

## mujer y desarrollo

# ¿**G**énero en la reforma o reforma sin género?

## Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina

Haydeé Birgin  
Laura Pautassi



NACIONES UNIDAS



Unidad Mujer y Desarrollo

Santiago de Chile, junio de 2001

Este documento fue preparado gracias al apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) por Hayeé Birgin y Laura Pautassi, Consultoras de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1558-P

ISBN: 92-1-321862-1

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.103

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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Críticas al enfoque de las reformas: Género, derecho y macroeconomía</b> .....	11
<b>III. Seguridad social y mercado de trabajo</b> .....	17
<b>IV. Sistemas de seguridad social: Crisis y reforma</b> .....	25
A. Crisis de la seguridad social .....	28
B. Propuestas de los organismos internacionales.....	29
C. Reformas: Los nuevos sistemas previsionales en América Latina .....	31
<b>V. Análisis de los sistemas previsionales de Argentina Bolivia y Colombia</b> .....	37
A. Argentina: Un caso paradigmático .....	37
B. Bolivia: Sistema único de capitalización.....	45
C. Colombia: El régimen paralelo.....	46
<b>VI. Conclusiones: ¿Género en la reforma o reforma sin género?</b> .....	51
<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Serie Mujer y Desarrollo: números publicados</b> .....	59

---

## Resumen

---

Las reformas previsionales en América Latina significaron un cambio de paradigma y no una mera intervención técnica.

En los años setenta, los sistemas de seguridad social de los países pioneros comenzaron a mostrar signos de déficit actuarial y financiero porque sus gastos superaban los ingresos, lo que obligó al Estado a realizar crecientes transferencias fiscales. En los ochenta, la crisis de la deuda agravó el déficit latente y la reforma se planteó como un imperativo.

La solución planteada fue la privatización de los programas de pensiones (vejez, invalidez y muerte) y del seguro por enfermedad y maternidad. Se constituyó un mercado de capitales, pero no se logró solucionar los déficit del sistema y tampoco el estímulo del ahorro personal disminuyó significativamente la evasión.

Por otra parte, 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), así como el triple costo de la transición (déficit del sistema anterior, pensión mínima bajo el nuevo sistema y bono de reconocimiento), además de garantizar el rendimiento mínimo de los fondos invertidos y el monto de la prestación (pensiones) en caso de quiebra de las administradoras.

Al implementar la reforma previsional en los tres países considerados (Argentina, Bolivia y Colombia), se optó por sustituir los sistemas públicos por sistemas de ahorros capitalizados individualmente, cedidos a la administración privada con garantías estatales.

El género estuvo ausente en el diseño de las reformas, lo que acusa la concepción económica que las sustentó. Este estudio busca examinar las implicaciones de las relaciones y desigualdades de género para los análisis macroeconómicos y las opciones de política resultantes.

Las brechas de género difieren según se trate de sistemas de reparto o de capitalización individual. Estos últimos, al vincular el beneficio al aporte (ahorro individual), afectan de manera especial a las mujeres, ya que una de las características de su vida laboral es que su participación en el mercado de trabajo es más precaria, discontinua e intermitente. El sistema de capitalización de aportes se asocia a la acumulación de ahorros y al aumento de la propensión a ahorrar de los afiliados (fuerza de trabajo). Estos aportes están subvaluados porque no se contempla la contribución específica del trabajo doméstico no remunerado.

En los sistemas de reparto, los beneficios llegan principalmente a los más favorecidos en la distribución del ingreso. Además, han sido cuestionados por adolecer de una especie de inequidad generacional, ya que la primera generación de afiliados goza de beneficios generosos, mientras que las últimas tendrían que asumir la carga de la caída de la tasa de sostenimiento y de los beneficios. En el sistema de reparto, las brechas de género derivan de las diferencias salariales y del número de años de participación laboral (sin tener en cuenta la esperanza de vida diferenciada).

En otros términos, en los sistemas de capitalización las brechas de género se originan a causa de: i) factores que inciden negativamente en la acumulación de fondos de pensión durante los años de trabajo; ii) factores que afectan a los fondos de retiro durante el proceso para acceder al beneficio (cálculo de la pensión). Se considera que el sistema de reparto es más neutral en términos de género debido a que: i) las mujeres se benefician con el retiro anticipado, previsto a menor edad que en los regímenes de capitalización, si bien parcialmente, ya que en muchos casos significa recibir una jubilación menor; ii) el beneficio se calcula con tablas actuariales únicas para ambos sexos; iii) el cálculo del haber previsional (monto de la jubilación) se realiza sobre la base de los últimos salarios, lo que beneficia más a los hombres porque aunque ingresen con bajos salarios, al momento del retiro están gozando de los niveles de remuneración más altos de su carrera laboral, lo que implica mayores haberes en su retiro.

Debido a que el financiamiento de la seguridad social proviene del impuesto al salario, quedan sin ningún tipo de cobertura los trabajadores informales, los agrícolas no asalariados, los desempleados y los trabajadores del servicio doméstico, entre los cuales predominan las mujeres.

Las reformas tienen un claro impacto en términos de género, ya que las mujeres participan mayoritariamente en el mercado de trabajo informal, y las trabajadoras por cuenta propia (autónomas) en general destinan su potencial aporte a la economía doméstica, lo cual las imposibilita para acceder al sistema. En la mayoría de los países latinoamericanos, la afiliación al sistema previsional constituye un fenómeno más ligado a los varones que a las mujeres y esto tiene un fuerte impacto en la calidad de vida de las mujeres adultas mayores.

## I. Introducción

---

Durante la última década, los sistemas previsionales de la mayoría de los países de América Latina han sido objeto de reformas, las que estuvieron estrechamente vinculadas a los cambios en las relaciones de trabajo y entre géneros, así como también a la crisis de la seguridad social en la región.

A partir de los años setenta, los sistemas de seguridad social comenzaron a mostrar serios desequilibrios, que se agudizaron con la crisis de los ochenta, especialmente en los países que contaban con sistemas más desarrollados en términos de cobertura y de prestaciones. Estos esquemas se volvieron deficitarios, ya sea como resultado de una gestión ineficaz de sus fondos, de un aumento del número de perceptores mayor que el de cotizantes, de una expansión de los gastos superior a la de los ingresos (al menos en ciertos programas) y, en menor medida, por causas demográficas o de deterioro cualitativo y cuantitativo del empleo. Los estados se vieron obligados a realizar transferencias fiscales reiteradas y crecientes, situación que también se dio en los países con sistemas de seguridad social de desarrollo intermedio.

En los años noventa, la crítica neoliberal se centró en los desequilibrios de los sistemas previsionales que afectaban a un número significativo de países, pero no a todos. Se planteó la necesidad de reducir los costos fiscales en los sistemas más antiguos y con poblaciones más envejecidas, que atravesaban agudas crisis financieras y requerían crecientes subsidios estatales.

La solución neoliberal fue la "privatización" de los dos principales y más costosos programas de seguridad social: las pensiones por vejez, invalidez y muerte y los sistemas nacionales de salud.<sup>1</sup>

Las reformas previsionales implementadas en ocho países de América Latina implicaron la sustitución de los sistemas públicos por sistemas de ahorro capitalizado individualmente, cedidos a la administración privada con garantías estatales, que reemplazaron totalmente el sistema o bien son complementarios con otros esquemas públicos de reparto.

Estas reformas no sólo no han dado respuesta a las iniquidades de género que presentaban los antiguos sistemas previsionales, sino que, en muchos casos, las han acentuado. Más precisamente, la dimensión de género no fue considerada en las reformas. Esta omisión está claramente asociada a la discriminación contra las mujeres en la sociedad, así como a factores económicos y del propio contexto político en que se llevaron a cabo las reformas.

