de vejez, de acuerdo con los perfiles ocupacionales imperantes. Las modalidades vigentes de trabajo en muchos sectores no

⁷⁴ Se trata de la reducción vigente del 11 al 5% del aporte salarial al régimen jubilatorio. Esa baja de la alícuota está vigente sólo para los afiliados de las AFJP y, si bien repercute favorablemente en los ingresos de bolsillo, también afecta las proyecciones sobre sus beneficios futuros. Las estimaciones señalan que de continuarse con el 5%, la prestación de un afiliado tras 30 años de aportar, bajaría un 65% respecto de lo que recibiría con un 11%.

permiten cumplir con los años de aportes o la densidad de las cotizaciones, todo lo cual se traduce en un alto desincentivo de la población al ahorro previsional.⁷⁵

Agrega que una forma de mejorar la cobertura del sistema de capitalización y aumentar los niveles de ahorro previsional, se puede lograr a partir del rediseño de los requisitos para acceder a pensiones mínimas, a efecto de que los perfiles ocupacionales realmente existentes permitan acceder a grados de pensión de vejez. Se trata de actualizar los requisitos de acceso de acuerdo con las nuevas características del trabajo y propone alterar los requisitos de antigüedad y garantía estatal sobre las pensiones mínimas como forma de aumentar el acceso de las mujeres a éstas. Además plantea la posibilidad de que los ingresos familiares en su totalidad coticen en un mismo fondo como forma de incorporar las remuneraciones complementarias y esporádicas.⁷⁶

Siguiendo el análisis realizado por Flavia Marco (2002), las propuestas de reforma para el sistema chileno que incorporan la promoción de la equidad son las siguientes:

- Modificar la estructura de incentivos y desincentivos del sistema, a partir de otorgar incentivos a los afiliados para que mantengan sus cotizaciones. Es la propuesta de Arenas (2000) quien considera necesario facilitar los procedimientos de declaración y pago de cotizaciones, eliminando los requerimientos burocráticos. Destaca asimismo la necesidad de implementar medidas que cambien el perfil cortoplacista que las personas utilizan para tomar su decisión de participar o no en el sistema de pensiones. Por caso, los trabajadores independientes, que componen la mayor parte de la población sin cobertura y donde las mujeres son mayoría, se debería incluir los años que cotizó como trabajador/a independiente para el cálculo de los días de vacaciones a que tiene derecho todo trabajador dependiente. A ello debería agregársele la posibilidad de descontar de su base tributaria las contribuciones realizadas a la seguridad social.
- Uthoff (2001) sugiere evitar la discriminación tributaria que afecta a los trabajadores independientes con el objetivo de aumentar la cobertura poblacional, y considerar sanciones más drásticas para el incumplimiento de las obligaciones de los empleadores. Asimismo, destaca la importancia de reducir el riesgo financiero de los afiliados próximos a jubilarse y se inclina por un sistema mixto, que evite la evasión, la selección de riesgos y mejore la eficiencia. En consecuencia, señala la necesidad de reconsiderar la participación del sector privado y público en el financiamiento del sistema y administración de fondos de pensiones. En otros términos, Uthoff (2002) señala que el actual sistema ha privilegiado la función del ahorro individual por sobre la solidaridad, dejando esta última a cargo del Estado pero sin la correspondiente fuente de financiamiento. Por ello destaca que resulta necesario recuperar mecanismos de financiamiento que permitan compensar los factores discriminatorios del mercado de trabajo y del sistema que impiden a las mujeres y sus hijos alcanzar pensiones dignas. Si no se revierte esta situación, las mujeres seguirán acumulando menos fondos en su cuenta de capitalización individual, al tiempo que obtienen una menor tasa de reemplazo que los hombres dentro del sistema.
- En cuanto a la alteración de los requisitos de antigüedad, Pamela Gana (2002) hace la salvedad que ésta y cualquier otra medida destinada a aumentar la cobertura previsional de las mujeres debería tener como precaución no desincentivar su participación laboral, ya que la reducción en el número de años cotizados requeridos para lograr una pensión mínima podría ser un razón para trabajar sólo los años requeridos. Agrega que en tanto el

⁷⁵ En la situación ideal, aquellos contribuyentes esporádicos acceden a pensiones mínimas garantizadas por el Estado, lo que supone un incremento de la deuda pública con el sistema de administración de fondos de pensiones (López, 2002).

⁷⁶ Respecto de este último punto cabe recordar que la distribución de recursos al interior de las familias suele no ser equitativa (Lopez, 1999 citado por Marco: 2002).

acceso al sistema previsional en Chile está condicionado a la participación laboral, deberían adoptarse medidas para mejorar la inserción laboral femenina, tales como programas de capacitación y perfeccionamiento, servicios de salud reproductiva como guarderías infantiles.

- Finalmente Pedro Valencia postula como medida de reforma, la creación de una AFP de trabajadores, sin fines de lucro y con apoyo estatal⁷⁷ A su vez recomienda sanciones más drásticas para los empleadores que retienen indebidamente contribuciones y aportes de los trabajadores, al tiempo que sugiere modificar la posibilidad de retención de diez días que tienen los empleadores para traspasar las cotizaciones de sus trabajadores, a fin de evitar la pérdida que significa ésta retención para los fondos de los afiliados. Por último, propone el establecimiento de la alternativa de jubilación anticipada para quienes realicen actividades insalubres o trabajos pesados, contemplando algún tipo de financiamiento para compensar los menores años de cotización que implica jubilarse anticipadamente.

En **Colombia**, actualmente se está discutiendo una reforma al sistema de pensiones.⁷⁸ El eje de la discusión se concentra en el aumento de la edad de retiro, el incremento de la tasa de cotización y la reducción del porcentaje de reposición salarial así como aumentar el número de años sobre los cuales se calcula este porcentaje. Además de una revisión de los cálculos actuariales también el proyecto de reforma evalúa si se debe mantener la posibilidad de moverse de un sistema a otro (Uribe, 2001).

Consuelo Uribe (2001) recomienda enfáticamente sanear todo el pasivo previsional, para poder determinar la situación real de cobertura y no seguir aumentando el grupo de categorías de pensionados que quedan excluidos del régimen general. En esta dirección advierte la dificultad de financiar una propuesta como ésta, en tanto existe una situación de déficit fiscal, pero plantea como alternativa utilizar recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o de las privatizaciones para constituir estas reservas, como en el caso de Bolivia.

En la misma dirección recomienda la flexibilización de los mecanismos para que los empleadores efectivizen sus aportes y de esta forma puedan regularizar su situación previsional y la de sus dependientes; como también a los microempresarios, permitiéndoles cotizar sobre un salario mínimo solamente. Como medida posterior, recomienda realizar el pago a un fondo único de carácter público con una fuerte fiscalización, que a su vez transfiera el porcentaje correspondiente a los fondos de salud, de riesgos profesionales, de pensiones y a los dos fondos de solidaridad respectivos. Con esto se acabaría, según Uribe, la retención indebida de los recursos para los componentes solidarios de parte de las administradoras privadas de pensiones y de salud.

Agrega que se debe reconsiderar el componente solidario del sistema, ya que no son claros sus objetivos. Por caso, señala que las pensiones de indigencia no pueden estar condicionadas a la participación municipal en su financiamiento, ni circunscriptas a que el anciano indigente reciba un paquete completo o integral de atención antes de ser pagadas. La evaluación de impacto de este componente es una demanda urgente, ya que no debe seguir existiendo excedentes sin gastar en momentos en que aumenta la pobreza y el desempleo (Uribe, 2002).

Finalmente la autora destaca la conveniencia de igualar la edad de jubilación entre los dos sexos, pero también que a las potenciales afiliadas se les informe que esta diferencia no cuenta en

⁷⁷ Marco (2002) aclara que ésta propuesta general parecería implicar cierta vuelta al mutualismo, aunque no especifica la manera de creación de esta AFP, ni la forma de participación de los trabajadores en ella o de materializar el régimen de copropiedad.

⁷⁸ Uribe (2002) señala que este nuevo proceso de reforma está regido por una pugna entre diversos sectores con intereses bien diferenciados. Así, el Ministerio de Hacienda moviliza una propuesta económica tendiente a reducir el déficit fiscal y sostener sus compromisos con el Fondo Monetario, mientras que el sector sindical puja por mantener los intereses corporativos y, finalmente el Congreso se enfrenta con el Ejecutivo proponiendo modificaciones a la propuesta de tipo economicista, intentando que el esquema reformado no vulnere derechos adquiridos.

el sistema de beneficios definidos. Agrega que en Colombia debería decretarse la incompatibilidad de una pensión de sobrevivencia con una adquirida por propio derecho como medida de eficiencia del sistema. Pero agrega a su vez, que en las condiciones de violencia que se vive en Colombia, esta pensión puede ser determinante para compensar la muerte accidental del jefe de hogar, previniendo la ocurrencia de mayor pobreza (Uribe, 2001).

El Salvador es el caso más paradigmático de reformas sobre las reformas. Como ya se señaló fueron 25 modificaciones a la Ley de Pensiones en sólo cinco años y se siguen presentando proyectos de reforma. Alvarenga (2002) distingue dos líneas de acciones a seguir, en el corto y largo plazo. Para ello, en lo inmediato propone una reconceptualización en torno al cálculo de los certificados de traspaso cuando los expedientes laborales están incompletos. La medida sería similar al bono de reconocimiento chileno.