En este estudio se analizó la legislación vigente desde una perspectiva amplia del concepto de derecho que, lejos de restringirse a sus aspectos normativos, se define como una práctica discursiva social y específica que expresa niveles de acuerdo y de conflicto propios de la formación histórico-social en la que evoluciona. El estudio del sistema previsional no se agota en el texto de la ley, ya que en su reforma y en la definición de un modelo previsional no puede negarse el papel central de otros discursos, como el económico y el de los actores sociales (sindicales y empresariales).

En este marco, con un enfoque de género, se examinan datos sobre el comportamiento del mercado de trabajo y del propio sistema previsional que permitieron ampliar el análisis y detectar el impacto diferenciado que ejercen las leyes de previsión social sobre mujeres y hombres. Otro de los objetivos fue aportar algunos elementos que hicieran posible acotar el debate sobre los efectos diferenciales de estas reformas en la calidad de vida de las mujeres adultas mayores.

Si bien no se cuenta con información empírica suficiente para evaluar las reformas implementadas en la región y su impacto diferencial según género, es posible describir la situación y presentar algunas formas de compensación y protección (Fondo de Solidaridad Pensional en Colombia, beneficio universal en Argentina) que coexisten con los actuales regímenes de previsión, y otras que, fuera del sistema previsional y en el marco de políticas sociales fundadas en la ciudadanía, pueden garantizar una mejor calidad de vida.

Existe escasa información sobre los sistemas y su evaluación, lo que obedece a sus pocos años de vigencia y al largo período que tomó la transición. Un aspecto que deberá tomarse en cuenta es la falta de indicadores específicos, desagregados por sexo, respecto de las condiciones de vida de las mujeres adultas. En este segmento, el registro de enfermedades y condiciones de vida es deficiente porque los sistemas de estadísticas de salud no desagregan las causas de muerte por su origen. Así, es común encontrar subregistros o casos de información incorrecta.<sup>2</sup>

Las preguntas centrales en este trabajo son: ¿Qué impacto diferenciado ejercen los distintos sistemas previsionales en hombres y mujeres? ¿Cuál es la incidencia del mercado de trabajo y los niveles salariales en la cobertura y el sistema de retiro? ¿Que otros mecanismos institucionales deberían implementarse para asegurar la calidad de vida de las mujeres adultas mayores?

---

<sup>1</sup> La crisis de los sistemas de seguridad fue evidentemente una de las causas del proceso de reformas emprendido en los años noventa y significó un "duro golpe para el Estado benefactor", aunque los orígenes de esta decadencia preceden al colapso del decenio de 1980 (Mesa Lago, 2000).

<sup>2</sup> Por ejemplo, la osteoporosis. Se trata de una enfermedad ocho veces más común entre las mujeres que entre los hombres; sus tasas de incidencia aumentan drásticamente con la edad y afecta desde un tercio a la mitad de las mujeres posmenopáusicas. En caso de muerte, no se registra como osteoporosis, sino como politraumatismo (Gomez, 1997; ISIS, 1999).

Para buscar una respuesta a estos interrogantes se analizaron los casos de Argentina, Bolivia y Colombia, que se encuentran en distintas etapas de transición demográfica y cuyos sistemas previsionales corresponden a tres esquemas diferentes (mixto, sustitutivo y paralelo). Además, son países con diversos niveles de participación femenina en el mercado laboral, lo que permite enriquecer el análisis.

El trabajo se estructura en torno de las siguientes cuestiones: i) críticas al enfoque que sustentó las reformas previsionales; ii) descripción de la relación entre mercado de trabajo y seguridad social; iii) análisis de los sistemas previsionales de Argentina, Bolivia y Colombia y su impacto diferenciado en mujeres y hombres; y iv) algunas consideraciones acerca de nuevas modalidades que garanticen la calidad de vida de las mujeres adultas.

## II. Críticas al enfoque de las reformas: Género, derecho y macroeconomía

---

En las leyes mediante las cuales se reformó el diseño de los sistemas previsionales no se consideró la dimensión de género. Más aún, ésta no estuvo incluida en la agenda del debate ni en las políticas pertinentes.

El concepto de género se refiere a la construcción social de las relaciones entre hombres y mujeres, por lo cual debería tomarse en cuenta en todo análisis social o económico.<sup>3</sup> El género es un estratificador social y, como tal, similar a otros como raza, clase, etnia y edad.<sup>4</sup> El género constituye una categoría analítica imprescindible para comprender la iniquidad en campos que se consideraron neutrales, como la macroeconomía, y por consiguiente en la naturaleza y la dinámica de la transformación de las economías y las sociedades.<sup>5</sup>

Esta omisión del género encuentra su explicación, por una parte, en una concepción del derecho que pretende reducirlo a la norma, pese a que éste sobrepasa tales límites. Y por la otra, en

---

<sup>3</sup> Rubin definió el sistema sexo/genero como el conjunto de acuerdos mediante los cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en los que estas necesidades sexuales transformadas son satisfechas” (Lamas, 1996). Por su parte, Joan W. Scott propone una definición de género cuyo aspecto central es la conexión integral entre dos ideas: Según ella el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género, es una forma primaria de relaciones significativas de poder”.

<sup>4</sup> Szelényi y Olvera (1996) afirman taxativamente que la incorporación masiva de la mujer en el mercado de trabajo fue el factor determinante en la pérdida de significado del concepto de clase social como categoría relevante en los análisis sociales, dando paso de este modo al género que vino a ocupar es lugar.

<sup>5</sup> López Montaña (2000) señala que para América Latina la única oportunidad de salir de la compleja situación que vive es replantearse el verdadero sentido del desarrollo, ya que éste no es sinónimo de crecimiento económico y menos aún de estabilidad económica. Agrega que resulta imprescindible introducir en el centro del debate sobre el desarrollo las dimensiones sociales que ubican a hombres y mujeres en roles diferentes, ya que en esos análisis se ha subestimado la relación mujer y desarrollo.

una concepción tradicional de la economía que niega que las desigualdades de género en los niveles micro y meso incidan en la macroeconomía.

No se puede ignorar, como señala Alicia Ruiz (2000a), que el derecho participa en la configuración del estereotipo "mujer", y que es a partir de ese estereotipo que las reglas jurídicas reconocen o niegan "derechos" a las mujeres de carne y hueso. Las formas de discriminación que ellas padecen definen espacios de conflicto, en los cuales el discurso jurídico cumple su papel.

Lo visible es la norma y el derecho es la "Ley". Esta equívoca identificación del derecho con la ley debe ser asumida en toda su magnitud. No es por error, ignorancia o perversidad que tantas veces en la historia de la ciencia y de la sociedad, el sentido común y la teoría jurídica hayan coincidido en esa identificación del derecho con la "Ley" y en la posibilidad de concebirlo en forma separada de lo social y de lo ideológico (Ruiz, 2000a).

El derecho es un discurso social y, como tal, dota de sentido a la conducta de los seres humanos y los convierte en sujetos, al tiempo que opera como el gran legitimador del poder, que habla, convence, seduce y se impone a través de las palabras de la ley (Ruiz, 2000b).

El discurso jurídico entrelaza y, al mismo tiempo, criba otros discursos. A un concepto reduccionista del derecho, que lo presenta como pura norma, se le opone su caracterización como una práctica discursiva que es social, porque el derecho significa más que las palabras de la ley. Es en este marco que se considera que el análisis de los sistemas previsionales no se agota en el texto de la ley: otros discursos, como el económico o el de otros actores sociales (sindicales y empresariales), han desempeñado un papel central en la definición de las legislaciones previsionales.

Por lo tanto, realizar una reforma legislativa soslayando la dimensión de género supone concebir el derecho desde la pura norma, negar el derecho como práctica discursiva, social (como todo discurso) y específica (porque genera sentidos propios y diferentes de los de otros discursos), que expresa los niveles de acuerdo y de conflicto que operan en el interior de una formación histórico-social determinada.

Quienes se ocuparon de la reforma previsional ignoraron las formas de discriminación que padecen las mujeres, los espacios de conflicto que esas formas de discriminación generan y las secuelas individuales y sociales a las que dan origen.