En el largo plazo, la autora plantea las siguientes medidas: i) definir una política laboral que reduzca las fallas del mercado de trabajo que inciden sobre el sistema previsional; ii) revisar los enfoques sistemas previsionales desde un enfoque de género para garantizar criterios más equitativos en los beneficios y cálculo de 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 entre esperanza de vida de hombres y mujeres y, v) ampliar la cobertura del sistema incorporando los trabajadores informales.

b) Propuestas de reformas integrales

En primer lugar, se presenta una propuesta que promueve garantizar la seguridad en los ingresos de las personas. En particular, el derecho a disponer de un ingreso garantizado a toda la población que ofrezca una base mínima para funcionar socialmente, con bajo riesgo de desarrollar una trayectoria que lleve a la pobreza. Se trata de la propuesta de *ingreso ciudadano*, que puede entenderse como la versión más amplia de la noción de red de seguridad en los ingresos. Este derecho a la percepción del ingreso ciudadano es independiente del empleo y del trabajo; su acceso es incondicional para todos los ciudadanos/as, no exige ninguna contraprestación a cambio y es independiente del ingreso de otras fuentes (Lo Vuolo y otros, 1999 y Pautassi, 1995).

Si algo distingue a esta propuesta de política de la idea de pensiones mínimas es precisamente la “incondicionalidad” y un alto grado de universalidad en el acceso a la prestación en dinero, como garantía de cobertura preventiva de la aparición de carencias irreparables.

Tal como se analizó en el trabajo, la idea de los seguros sociales tradicionales es que las personas tienen derecho a ciertos beneficios por estar empleados. Directa o indirectamente, en mayor o menor medida, el acceso a las prestaciones de estos seguros requiere de una contraprestación que se vincula con alguna dimensión del trabajo remunerado en el mercado (empleo), ya sea el empleo presente (por ejemplo, asignaciones familiares, seguro de salud); el pasado (jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo); o la predisposición a emplearse (programas de empleo mínimo, de empleo en servicios sociales y la mayoría de los esquemas de seguro de desempleo).

Por el contrario, desde la propuesta del ingreso ciudadano se sostiene que es más racional, al menos hasta un determinado monto, que las personas tengan derecho a un ingreso sin que para ello se exija contraprestación alguna. Entre otras cosas, esta opción se sostiene sobre el siguiente argumento: los ciudadanos/as son capaces de realizar —y de hecho realizan— actividades que son socialmente útiles y que merecen ser pagadas con parte de la riqueza creada socialmente, aun cuando las mismas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Ilustración de estas actividades son el trabajo doméstico realizado principalmente por las mujeres, la crianza de los niños/as, el cuidado de los ancianos/as o la propia educación y capacitación de cada persona.

El ingreso ciudadano está orientado directamente hacia el derecho al ingreso. Su objetivo es garantizar cierto nivel de ingresos y por lo tanto reduce el papel central del mercado de empleo remunerado; esto es, la interdependencia entre la distribución de trabajo y la distribución del ingreso. Desde esta perspectiva, el problema del trabajo como insumo productivo debe decidirse separadamente del problema del ingreso para la cobertura de necesidades básicas. El derecho de acceder al beneficio del ingreso ciudadano no se origina en ninguna contingencia en particular ni siquiera en la identificación de un estado de necesidad específico.⁷⁹

En segundo lugar, Emilio Morgado (2001 y 1998) de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social,⁸⁰ 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 de pensiones mínimas garantizadas; otro de beneficios definidos y vinculados a los ingresos, con aportaciones bipartitas y el tercero de carácter complementario con aportes de los afiliados y eventualmente de los empleadores. A estos se suma un cuarto régimen asistencial y no contributivo. La segunda propuesta consiste en establecer algún mecanismo de participación informativa o consultiva de los afiliados.

c) A nivel de los tratados internacionales y planes de igualdad

Cabe recordar aquí las recomendaciones del Comité para los países miembros del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las cuales fueron delineando con mayor claridad la obligación de los estados de realizar una vigilancia efectiva o supervisión sobre el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité considera que la producción de información es un presupuesto para esa vigilancia y ha impuesto a los estados el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias.

En la misma dirección, ha determinado la obligación de los países de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Las obligaciones de vigilancia, reunión de información, y preparación de un plan de acción para la implementación progresiva, son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los derechos consagrados en el Pacto (OG Nro. 1, puntos 3 y 4). La producción de información para evaluar el grado de satisfacción de los derechos sociales y la formulación de un plan, según el Comité, constituyen medidas que de manera inmediata el Estado debe adoptar. La limitación de recursos aquí no puede operar como excusa para el incumplimiento.

Esta última disposición es de suma importancia, ya que ataca una modalidad frecuentemente utilizada por los estados de aducir la falta de recursos presupuestarios no sólo para la producción de información, sino en algunos casos, como lo establece la Ley de Solidaridad Previsional argentina o muchos fallos del tribunal constitucional de Colombia, para no efectivizar derechos adquiridos.

Entre los grupos más vulnerables se encuentran las personas mayores. Tal como fue señalado, en su Observación General N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, el Comité señaló que "los Estados Partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad. A este respecto, la propia función del Comité adquiere mayor importancia por el hecho de que, a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las

⁷⁹ Todo diseño de redes de seguridad social en los ingresos admite variantes en sus variables básicas —cobertura y beneficios— con efectos diferentes en relación con las necesidades de recursos. En consecuencia, la determinación de la magnitud de la "brecha de financiamiento" de las distintas alternativas de redes de seguridad en los ingresos basadas en la noción de ingreso ciudadano, dependerá de cuatro factores principales: i) el tamaño de los grupos de población definidos en la cobertura; ii) el nivel de los beneficios monetarios unitarios que se pretende garantizar; iii) la selección de la unidad fiscal y, iv) la cuantía del ahorro potencial proveniente de programas sociales en vigencia (Lo Vuolo y otros 1999).

⁸⁰ Se sigue aquí lo desarrollado por Marco (2002).

personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia” (CESCR, 1999, Observación General 6, párrafo 13).

La ausencia de mecanismos internacionales específicos que protejan a los adultos mayores da cuenta de la falta de consideración de los mismos. Nuevamente, resulta fundamental que se incorpore la problemática del adulto mayor y la necesidad de procurarles cobertura previsional, en los planes de igualdad de los mecanismos para el adelanto de la mujer y que se impulsen acciones positivas al respecto.

Estos requerimientos se fundamentan en el ejercicio de una ciudadanía plena y pertenecen al campo de los derechos humanos fundamentales. Como desarrollaremos en el primer apartado de este documento, los principios elaborados por la jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos resultan directamente aplicables por la jurisprudencia de los países firmantes de los tratados, circunstancia que habilita la aplicación de estas disposiciones.

Este punto resulta fundamental a fin de considerar como campo de acción la exigibilidad de estos estándares de derechos sociales, en la dirección de lograr la reversión de muchos de los efectos adversos que las reformas trajeron consigo. En consecuencia, ante este escenario de tipo excluyente resulta indispensable rediscutir el alcance efectivo de los derechos sociales para los ciudadanos en general y para las mujeres en particular.

d) A nivel de la sociedad civil

Si una de las deficiencias de las reformas previsionales de la década de los noventa fue la falta de participación de la sociedad civil en las mismas, en esta instancia de redefinición de los sistemas previsionales resulta fundamental que el mismo se realice en el marco de un debate público y participativo de todos los ciudadanos/as, para que puedan expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas y por reformar.

Nuevamente, las demandas y necesidades diferenciales de las mujeres deben ser consideradas en todo su alcance, ya que no sólo importa la calidad de miembro de la sociedad, sino cómo se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo y no dependiendo de su ejercicio o no.

Fortalecer las posibilidades que las mujeres expresen sus demandas en torno a los problemas y vías de solución de los sistemas previsionales es una clara y necesaria opción de política. Se trata de lograr medidas y acciones de gobierno que promuevan efectivamente la autonomía y las capacidades personales como también fortalecer el ejercicio de las libertades personales y democráticas.

En términos de derechos de usuarios y consumidores, también se deben promover las instancias de reclamos, denuncias y de ejercicio del derecho a información. Como ya se manifestó, utilizar mecanismos para efectivizar los reclamos implica un cambio en los patrones culturales de relación con las instituciones sociales. Promover estas formas de acción, atenuaría las situaciones de “sorpresa” que frecuentemente tienen los titulares de una cuenta de capitalización individual en el momento de acceder a su haber previsional, en tanto el monto es menor que el prometido, o se aplicaron quitas y descuentos que no estaban previstos en el contrato originario o las semanas de cotización son menores a las efectivamente trabajadas.

La instancia que se utiliza en estos casos es el reclamo vía judicial patrocinado por abogados/as, lo cual insume un costo para el afiliado, al tiempo que se requiere cierta práctica en el ejercicio de derechos. Si se efectivizaran mecanismos efectivos de reclamo en las superintendencias o las defensorías, además de ser gratuitos, agilizarían considerablemente las situaciones desventajosas, al tiempo que se podría ampliar el espectro a plantear denuncias por brechas de género en el sistema.