Por otra parte, no se tuvo en cuenta que el hecho de incorporar el género al análisis afina la precisión de la disciplina económica.<sup>6</sup> No se trata sólo de considerar los resultados diferentes que tiene la macroeconomía para el hombre y la mujer, y qué cambios son necesarios para llegar a la igualdad de género. Se trata, precisamente, de examinar las implicaciones de las relaciones y desigualdades de género para los análisis macroeconómicos y los resultados de opciones políticas.

Es importante tener en cuenta que los actuales procesos económicos orientados al mercado y a la prestación privada de servicios tropiezan con la división sexual del trabajo, el 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.<sup>7</sup> La especificidad del empleo femenino está determinada por un conjunto heterogéneo de factores, como el tamaño y composición de la fuerza de trabajo, los esquemas institucionales vigentes y el papel del trabajo productivo y reproductivo. La distribución entre activos/activas e inactivos/inactivas tiene claros e importantes efectos en las relaciones de género.

---

<sup>6</sup> Palmer (1998) agrega que una evaluación correcta de las distorsiones del mercado no puede hacerse sin referencia al suministro femenino de bienes y servicios en mercados ausentes o débiles.

<sup>7</sup> El mercado de trabajo define la situación de las personas con respecto al empleo remunerado, su capacidad para percibir ingresos por ese medio, su posibilidad de acceder a las instituciones de seguro social, las condiciones de la distribución de recursos dentro del hogar y su capacidad tributaria.

Esta perspectiva estuvo ausente en las reformas previsionales emprendidas en América Latina. Llama la atención –o no tanto- que los técnicos y planificadores sociales que diseñaron las reformas no hayan tomado en cuenta 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 ejercen la legislación y las instituciones sociales en la vida cotidiana de mujeres y hombres.<sup>8</sup>

Según Bertranou (2000), la falta de consideración de la perspectiva de género se explica, entre otras razones, por el hecho de que no estaba contemplada como “cuestión” en la literatura cuando se efectuaron las reformas. Por eso, en los estudios pertinentes no se tomó en cuenta el impacto del género en el sistema previsional. Recién en 1999, agrega Bertranou, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial comenzaron a analizar el impacto del género en los sistemas previsionales.<sup>9</sup> Esta apreciación supone desconocer la abundante literatura sobre el impacto del ajuste estructural en las mujeres, así como sobre género y macroeconomía.<sup>10</sup>

Esta “ausencia” del género está estrechamente ligada a nociones de legitimidad y reconocimiento y, según Sen (1996), al hecho de que las desigualdades entre mujeres y varones – entre niñas y niños- son frecuentemente aceptadas como “naturales” o “apropiadas” (y usualmente no se discuten de manera explícita). La aparente justicia de estas desigualdades y la ausencia de cualquier sentimiento opuesto de profunda injusticia desempeñan un papel importante en el funcionamiento y supervivencia de estas estructuras. Esto se relaciona con las capacidades, que definen aquello que una persona puede “hacer” y, por lo tanto, “ser” en la sociedad en que vive.<sup>11</sup>

Cabe señalar que la dimensión de género no fue incluida en las reformas previsionales porque tampoco estuvo presente en el proceso de reforma y ajuste estructural, en el que prevaleció un enfoque tradicional de la economía, marco en el que se considera las desigualdades entre mujeres y hombres como un tema social separado, que debe tratarse en el terreno de las políticas sociales y no como un obstáculo para el desarrollo económico sostenido y como elemento fundamental para el desarrollo humano.

En la perspectiva neoclásica no se identifica ninguna dimensión de género en los niveles meso y macroeconómico. Sus propuestas de política se refieren a legislación que propicie la igualdad de oportunidades, educación para combatir los prejuicios y “redes de seguridad” para las mujeres a quienes se les niegan empleos plenos. No se contempló la reestructuración de las instituciones meso o el rediseño de las políticas macro. Lo que esta corriente desconoce es que aquello que puede ser racional para el agente económico individual puede no serlo necesariamente para el sistema como un todo.<sup>12</sup>

Desde los años ochenta en adelante, el pensamiento crítico feminista puso de relieve la falta de neutralidad de la política macroeconómica en términos sociales y la imperiosa necesidad de examinar *ex ante* sus efectos en dicha esfera. De esta manera se vinculan la economía, la equidad y

<sup>8</sup> Benería (1996); Birgin (2000a,b y c); Parker (1993); Huber y Stephens (1998); Allmendinger, Brückner y Brückner (1993); Marchall (2000); Wiedenhofer (2000); Freguja y Sabbadini (2000); Briar (1997), Arriagada (1997), CEPAL (1997a y 2000b), entre otros trabajos.

<sup>9</sup> Bertranou (2000), las diferencias de género en materia de cobertura y beneficios son cuestiones de política que han estado ausentes en la mayoría de las reformas, en parte debido a que en la literatura ciertamente se encuentra escasa investigación al respecto.

<sup>10</sup> Ya en los años ochenta, el movimiento feminista plateaba que los efectos de las políticas macroeconómicas implementadas en el contexto del ajuste estructural no habían sido neutrales en términos de género. Para profundizar en el tema de su impacto diferenciado sobre las mujeres véanse Elson (1991 y 1992); Pearson y Jackson (1998); Ali (1999); Pineda y Lim (2000); Birgin (1992); Montaña (1996 y 1997); Rico (1997).

<sup>11</sup> Sen (1985) considera que las oportunidades de vida de la persona se refieren a su capacidad para desenvolverse (funcionar) dentro del sistema social en el que le toca vivir, es decir, lo que puede “hacer” (can do) o puede “ser” (can be).

<sup>12</sup> El sesgo de género se expresa tanto en términos cuantitativos (por ejemplo, en las diferencias salariales entre hombres y mujeres), como cualitativos (por ejemplo, el trabajo remunerado es reconocido como productivo, pero no así el trabajo no remunerado). La relación entre el trabajo productivo y el reproductivo supone un delicado equilibrio que no puede ser regulado mediante contratos individuales y relaciones monetarias (Elson, 1992).

el género, cuya interrelación debe convertirse en la base fundamental del nuevo paradigma de desarrollo. Durante la última década, en numerosas investigaciones se avanzó hacia el reconocimiento de la no neutralidad de las repercusiones de las políticas macroeconómicas, centrándose en los efectos de retroalimentación que ejercen las relaciones de género sobre la macroeconomía. El argumento principal es el siguiente: i) los efectos de las políticas macroeconómicas presentan, por lo general, sesgos de género, y ii) las desigualdades de género en los niveles micro y meso tienen implicaciones macroeconómicas (Cagatay, 1998; Cagatay, Elson y Grown, 1995).

Reconocidas estas interrelaciones, es inexcusable que los problemas específicos de las mujeres volvieran a quedar marginados del debate central respecto del desarrollo (López, 2000),<sup>13</sup> y nada justifica su ausencia en la reforma previsional.

En las políticas macroeconómicas que se implementaron en la región durante el proceso de ajuste se desconocieron manifiestamente las implicaciones de las relaciones de género; más aún, las mujeres fueron consideradas como recurso económico (Birgin, 1992). En primer lugar, en los diagnósticos previos a la aplicación de las políticas de ajuste se señaló el vínculo existente entre sectores productivos e improductivos. Por una parte, se implementaron medidas de austeridad de corto plazo dirigidas a mantener la demanda agregada bajo control para bajar la inflación y disminuir los déficit fiscales y, por la otra, políticas de largo plazo con vistas a liberalizar el comercio, desregular y privatizar.<sup>14</sup> Según esta concepción, si se permite que el mercado opere libremente, éste va a producir como resultado un aumento de la eficiencia y la eficacia.