Del análisis realizado se comprueba que estos organismos no han desarrollado acciones en defensa de los derechos e intereses de los afiliados. Situaciones de información imperfecta, falta de instancias de reclamo y desconocimiento sobre la evolución de la cuenta de capitalización individual son comunes en los cinco países. No hay registro sistemático de denuncias en esta dirección, y en algunos casos se estarían radicando en las defensorías del pueblo y no en los entes de contralor (superintendencias).

e) Trabajo no remunerado

Aquí cabe destacar una falacia que a la vez resulta un imperativo para los procesos de revisión de los sistemas previsionales. Esto es, se sigue considerando al trabajo no remunerado de la mujer como absolutamente elástico a pesar de las evidencias disponibles, con lo cual la situación se agrava por la imposibilidad que tienen las mujeres de acceder a un sistema previsional ya que no son consideradas como “trabajadoras”. Algo similar sucede si se toma en cuenta el trabajo precarizado o las situaciones de intermitencia, que impiden que acumule suficientes aportes para acceder al beneficio. Por ello, se debe destacar esta falacia y convertirla en imperativo de política pública.

Por lo mismo, se pasó de un modelo paternalista de marido asegurado y mujer dependiente “a cargo de” al modelo liberal de capitalización individual donde la desprotección aumentó. Asimismo se las sigue considerando a las mujeres como un todo, bajo el supuesto que los comportamientos e intereses de las mismas son similares. Precisamente las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, con intereses idénticos, ya que están cruzados por su pertenencia de clase (Valenzuela, 2002).

Mientras no se acepte que las tareas de cuidado no son un bien privado sino que deberían considerárselo como un bien público no se va avanzar en esta dirección. Cuestiones como la división del trabajo al interior del hogar, la consideración de la mujer como “dependiente” quedarán vigentes y no se avanzará en procurar aumentar la cobertura previsional para las mujeres no asalariadas. Tampoco se aceptará que las tareas de cuidado resultan fundamentales para generar capacidades sociales, las cuales resultan indispensables para el desarrollo de la persona y sus oportunidades.

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

- Condiciones de acceso al sistema previsional: que las mismas no sean sólo a partir de la categoría de trabajadora asalariada o como grupo familiar del jefe de familia, sino que se analicen nuevas formas de ingreso de la mujer al sistema.
- Por lo mismo, reducción de los requisitos de edad y antigüedad para acceder al beneficio previsional.
- Modificar la división del trabajo al interior del hogar para facilitar los arreglos familiares y/o permitir el ingreso de las mujeres en el mercado del trabajo, de modo que puedan ingresar en igualdad de condiciones con los hombres,
- Promoción de políticas de implementación de servicios de cuidado (guarderías infantiles, asignaciones familiares para las madres) .
- Valenzuela (2002) señala que la división sexual del trabajo tiene un rol fundamental en la construcción de los derechos, obligaciones y oportunidades de ciudadanía de hombres y mujeres. De tal modo, cambios en la división sexual del trabajo requerirán cambios en políticas públicas y comportamientos privados. Una forma de desarrollarla puede ser a través de las campañas de sensibilización. De acuerdo con la autora, el conflicto a resolver en este caso es cómo se compatibilizan estas acciones con medidas que

promuevan un cambio en el comportamiento de los hombres con respecto al cuidado y su relación con la esfera pública y privada.

- Una idea interesante consiste en plantearlo como un derecho: el “derecho al tiempo para el cuidado”, que se refiere tanto al derecho a tomar tiempo para salir del mercado de trabajo como para combinar cuidado y trabajo. Estos derechos deben ir acompañados de medidas que al menos incentiven a los hombres a ejercerlos (Valenzuela, 2002).

2. Agenda de investigación

Numerosos son los aspectos que deben ingresar a la agenda de investigación en materia previsional. Solo a título ejemplificativo se mencionan los más relevantes:

- Instalar como "campo" de conocimiento e investigación el análisis de los sistemas previsionales desde una perspectiva de género.
- Producción de información: resulta indispensable completar, rediseñar y/o confeccionar instrumentos sistemáticos de recolección de información desagregada por sexo y que tomen en cuenta indicadores de género en materia de seguridad social.
- Analizar las implicancias de los efectos de la transición demográfica y sus efectos en los sistemas previsionales para hombres y mujeres.
- Desarrollar tablas actuariales de cálculo de los beneficios previsionales de acuerdo con los índices de mortalidad de cada uno de los países.
- Investigar la situación previsional en 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 implicancias en términos de equidad de género
- En la misma dirección, establecer comisiones médicas mixtas que resguarden las diferencias de género
- Fomentar las evaluaciones de impacto de los nuevos sistemas teniendo en cuenta los impactos diferenciales en términos de género.
- Promover la inclusión dentro del Derecho de la Seguridad Social la perspectiva de género. Nótese que no existe ninguna consideración de la perspectiva de género en la definición de las contingencias. Esto es, se considera el estado de necesidad de igual manera para hombres y mujeres, no hay ningún tipo de determinación de contingencias específicas en términos de género.
- Analizar los impactos macroeconómicos de la inclusión del trabajo remunerado en las cuentas nacionales y en el financiamiento del sistema previsional.

Para finalizar debe quedar en claro que la preocupación frecuentemente esgrimida por la situación fiscal, considerada como una barrera infranqueable para cualquier política que se pretenda implementar, no debe considerársela como 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 reiterados por los mentores de las políticas de ajuste estructural para justificar los bajos o escasos rendimientos de las políticas por ellos implementadas.

Por lo mismo, si se toma en cuenta estos argumentos, se queda atrapado en un círculo que descarta todo planteo alternativo de política pública que implique aumento del gasto bajo la sentencia de la falta de “viabilidad fiscal”. Hay que reconocer los problemas de la estrategia aplicada hasta este momento y moverse gradualmente hacia otro tipo de políticas públicas que funcionen en otro contexto de administración fiscal.

Esto significa que primero es conveniente evaluar en profundidad las consecuencias de haber implementado estas reformas previsionales para de allí plantear estrategias alternativas en su

conjunto. Se trata, entonces, de postular nuevos espacios que amplíen los márgenes de actuación de las políticas públicas, y que a su vez, impliquen cambios graduales en la nueva estructura del Estado posreforma. No se trata de pensar “pequeños cambios” a las políticas implementadas, sino de elaborar proyectos económicos, sociales y políticos sustentables que incorporen la equidad de género y garanticen la calidad de vida de todos los ciudadanos/as.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Ed. Trotta.
- AIOS (Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones) (2001), *Boletín estadístico* N° 5, junio.
- Alvarenga, Ligia (2002), *A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género*, CEPAL, Buenos Aires, (mimeografiado).
- ___ (2001), *La situación económico-laboral de la maquila en el Salvador: un análisis de género* (LC/L.1543-P), Serie Mujer y desarrollo N° 34, CEPAL, Santiago de Chile.
- Arenas, Alberto (2000), *Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado* (LC/L.1457-P), Serie Financiamiento del desarrollo N° 105, CEPAL, Santiago de Chile.
- Arenas, Alberto y Pamela Gana (2001), *Reformas a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género* (LC/L.1614-P), Serie Población y desarrollo N° 18, CEPAL, Santiago de Chile.
- 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.
- Arriagada, Irma (2001), *¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias?*, ponencia presentada en el Seminario "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe: conceptos, medición y políticas", CELADE, Santiago de Chile, 20-21 de junio de 2001, (mimeografiado).
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis*, Washington, D.C.
- ___ (1991), *World Bank Development Report 1991. The challenges of development*, Washington, D.C.

- Barrientos, Armando (1998), "Pension reform, personal coverage and gender differences in pension coverage", *World Development*, Vol. 26, N° 1, pp. 125–137.
- Bertranou, Fabio (2000), "Pension reform and gender gaps in Latin America. What are the policies options?", *World Development*, Vol 29, N° 5, mayo.
- Birgin, Haydeé y Laura Pautassi (2001), *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales en América Latina* (LC/L.1558-P), Serie Mujer y desarrollo N° 36, CEPAL, Santiago de Chile.
- Birgin, Haydeé (1992), "La reformulación del orden mundial: El lugar de las mujeres en las estrategias de desarrollo sustentable", en: *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio*, Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres N° 17, Santiago de Chile, diciembre.
- Cagatay, Nilüfer (1998), "Incorporación del género en la macroeconomía", en *Macroeconomía, género y estado*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Cagatay, Nilüfer; Diane Elson y Caren Grown (eds) (1995), "Gender, adjustment and macroeconomics", *World Development*, noviembre.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2002), Documento sobre estándares en materia de derechos económicos, sociales y culturales, versión preliminar, Buenos Aires (mimeografiado).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071 (SES.28/3)), Santiago de Chile.
- ___ (1997) La brecha de equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social (LC/G.1954 (CONF.86/3)), Santiago de Chile.
- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1999), Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Argentina. 08/12/99, Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, diciembre.
- Cox, Alejandra (1999), *Pensions projections for Chilean men and women: Estimates from social security contributions*, World Bank Research Project on Gender and Social Security (mimeografiado).
- Demarco, Gustavo (1997), *Reformas de la seguridad social en Argentina: lecciones de la experiencia*, Serie Políticas sociales N° 18, CEPAL, Santiago de Chile.
- Elson, Diane (1992), "From survival strategies to transformation strategies: Women's needs & structural adjustment", en Lourdes Benería y Feldman (comp.), *Unequal burden. Economic crisis, persistent poverty and women's work*, Oxford: Westview Press.
- ___ (1991), "Male bias in macro-economics: The case of structural adjustment", en: Diane Elson (comp.), *Male bias in the development process*, Manchester University Press, 164-190.
- Ewald, Francois (1986), *L'Etat providence*, París: Bernard Grasset.
- Ferreiro Yazigi, Alejandro (2002), Participación de la mujer en el sistema de pensiones administrado por las AFP, 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 de 2002.
- Folbre, Nancy (2001), *The invisible heart. Economics and family values*, The New York Press, Nueva York.
- Gana, Pamela (2002), "Seguridad social: Sistema 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, La Morada, Santiago de Chile.
- Gargarella, Roberto (1997), "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144, enero-marzo.
- Giménez, Daniel (2002), "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 de 2002.
- Gómez Gómez, Elsa (1997), *La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques* (LC/L.990), Serie Mujer y desarrollo N° 17, CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Grushka, Carlos (1996), *Tablas actuariales para Argentina*, Serie Estudios Especiales N° 8, SAFJP, Buenos Aires.
- James, Estelle (1997), *Pension reform: Is there an efficiency-equity trade-off?*, trabajo preparado para la Conference on inequality reducing growth in Latin American's market economies Banco Interamericano de desarrollo, enero.