Para mejorar la eficiencia se redujeron drásticamente los subsidios a los precios, las inversiones públicas en infraestructura y el gasto social en educación, salud y servicios públicos (Birgin, 1995). Estas políticas incidieron negativamente en el bienestar de los pobres y, especialmente, en el de las mujeres de hogares pobres. Los costos sociales de la reproducción y mantenimiento de la fuerza laboral fueron transferidos a una esfera en la que ya no eran visibles. En los estudios de caso se ha demostrado que los efectos de las políticas de ajuste han sido adversos para los pobres y las mujeres, y que el trabajo reproductivo de las mujeres se ha intensificado. Las mujeres absorbieron el impacto del ajuste por la vía de trabajar más tiempo y más arduamente dentro y fuera del hogar.

En los sectores populares, los acuerdos familiares se adaptaron al deterioro del su nivel de ingresos, lo que se reflejó en una mayor interdependencia entre los miembros de las unidades domésticas. En esta forma, aumentó el trabajo para el mercado, pero también se intensificó el trabajo en las actividades reproductivas, recayendo en las mujeres la mayor carga de estas responsabilidades.<sup>15</sup> Este proceso generó una "transferencia intergeneracional inversa", lo que significa que los adultos mayores, con sus magros ingresos, sostienen a los más jóvenes.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> En un trabajo anterior (López y Ronderos, 1994), se plantea que el nuevo modelo de desarrollo es incompleto porque se ha centrado en la estabilización macroeconómica de corto y mediano plazo, dejando de lado problemas estructurales, como el de la equidad, que es el más urgente.

<sup>14</sup> Según los promotores de estas políticas –principalmente los organismos internacionales de asistencia crediticia- cualquiera que sea el impacto inicial causado por el desequilibrio macroeconómico, las crisis de la balanza de pagos casi invariablemente implican una situación en la cual la demanda de bienes transables excede su oferta. La solución propuesta buscaba un cambio en la producción en favor de los bienes transables, y un alejamiento de ellos en el caso de la demanda. De allí que el objetivo de los programas de ajuste estructural haya sido mejorar la capacidad de respuesta del sistema de mercado mediante la eliminación de las rigideces y restricciones estructurales e institucionales que inhibían su ajuste (Palmer, 1998).

<sup>15</sup> En este sentido, Arriagada (1997) señala que, como resultado de la crisis, muchas actividades que eran de responsabilidad pública han sido objeto de una especie de "privatización", ya que al restringirse, por ejemplo, los presupuestos de los sectores de la salud y la educación, entre otros, esas responsabilidades retornaron a las familias y, por tanto, a las mujeres en sus hogares.

<sup>16</sup> A pesar de ser insuficientes para sostener a una familia, las jubilaciones y pensiones se han convertido en muchos casos en el único ingreso estable de una familia ampliada, en vista de la inestabilidad de los ingresos de los miembros jóvenes del hogar. Esto significa que los adultos mayores, en uno de cada tres hogares urbanos en América Latina, aportan más de la mitad de los ingresos del hogar y sostienen a los "jóvenes" (CEPAL, 2000a); (Llloyd-Sherlock, 1999); (Lo Vuolo y otros, 1999).

Como resultado del ajuste las mujeres incrementaron su participación en la fuerza laboral para poder mantenerse ellas mismas y a sus familias, se incorporaron al empleo informal en condiciones desventajosas e inseguras y, debido a la disminución de sus ingresos, aumentaron su trabajo doméstico no remunerado.

Los costos de la reproducción social fueron transferidos a la esfera doméstica. Si bien la reforma estructural se llevó a cabo para aumentar la eficiencia, la invisibilidad del trabajo doméstico no remunerado puede estar ocultando un aumento de la ineficiencia.<sup>17</sup> Al no tomar en cuenta el valor económico del trabajo reproductivo de la mujer en el hogar se han sobredimensionado los efectos positivos de las políticas implementadas en las últimas décadas a nivel internacional y, especialmente, en América Latina. Las mujeres han duplicado su carga de trabajo en la sociedad para reemplazar a un Estado que se redujo y que, por lo tanto, se supone que se volvió más eficiente (López, 1998). Una contabilidad económica adecuada de la eficiencia macroeconómica general tendría que restar de los beneficios de una mayor eficiencia parcial, los costos sociales (Palmer, 1998).

Mientras el sector informal no remunerado permanezca invisible en las cuentas nacionales resulta difícil evaluar la eficiencia y el impacto de las políticas a nivel macroeconómico. El reto es dar visibilidad al sector reproductivo, de tal manera que se pongan de relieve los efectos de las diferentes políticas macroeconómicas en términos del bienestar de las mujeres. También es necesario explorar las repercusiones económicas que genera el traslado de ciertos costos sociales al sector reproductivo en una estructura económica caracterizada por la desigualdad de género.

Las mujeres están subrepresentadas en el sistema previsional, lo que se debe a que el peso de la reproducción social opera como una de las causas principales de su baja inserción en el mercado formal y su sobrerrepresentación en los segmentos peor remunerados y en la economía informal. En el actual contexto, la posibilidad de mejorar la igualdad de género sólo se aplica al mercado laboral protegido, por lo que sigue siendo irrelevante para la mujer cuyo trabajo es no remunerado. La socialización de los costos de la reproducción social tendría un gran impacto en el desarrollo del mercado laboral que sería neutral en términos de género.<sup>18</sup> En igual sentido, en un informe elevado al Secretario General de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1990, se sostuvo que las mujeres no pueden responder plenamente al cambio estructural y contribuir a su configuración sin que se produzcan cambios paralelos en el modo de vida de los hombres (Birgin, 1995).

En síntesis, el enfoque en que se sustentaron las reformas está limitado por una concepción tradicional de la economía que no toma en cuenta las implicaciones para la macroeconomía que tienen las desigualdades de género.

Antes de abordar el estudio de las legislaciones de Argentina, Bolivia y Colombia se ha considerado necesario analizar: i) la relación entre seguridad social y mercado de trabajo femenino, y ii) las características de los regímenes de seguridad social: crisis y reforma.

---

<sup>17</sup> Elson (1996) señala que las medidas para agilizar el sector de la salud mediante alzas de las tarifas pagadas por los usuarios, lo que redundaría en estadías hospitalarias más cortas, no necesariamente aumentan la eficiencia, si son contrarrestadas por períodos más largos de convalecencia en el hogar y mayores egresos de trabajo no monetarizado para cuidar a los convalecientes. Para evaluar la efectividad de los programas de ajuste en cuanto al aumento de la eficiencia global de la economía, el Banco Mundial se apoya en las estadísticas sobre la relación entre capital incremental y producto. Una caída de esta relación se interpreta como un reflejo del mejoramiento de la eficiencia global de la economía. Sin embargo, dichas estadísticas comúnmente se calculan a partir de cifras que ignoran el trabajo no remunerado. Por lo tanto, dada la invisibilidad del sector reproductivo, un descenso de esa relación capital-producto puede ocultar un aumento de la ineficiencia.

<sup>18</sup> Palmer (1998) destaca la propuesta de la CEPAL de "socializar los costos de la licencia por maternidad para neutralizar sus efectos", mediante la aplicación de un impuesto a todas las empresas, sin importar la relación de género de sus trabajadores, a fin de pagar estas licencias a medida que ocurran.

### **III. Seguridad social y mercado de trabajo**

---

Si bien la situación previsional de mujeres y hombres no es una cuestión que atañe únicamente al sistema de previsión social, ya que se vincula al funcionamiento del sistema económico y social en su conjunto, la ocupación durante la vida activa determina en gran medida el tipo de beneficio que se recibe. Así, de alguna manera, las iniquidades del mercado laboral se transfieren al sistema previsional.

El sistema de seguridad social protege a las personas asalariadas de los principales “riesgos” y “contingencias” (enfermedad, desocupación e invalidez, entre otros), beneficios que se financian con el aporte de un porcentaje sobre la remuneración, y están acogidos a él los trabajadores formales, principalmente hombres. Esto produce una diferenciación de hecho y de derecho respecto de las mujeres. En resumen, la situación sería la siguiente: están, por una parte, las mujeres casadas con maridos “protegidos por la seguridad social”, a las que se otorga la mejor cobertura, y por la otra, las mujeres casadas con “maridos desprotegidos” y las “mujeres solas”.