- Lefaucheur, Nadine (1993), "Maternidad, familia, Estado", en: Georges Duby y Michelle Perrot (comp.), *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*, Tomo 10, Madrid: Taurus, 59-79.
- López, Diego (2002), Los derechos sociales y económicos de las mujeres en el sistema de pensiones, 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 de 2002.
- Lorenzetti, Marcos (1999), "Reformas de las pensiones en América Latina: genuinos y falsos objetivos", en *Contribuciones*, 4/1999, CIEDLA/Adenauer Stiftung.
- Lo Vuolo, Rubén; Alberto Barbeito; Laura Pautassi y Corina Rodríguez (1999), La pobreza de la política contra la pobreza, CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (1997), "Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino", en *Economía e Sociedade*, Revista do Instituto de Economía da UNICAMP, Campiñas, Brasil: junio 1996, Vol. 6 : 153-181.
- Lloyd-Sherlock, Peter (1999), Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo, CIEPP/Miño y Dávila (eds), Buenos Aires.
- 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 16), CEPAL, Santiago de Chile.
- Marshall Thomas y Tom Bottomore (1996), *Citizenship and social class*, London y Chicago, Pluto Classic.
- Mesa Lago, Carmelo (2000), *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social en el umbral del siglo XXI*, Serie Políticas sociales N° 36, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- ___ (1999) Estudio comparativo de los costos fiscales en las ochos reformas previsionales en América Latina, ponencia presentada en el Seminario CEPAL/Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 2-3 de septiembre de 1999.
- ___ (1978), Seguridad Social en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mesa Lago, Carmelo y Fabio Bertranou (1998), Manual de economía de la seguridad social en América Latina, CLAEH, Montevideo.
- Montaño Virreira, Sonia (1997), "Mujer, cultura y poder local", en *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género*, IULA/CELCADEL, Quito, Ecuador.
- Morgado, Emilio (2001), "Presente y tendencias de la seguridad social", Memorias del 12° 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", OISS, Madrid.
- Navarro, Mario (1995), "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", en *Desarrollo Económico*, Vol. 139, Buenos Aires, octubre-diciembre: 443-466.
- Nussbaum, Martha y Sen Amartya (1996), La calidad de vida, Fondo de Cultura Económica, México.
- O'Connor, James (1973), *The fiscal crisis of the State*, St. Martin's Press, Nueva York.
- O'Donnell, Guillermo y Phillipe Schmitter (1986), *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Offe, Claus (1995), "Un diseño no productivista para políticas sociales", en Rubén Lo Vuolo (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- ___ (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- 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 Pekín", Ginebra.
- Palmer, Ingrid (1998), Cuestiones sociales y de género en las políticas macroeconómicas, en DNP-Colombia, Macroeconomía, género y planeación, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Paganini, Mario (1983), "El concepto de contingencia en seguridad social", en ZEUS, Tomo 33, Santa Fe.
- Pautassi, Laura (2001), *Equidad de género y calidad en el empleo. Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina* (LC.L.1506-P), Serie Mujer y desarrollo N° 30, CEPAL, Santiago de Chile.
- ___ (2000), Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades: Ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina", en Gioconda Herrera, *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho*, FLACSO-CONAMU, Quito, Agora: 65-90.
- ___ (1995) "¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano", en Rubén Lo Vuolo (comp.), "Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano", CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Pearson, R. y C. Jackson, (1998), "Introduction: Interrogating development: feminism, gender and policy", en *Feminist visions of development. Gender, analysis and policy*, Londres, Routledge.