En este segundo grupo, debido a que en muchos países latinoamericanos la cobertura de los servicios sociales es escasa y más inestable el trabajo del hombre “jefe de hogar”, existe una mayor proporción de mujeres trabajadoras, ocupadas principalmente como empleadas domésticas, en tareas rurales sin remuneración y en el sector informal urbano. En otros casos, se produce una “duplicación” de la cobertura de los seguros sociales.

Por ejemplo, en el sistema previsional argentino se detectaron mujeres que recibían, a la vez, jubilación propia (por su trabajo) y pensión de viudez (por su difunto marido), mientras que otras no tenían ningún beneficio, pese a que pudieran haber trabajado no sólo como amas de casa, sino también en el mercado laboral remunerado (Pautassi, 1995).

Por su parte, la "vejez" como contingencia tiene una especificidad de género que no puede dejar de considerarse en los análisis de la seguridad social.<sup>19</sup> En la práctica existen costos de transacción relacionados con el acceso a la seguridad social que lo hacen difícil para las mujeres. Esto se relaciona con la mayor vulnerabilidad del punto de partida en el caso de la mujer y su débil afianzamiento en el mercado laboral. Las mujeres tienden más que los hombres a aceptar cualquier puesto con tal de garantizar la supervivencia de la familia, ya que no pueden darse el lujo de un "tiempo de espera". Además, debido a las responsabilidades de la reproducción cuentan con menos tiempo para buscar y evaluar información sobre el mercado laboral.

Palmer (1998) propone que, en una primera etapa, los gobiernos podrían implementar programas de seguridad social para las mujeres no protegidas a fin de contrarrestar los riesgos de enfermedad y desempleo, así como la necesidad de permisos por maternidad y de tiempo de espera para regresar al mercado laboral. Luego, en una etapa posterior, se introduciría el sistema de pensiones.

El hecho de que la sobrevivencia de las mujeres es mayor que la de los varones implica que en América Latina viven más ancianas que ancianos. Por otra parte, la participación femenina en el mercado de trabajo se ha incrementado en los últimos años, pero en ocupaciones precarias y sin cobertura previsional. El resultado es que proporcionalmente hay menos mujeres beneficiarias de los sistemas de previsión social que hombres.<sup>20</sup> En los países en etapa de transición demográfica más avanzada -como Argentina- la gravitación de las mujeres mayores de 60 años supera la de los hombres en un 30%. Este valor se reduce a alrededor de 15% en los países restantes, a excepción de Bolivia y Brasil (donde se sitúa en torno de 20%) (CEPAL, 2000a).

Argentina es uno de los primeros países que enfrenta este nuevo desafío social y económico por encontrarse en una fase de transición demográfica más avanzada,<sup>21</sup> con una población de 60 años y más que representa aproximadamente 13.3 % del total y dentro de la cual hay un 30% más de mujeres que de hombres. En Bolivia, donde el proceso de transición es incipiente y moderado, estos porcentajes alcanzan a 6.2% y a cerca de 20%, respectivamente. Colombia, por el contrario, deberá encarar un desafío mayor pues se encuentra en una fase de transición plena y su población está envejeciendo con rapidez; en este caso, los porcentajes correspondientes son de 6.8% y 15% (CEPAL, 2000a).

Se prevé que en el año 2020 cerca del 79% de todos los adultos mayores de la región vivirán en países como Colombia, Brasil y México, que están en la fase de transición plena, y que la gravitación de ese grupo etario aumentará de 7.3% a 12%. Como puede observarse, este proceso de envejecimiento de la población tiene una incidencia diferencial según sexo, ya que las mujeres

<sup>19</sup> Esta especificidad de género se refiere a que las mujeres de edad avanzada pueden considerarse como uno de los segmentos más vulnerables de la sociedad, en términos tanto físicos como económicos. Presentan una mayor morbilidad, atribuible a diferencias fisiológicas agravadas por el efecto acumulado de desnutrición, embarazos continuos y desgaste físico y psicológico, producto de su doble jornada de trabajo y su subordinación social y económica. Por otra parte, su vulnerabilidad se ve multiplicada por la mayor desprotección prestacional que resulta de su desventajosa inserción laboral durante las edades jóvenes (Gomez, 1997).

<sup>20</sup> En su análisis del caso de Brasil, Almeida (1997) confirma esta tendencia al señalar que como la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo está condicionada por sus responsabilidades reproductivas y su mayor esperanza de vida, es posible que la proporción de mujeres jubiladas por edad sea mayor que la de hombres, mientras que los hombres jubilados por antigüedad serían más que las mujeres. En CEPAL (2000a) se confirma que en 10 países de la región la cobertura del sistema previsional no alcanza al 25% de la población de 60 años de edad y más.

<sup>21</sup> Los países en transición demográfica avanzada son aquellos con tasas de natalidad y mortalidad reducidas y un crecimiento de la población cercano al 1% (Argentina). En los países en transición plena la natalidad va en declinación, la mortalidad es baja y su tasa de crecimiento natural bordea el 2% (Colombia). En la fase de transición incipiente los países presentan altas tasas de natalidad y mortalidad y ritmos de crecimiento natural algo superiores a 2% (Bolivia) (CELADE, 2000).

presentan una mayor sobrevida, que se hace más notoria a partir de los 70 años de edad. El aumento de la proporción de mujeres en el total de adultos mayores en las edades más avanzadas obliga a satisfacer necesidades y requerimientos diferenciados (CEPAL, 2000a).

La mayor sobrevida de las mujeres se relaciona con los estratos sociales: las pertenecientes a estratos altos tienen mayores posibilidades de acceder al sistema de salud (básicamente privado), a medicamentos y cuidados personalizados, entre otras ventajas. En este sentido resulta fundamental la amplitud de la cobertura del sistema previsional, especialmente en los países en que las prestaciones incluyen la pensión por viudez. Como contrapartida, se observa un aumento de la pobreza entre las personas ancianas de ambos sexos que carecen de cobertura previsional y que además tienen un menor nivel de calificación.

De todos estos antecedentes puede concluirse que, al igual que las demás variables demográficas y sociales, el envejecimiento en América Latina es heterogéneo y varía de acuerdo con los niveles socioeconómicos, los países y el género (Bravo, 2000).

Según algunas evidencias, la viudez resulta ser una condición determinante para no caer por debajo de la línea de pobreza. Esto significa que al fallecer un anciano receptor de jubilación, aumenta el ingreso per cápita del hogar, sin que el hecho de que sea hombre o mujer determine diferencias significativas.<sup>22</sup>

Junto con los fenómenos demográficos, no pueden dejar de considerarse entre las principales fuentes de discriminación según género todas aquellas derivadas de la desigualdad de oportunidades para obtener un ingreso y, con ello, una cobertura durante la vida pasiva. Una vez más, el comportamiento del mercado de trabajo es una puerta de entrada insoslayable para abordar este problema.

La distribución del ingreso entre los miembros de la sociedad es una de las causales determinantes de la discriminación. Sin discutir la importancia de otros elementos que definen la posición social de las personas, es evidente que la disponibilidad de ingreso, que implica poder de demanda de ciertos bienes y servicios, así como seguridad ante las contingencias, es uno de los aspectos fundamentales para definir la calidad de vida de cada uno. La relevancia de esta disponibilidad de ingreso es aún más evidente a la luz de regímenes previsionales basados en la capitalización individual de aportes.

La propuesta llamada de “Ingreso ciudadano” (*Basic Income*) ha sido elaborada para superar las discriminaciones por falta de ingreso. En ella se plantea otorgar un mismo ingreso a todos los miembros de la sociedad, prestación a la que daría título de derecho la calidad de ciudadano o ciudadana.<sup>23</sup> Para la mujer, la individualización de los beneficios es uno de los puntos que hace más atractivo el ingreso ciudadano, ya que contribuiría a que cada una pudiera decidir por sí misma, independientemente del conflicto de responsabilidades, entre trabajo no remunerado en el hogar y trabajo remunerado en el mercado laboral. Además, esto les aliviaría la sensación de angustia que provoca la falta de un ingreso seguro para la vejez o el condicionamiento de éste a los cambios en su conyugalidad (en caso de enfermedad o desempleo). Asimismo, con un ingreso ciudadano las personas podrían optar por diferentes formas de organizar su vida (por ejemplo, compartir vivienda entre varios perceptores de un ingreso ciudadano).

---

<sup>22</sup> En un estudio de Sana y Pantelides (1999) sobre la pobreza entre los ancianos en Argentina se demuestra que el sistema previsional es, en sí mismo, una importante estrategia de lucha contra la pobreza. Según las evidencias aportadas, entre las personas ancianas bajo la línea de pobreza (LP) la proporción de los que carecen de ingresos o dependen solamente de transferencias triplica la de los que perciben jubilación o pensión.

<sup>23</sup> Son numerosos los trabajos e investigaciones en que se analiza la propuesta sobre ingreso ciudadano. Véanse al respecto Van Parijs (1986); Atkinson (1995); Lo Vuolo y otros (1999), y sobre el tema específico de su impacto en las relaciones de género, Parker (1993) y Pautassi (1995).

La asignación de un ingreso a quienes no pueden insertarse en el mercado laboral debido a que están limitados por el tiempo que tienen que dedicar a otras actividades les daría la posibilidad de desarrollar sus potencialidades creativas y, al mismo tiempo, de fortalecer su autonomía individual. Esto permitiría solucionar la situación de personas que no tienen ninguno de los “atributos” requeridos para calificar como “beneficiarios” de las políticas sociales y los sistemas previsionales.

En el caso específico de las mujeres pobres, ocupadas en trabajos precarios y en condiciones de informalidad, el ingreso ciudadano evitaría las dificultades típicas que generan los programas focalizados y condicionados a una comprobación de recursos. En particular, evitaría el problema de las denominadas “trampas de la pobreza y el desempleo”, a la vez que reduciría la dependencia de las mujeres no sólo respecto de su pareja, sino también de los programas asistenciales del Estado, que las tiene como principales clientas. Esto también podría terminar con el problema de la “estigmatización” y vergüenza implícitas en el requisito de tener un “carnet” de pobre para recibir un beneficio, lo cual puede conducir a que éste no se reclame, con los siguientes perjuicios para la mujer necesitada y sus dependientes (Pautassi, 1995).

El fenómeno del envejecimiento de la población, el trabajo informal, la falta de ingresos y el aumento del desempleo afectan negativamente al sistema previsional, ya que esto significa que una proporción de personas cada vez menor aporta para mantener a una masa pasiva que crece continua y sostenidamente. Además, el hecho de que en todos los países existe un alto porcentaje de evasión de contribuciones previsionales torna la situación aún más difícil de resolver.

En síntesis, un factor relevante es el envejecimiento de la población y su incidencia directa en: i) los niveles de cobertura de los sistemas de seguridad social y la disponibilidad de ingresos por concepto de jubilaciones y pensiones para satisfacer las necesidades básicas; ii) el acceso a servicios de salud y medicamentos; iii) las situaciones derivadas de la participación laboral de los adultos mayores; y iv) los cambios en la composición de los hogares, a partir de la definición de los roles en el seno de la familia y las consiguientes configuraciones familiares que surgen a medida que avanza el proceso de envejecimiento de la población. El punto que cabe destacar es que son las mujeres quienes tienen mayor sobrevida.

Tal como señala Bravo (2000), los problemas de financiamiento de los sistemas de seguridad social no pueden ser atribuidos al envejecimiento de la población. En su trabajo, el autor demuestra que la estructura por edades y los patrones demográficos de mortalidad pueden ejercer efectos importantes sobre la evolución de estos sistemas en el mediano y largo plazo. Comparativamente, sin embargo, las condiciones del mercado de trabajo y los problemas administrativos han desempeñado un papel mucho más decisivo.

Agrega el autor que, desde una perspectiva demográfica, los sistemas de reparto tienen la ventaja de ajustarse endógenamente a los cambios en la mortalidad a edades avanzadas y de ofrecer una protección razonable contra las fluctuaciones de la estructura etaria o del mercado laboral... “En un mundo incierto, los sistemas de reparto definidos en función de las contribuciones tienden a mejorar la distribución intergeneracional de riesgos y a incrementar el bienestar a lo largo del ciclo de vida. Por cierto que el sistema no es inmune a riesgos potenciales, pero los mismos son relativamente menores que los que afectan a los sistemas tradicionales definidos por beneficios o esquemas de capitalización...” (Bravo, 2000).

En esta misma línea, la CEPAL (2000b) ha señalado que a la falta de equidad que caracterizaba los sistemas previsionales en América Latina se le han sumado las nuevas inequidades acarreadas por las reformas; también ha advertido claramente sobre la necesidad de considerar la inserción laboral de las mujeres y determinar la forma en que ésta las 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 tener en cuenta los beneficios previsionales y el tipo de inserción laboral de las mujeres.<sup>24</sup>

Las mujeres ingresaron masivamente al mercado de trabajo en la década de 1990, como resultado del ajuste estructural. Su inserción fue mayoritariamente precaria, en tareas de baja calificación dentro del mercado informal y, por consiguiente, sin cobertura previsional. El ingreso de las mujeres se dio en un contexto en que los sistemas de seguridad social sufrían mayores restricciones y pérdidas de cobertura. La tendencia ascendente de la participación laboral de las mujeres se explica, en parte, por el aumento de los niveles de escolarización, los cambios en las configuraciones familiares y la búsqueda de independencia económica, pero responde mayormente al deterioro de las condiciones de trabajo del “jefe de hogar”.<sup>25</sup>

En la mayoría de los países latinoamericanos, la inserción femenina puede definirse como un proceso polarizado entre puestos de trabajo de alto y de bajo nivel, con marcado predominio de estos últimos.<sup>26</sup> Se han abierto espacios de inserción en ocupaciones altamente calificadas (profesionales y técnicas) o en nuevas actividades generadas por la modernización de las estructuras productivas. La contrapartida de este proceso es la inserción mayoritaria y creciente en tareas con escaso o nulo nivel de calificación, bajo condiciones laborales de gran precariedad y vulnerabilidad. En ambos casos persisten las diferencias salariales, la subvaloración del trabajo femenino y los mecanismos de segregación ocupacional, todo ello en el marco del desmantelamiento de las instituciones de seguridad social y la consiguiente disminución de la cobertura y las prestaciones.

De este modo, los esquemas institucionales inciden directa o indirectamente en la inserción de las personas en el mundo del trabajo y condicionan su modalidad, los criterios de las empresas para seleccionar mano de obra, las características de las unidades domésticas y los rasgos individuales de sus miembros (edad, sexo, estado civil, nivel de educación), la organización de la oferta de los servicios públicos, la legislación laboral y de seguridad social y las acciones en otros ámbitos públicos y privados, incluida la familia.<sup>27</sup> De lo anterior se deduce que para permitir la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo confluyen múltiples elementos: i) la división sexual del trabajo dentro y fuera de la unidad doméstica; ii) el nivel y control de los recursos del hogar; iii) la existencia de bienes y servicios reproductivos;<sup>28</sup> y iv) las características del mercado de trabajo asociadas al sistema económico (o determinadas por él).<sup>29</sup>

En todas las categorías ocupacionales las mujeres perciben ingresos inferiores a los de los hombres. Esas diferencias entre sus remuneraciones aumentan con la edad y la calificación, siendo más amplias en los niveles superiores de instrucción: en iguales condiciones educativas, el ingreso promedio de las mujeres representa el aproximadamente 60% del de los varones. Las brechas salariales más significativas entre ambos sexos se registran a partir de los 40 años; también son más

---

<sup>24</sup> Sobre la base de un estudio realizado en Centroamérica se concluye que la mayoría de los sistemas de pensiones otorgan prioridad a la función reproductiva de la mujer y se basan en una idea tradicional de su papel en el hogar y de su calidad de económicamente dependiente (CEPAL, 1997a).