- Rico; María Nieves (1997), "Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo" (DDR/2) CEPAL; noviembre.
- Rofman, Rafael (1999), El sistema previsional argentino a cuatro años de la reforma, en *Estudios del trabajo*, N° 18, Buenos Aires, julio-diciembre.
- Sana, María y Alejandra Pantelides (1999), La pobreza entre los ancianos. Lo que dicen los datos a la luz de las limitaciones de la medición, en *Desarrollo Económico*, Vol, 38, N° 152, Buenos Aires, enero-mayo.
- Sen, Amartya (1996), "Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero", en P. Baker (comp.), *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*, Paidós Studio, Barcelona, Buenos Aires, México.
- ___ (1985), *Commodities and capabilities*, Elsevier Publishers, Amsterdam y Nueva York.
- Sineau, Mariette (1993), "Las mujeres en la ciudad: derechos de las mujeres y democracia", en Georges Duby y Michelle Perrot (comp.), *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*, Tomo 10, Madrid: Taurus, 125-152.
- SAFJP (Superintendencia de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) (2002), *Boletín estadístico mensual*, marzo, Buenos Aires.
- ___ (2001), *Informe de coyuntura*, Buenos Aires, marzo.
- SAFP (Superintendencia de Fondos de Pensiones) (2002), *Sistema chileno de AFP. Resultados 2001*, Santiago de Chile.
- SAP (Superintendencia de Pensiones) (2002), *Revista Estadística*: 4to. trimestre de 2001 (octubre, noviembre y diciembre), El Salvador.
- Schulthess, Walter y Gustavo Demarco (1996), *El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma*, Serie Estudios Especiales N° 5, SAFJP, Buenos Aires.
- SPVS (Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros) (2002), Información estadística, Bolivia, <http://www.spvs.gov.bo/>
- Standing, Guy (1992), "The need for a new social consensus", en *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Philippe Van Parijs (ed.), Londres, Nueva York: Verso.
- Uribe, Consuelo (2001), La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género, Bogotá, octubre (mimeografiado).
- Uthoff, Andras (2002), Diferencias en la cobertura y montos de las pensiones provocadas por el mercado laboral, 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 de 2002.
- ___ (2001), *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes* (LC/L.1575-P), Serie Financiamiento para el desarrollo N° 112, CEPAL, Santiago de Chile.
- ___ (1997), "Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro", *Revista de la CEPAL* N° 63 (LC/G.1886-P), Santiago de Chile.
- Valenzuela, María Elena (2002), Comentarios al trabajo de Daniel Gimenez "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 de 2002.



NACIONES UNIDAS



Serie

mujer y desarrollo

Números publicados

- 1 Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989
- 2 América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989
- 3 Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989
- 4 Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990
- 5 Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991
- 6 Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991
- 7 Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990
- 8 La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991
- 9 Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992
- 10 Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión (LC/L.690), *María Nieves Rico*, mayo de 1992
- 11 Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe (LC/L.731), *Molly Pollack*, abril de 1993.
- 12 Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993
- 13 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente (LC/L.767), *María Nieves Rico*, diciembre de 1993.
- 14 Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe (LC/L.881), *Pauline van der Aa*, abril de 1996.
- 15 Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad, *María Nieves Rico* (LC/L.947), junio de 1996.
- 16 Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), *María Nieves Rico*, julio de 1996
www
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), *Elsa Gómez Gómez*, mayo de 1997.
- 18 Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997
- 19 Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), *Molly Pollack*, mayo de 1997 www
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), *Molly Pollack* y *Clara Jusidman*, julio de 1997.
- 21 Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), *Irma Arriagada*, agosto de 1997 www
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), *Marina Subirats*, julio de 1997 www
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), *Hanna Binstock*, agosto de 1998 www
- 24 Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), *Hanna Binstock*, agosto de 1998 www.
- 25 Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), *María Nieves Rico*, octubre de 1998
www

- 26 El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), *Sandra Leiva*, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2000
- 27 El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 28 Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), *Francisco León*, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 29 Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L. 1500-P), *Lieve Dearen*, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 30 Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L. 1506-P), *Laura C. Pautassi*, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 31 La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L. 1507-P), *Amelia Valcárcel*, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 32 La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L. 1511-P), *Virginia Guzmán*, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 33 El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L. 1524-P), *Martha Ordoñez*, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 34 La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), *Ligia Elizabeth Alvarenga Jule*, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001 [www](#)
- 35 Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), *Thelma Gálvez P.*, N° de venta: S.01.II.G. 107 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 36 ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en la series previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), *Haydeé Birgin y Laura Pautassi*, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 37 Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), *Flavia Marco*, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001 [www](#)
- 38 Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), *Virginia Guzmán*, Sales No: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002 [www](#)
- 39 Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), *Gloria Bonder*, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 40 Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), *Diane Almeras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña y María Nieves Rico*, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 41 La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), *Consuelo Uribe Mallarino*, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002 [www](#)
- 42 Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), *Laura C. Pautassi*, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002 [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.

[www](#) : Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