<sup>25</sup> Más aún, la experiencia muestra que en estos tiempos de “flexibilidad” laboral, en ciertas actividades las mujeres consiguen trabajo más fácilmente que los hombres por cuanto están dispuestas a aceptar condiciones de trabajo más precarias y menor remuneración (Pautassi, 2000a).

<sup>26</sup> En diversos estudios se da cuenta de este fenómeno: Galvez (1998); Abramo (1997); Weller (1998); León (2000); Sanchís (1998); Wainermann y Giusti (1994); Sautú (1991) y Morano (2000).

<sup>27</sup> Sobre el análisis de esta relación, véanse Cortés (2000); Izquierdo, del Río y Rodríguez (1988); Carrasco (1991).

<sup>28</sup> Se refiere a la disponibilidad tanto de bienes y servicios sustitutos o complementarios de las tareas domésticas más habituales (por ejemplo, servicio doméstico, otros servicios para el hogar), como de prestaciones relacionadas con el cuidado de los miembros del hogar (guarderías infantiles, atención de ancianos, otras) (Pautassi, 2000b).

<sup>29</sup> En este plano se constata la existencia de “oportunidades diferenciales por sexo”, es decir, de condiciones y posibilidades de empleo desiguales para grupos de oferentes igualmente productivos, debido a la preeminencia de factores ajenos a los económicos (Roldán, 1995).

pronunciadas en las actividades por cuenta propia, en el sector de los servicios, el comercio y la industria, así como entre las personas con altos niveles de calificación.

Excepto en Bolivia, donde las diferencias salariales en función del género son extremas, éstas presionan para que se mantenga un modelo de participación femenina caracterizado por un ingreso precoz, una disminución acorde con los ciclos reproductivos y un reingreso luego de los 40-45 años de edad (León, 2000).

En otros términos, a la vez que se amplía la participación económica de la mujer en el mercado de trabajo, se restringen los beneficios sociales y las prestaciones correspondientes y se vuelve aún más visible la asimetría entre hombres y mujeres en cuanto a oportunidades, incentivos y restricciones económicas. Esto significa que, si bien todos resultan afectados por la informalización del empleo y el desmantelamiento de los sistemas de seguridad social (previsión, salud, otros), el impacto difiere entre hombres y mujeres. Por otra parte, existen grandes grupos de población que no acceden a una relación laboral plena, lo que los inhabilita no sólo para funcionar económicamente, sino también en otros ámbitos de la sociedad. Como es evidente, estos grupos quedan excluidos de la cobertura previsional.

El deterioro del nivel de ingresos de los sectores populares indujo adaptaciones de los acuerdos entre los miembros de las unidades domésticas que se reflejaron en una mayor interdependencia intrafamiliar. Como consecuencia, aumentó el trabajo para el mercado, pero también se intensificó el requerido por las actividades reproductivas, recayendo en las mujeres la mayor carga de estas responsabilidades.<sup>30</sup>

Otro de los fenómenos característicos de la década ha sido el incremento de la tasa de participación de ambos cónyuges en el mercado de trabajo, que subió de un 20% a más de un 30% entre 1980 y 1992, especialmente en Colombia (León, 2000). En Argentina y Bolivia se produjo un aumento de la jefatura de hogar femenina.

Según diversas estimaciones, la participación laboral femenina en América Latina seguirá elevándose a razón de 3.2% anual, con comparación con un 2.2% de la masculina. Esto implica no sólo que habrá más mujeres trabajando, sino que, además, variará la proporción entre mujeres y hombres. Actualmente, las diferencias entre la participación femenina y masculina son significativas. De acuerdo con cifras provenientes de las encuestas de hogares de los países de la región, las tasas de actividad femenina en áreas urbanas fluctúan entre 34% y 50%, mientras que las masculinas van de 73% a 84%. En el aumento de la participación femenina resulta relevante la edad de las mujeres, ya que en estos momentos existen dos generaciones, cuyos comportamientos son diferentes. El grupo que ahora tiene entre 25 y 45 años de edad impondrá en el futuro nuevas formas de participación laboral (CEPAL, 1997b).

El mercado de trabajo femenino en los países seleccionados (Argentina, Bolivia y Colombia) presenta diferencias: en Argentina, la PEA urbana estaba compuesta en 1999 por 13.7 millones de personas, 60% hombres y 40% mujeres. De este total, 11.9 millones de personas estaban ocupadas y 1.8 millones buscaban activamente un empleo remunerado, sin encontrarlo. A lo largo de la década, la composición de la PEA varió, tanto con respecto a la condición de actividad de las personas (aumentó la participación relativa de desocupados y desocupadas), como al sexo (aumentó la participación relativa de las mujeres) (Pautassi, 2000b).<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Véase la nota <sup>15</sup>.

<sup>31</sup> Mientras el número de varones activos aumentó un 22% a lo largo de la década, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se incrementó un 41%. Esta significativa expansión de la PEA urbana (30% entre 1990 y 1999) se manifestó en crecimientos desiguales de la ocupación y la desocupación: el total de ocupados creció casi un 20% y el de desocupados, un 170%. Nuevamente, la participación relativa de las mujeres en ambos grupos fue mayor: las ocupadas tuvieron un aumento de 30% (comparado con un 13% de los ocupados) y el de las desocupadas fue de casi 200% (el crecimiento de los desocupados alcanzó a 150%) (Pautassi, 2000b).

En Bolivia, la PEA comprendía 1 801 952 personas en 1999 (INE, 2000). En 1997 había 1 042 623 personas ocupadas (excluida la agricultura), de las cuales 56% eran hombres (42.2% no asalariados y 57.8% asalariados), y 43%, aproximadamente, mujeres (44.9% asalariadas y 55.1% no asalariadas) (León, 2000). En este país se observa un crecimiento mayor de la participación femenina en el empleo rural.<sup>32</sup>

En Colombia, la tasa de participación de la mujer se fue incrementando durante el período 1976-1986, para luego comenzar a descender marcadamente. En 1997, de un total de 2 594 197 personas ocupadas (excluida la agricultura), 44% eran mujeres y 55%, varones. De ese total, 48% de las mujeres y 51% de los hombres tenían ocupaciones asalariadas (León, 2000). En 1997 el desempleo afectaba mayoritariamente a las mujeres, con una tasa de 13%, casi el doble de la del desempleo masculino (6.8%) (Ocampo, Sánchez y Tovar, 2000).

Sin perjuicio de dichas diferencias entre los tres países seleccionados, las siguientes podrían ser las características del mercado de trabajo urbano: i) creciente participación en el empleo remunerado; ii) incremento de la participación femenina a un ritmo progresivamente mayor, en términos relativos, que la de los varones; iii) incorporación de las mujeres al mercado de trabajo mayoritariamente en respuesta a la necesidad de complementar los ingresos deteriorados del cónyuge, o a su pérdida definitiva de empleo; iv) significativos y crecientes fenómenos de subutilización de la fuerza de trabajo; v) sobreocupación de la fuerza de trabajo también relevante; vi) un desempleo que adquiere características estructurales; vii) precarización del trabajo como principal factor explicativo de la degradación de la protección social.

En síntesis, en un contexto signado por un progresivo envejecimiento de la población, un aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo y una más marcada exclusión de las mujeres de los beneficios previsionales, la consideración del género en el diseño de las reformas hubiese permitido: i) adecuar los cálculos prestacionales a la población beneficiaria; ii) determinar las prestaciones teniendo en cuenta la mayor participación femenina y los esquemas familiares que la sustentan; iii) proveer fondos o mecanismos para responder a las necesidades de las mujeres insertas en el mercado informal; y iv) garantizar al menos una prestación mínima de subsistencia.

La ausencia de la dimensión de género en el diseño de la reforma sólo se explica por la lógica económica que primó, en cuyo marco los técnicos y quienes toman las decisiones políticas se preocuparon más de resolver el problema de los déficit financieros y de crear un mercado de capitales que de prever los impactos diferenciados que ejercerían sus medidas sobre la población.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Entre 1989 y 1997 la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo aumentó de 47% a 51%. El mayor porcentaje corresponde a trabajadoras independientes no calificadas (57%), seguidas de las asalariadas (7.9%) y las empleadas domésticas (7.7%). El desempleo fue decayendo desde 9%, aproximadamente, en 1990 hasta 3.7% en 1998, siendo similar el porcentaje entre los varones (CEPAL, 2000a).

<sup>33</sup> Mesa Lago (2000) señala que algunas de las críticas neoliberales a la seguridad social son correctas, tales como las referidas a su ineficiencia, la concentración de la cobertura en los grupos de ingresos medios (con subsidios estatales), los rendimientos negativos o muy bajos de la inversión y su posible impacto regresivo en la distribución. No obstante, en varios países puede corregirse buena parte de estos problemas sin necesidad de dismantelar el sistema de seguridad social y sustituirlo por otro basado en la capitalización plena e individual (CPI).

## **IV. Sistemas de seguridad social: Crisis y reforma**

---

El sistema previsional se basó históricamente en un compromiso solidario intergeneracional bajo el cual los activos aportaban para el pago simultáneo de las prestaciones a los pasivos, en la confianza de que la siguiente generación continuaría cumpliendo tal compromiso, todo ello debidamente garantizado por el Estado y normado en la Constitución y demás leyes de cada país. Debido a que el derecho a acceder a los beneficios del sistema previsional se relacionaba directamente con la condición de trabajador activo (hombre o mujer), el principio que regía los sistemas de reparto era que el beneficiario de una jubilación gozara de los mismos derechos sociales que el activo (además de la jubilación propiamente dicha, se garantizaban el seguro de salud y las asignaciones por cargas familiares). En el caso de las pensiones, el grupo familiar que resulta damnificado por la muerte del titular (activo aportante) no recibe una reparación proveniente de programas sociales vinculados al trabajador activo, sino precisamente del sistema previsional.

Entre las diversas “contingencias” cubiertas por los sistemas de seguridad social, la “vejez” corresponde al de previsión social. El propósito es proteger a las personas de su incapacidad para obtener ingresos personales durante la etapa pasiva del ciclo vital.

De acuerdo con esto, la “jubilación” o “pensión” (según se denomine en cada país)<sup>34</sup> se caracteriza por ser una renta periódica substitutiva de los haberes, prestación que no se determina en función del estado de necesidad de los beneficiarios o beneficiarias en el momento de recibirla, sino de acuerdo con su situación durante su vida activa.

Como el sistema se financia sobre la base del impuesto al salario, deja sin ningún tipo de cobertura a los trabajadores y trabajadoras informales, agrícolas no asalariados, del servicio doméstico y desempleados. Estos grupos son los que perciben menores ingresos, tienen un alto predominio de mujeres y sus índices de necesidades básicas insatisfechas son mayores. En el mejor de los casos, el Estado les otorga una pensión no contributiva o de gracia, pero la mayoría de ellos queda al margen de cualquier tipo de beneficio.

En este esquema, las mujeres han sido las principales excluidas dado su más bajo patrón de salarios y su dependencia de la suerte del marido. El hecho de que mujeres y niños dependieran de la situación del jefe de hogar se interpretaba a partir de una cierta “lógica”, si se considera que la mayoría de los empleados eran varones con trabajos asalariados, normalmente la desocupación era baja (de hecho el seguro de desempleo se instituyó en años recientes) y los hogares nucleares eran los esquemas familiares típicos.

Este enfoque tiene dos consecuencias: i) la familia (identificada con el hogar) se toma como la unidad de medida para la distribución de los beneficios sociales;<sup>35</sup> y ii) la población se divide entre quienes son considerados sostén familiar (los que reciben los beneficios sociales), y los dependientes. Por lo tanto, los beneficios del desempleo se estructuran como prestaciones de corto plazo, vinculadas a situaciones estacionales o temporales y, por consiguiente, se condicionan a la aceptación de capacitación y trabajo ofrecidos en el marco de la asistencia pública. La pobreza se percibe como el resultado de la interrupción o pérdida del ingreso por concepto del trabajo, o de la insuficiencia del ingreso percibido con respecto al tamaño de la familia.<sup>36</sup>

Los sistemas de seguridad social han sido clasificados en tres grandes grupos, teniendo en cuenta su configuración y grado de desarrollo (Mesa Lago, 1978):

- 1.- *Países pioneros*: Aquellos con sistemas de seguridad social establecidos tempranamente y que han alcanzado un mayor grado de desarrollo. Es el caso de Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Cuba, donde a partir de la década de 1920, en forma gradual y fragmentaria, fueron surgiendo múltiples instituciones gestoras que protegían a diferentes grupos ocupacionales. Dicha protección se daba por medio de subsistemas independientes, con legislación, administración y recursos propios. El Estado contribuyó al financiamiento de estos subsistemas mediante la creación de impuestos específicos o la prestación de apoyo presupuestario directo. Los programas de pensiones, que se establecieron en las primeras décadas del siglo XX, incorporaron progresivamente a grupos ocupacionales organizados y luego a sectores laborales de mayor amplitud, así como también a los dependientes, pero las prestaciones eran más frugales y más

---

<sup>34</sup> Según los términos de la OIT, la seguridad social, en su concepto amplio, incluye los siguientes programas: i) seguros sociales: pensiones de vejez (también denominadas jubilación o pensión de retiro), invalidez y muerte o sobrevivientes (llamadas pensión en Argentina); atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); atención médico-hospitalaria y transferencias monetarias por maternidad o enfermedad común; prestaciones monetarias o indemnización por desempleo; ii) asignaciones o subsidios familiares; iii) asistencia social, como pensiones no contributivas o atención médico-hospitalaria gratuita para personas carentes de recursos; y iv) sistemas nacionales de salud (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

<sup>35</sup> La consideración del hogar como unidad de medida trae consigo más de una consecuencia desfavorable en términos de políticas concretas debido a las diferencias entre las situaciones particulares de cada uno de los miembros. Más precisamente, en el hogar los ingresos, los beneficios y las responsabilidades no se distribuyen por igual. En el caso específico de la pobreza, ésta no se distribuye equitativamente dentro del hogar ni tampoco entre hogares, ya que uno con jefatura femenina es más afectado que un hogar nuclear. En relación con esto existe un amplio debate sobre la utilización de indicadores para medir la pobreza (Lo Vuolo y otros, 1999).

<sup>36</sup> Bajo estos supuestos, en la mayoría de los países las redes de protección o seguridad social dependían fundamentalmente de la red de seguridad laboral, la cual se constituía mediante un complejo institucional que abarcaba todos los ámbitos que atañen a la relación de trabajo. Para un enfoque más detallado de estos supuestos, véase Lo Vuolo y otros (1999).

exigentes las condiciones para la adquisición del derecho. Los primeros en crearse fueron los subsistemas de las fuerzas armadas, los empleados públicos y los maestros, luego los de empleados y obreros del transporte, energía, banca, comunicaciones y otros subsectores. Posteriormente, se incorporó la masa de empleados y obreros urbanos y, por último, los trabajadores rurales y autónomos. Esta evolución determinó que la seguridad social fuera estratificada, con una estructura piramidal en la que grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas de privilegio se situaban en la cima y el centro, y la mayoría de la población, con subsistemas más pobres, en la base.

- 2.- *Países intermedios*: este grupo lo integran aquellos que introdujeron la seguridad social entre los años cuarenta y cincuenta. Es el caso de Colombia, Costa Rica, Panamá, México, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Perú y Venezuela. Para evitar los problemas encarados por los pioneros, en todos estos países se creó un instituto gestor general encargado de amparar a toda la población, aunque inicialmente el sistema se circunscribía a las principales ciudades. Aunque presentan cierto grado de estratificación, éste nunca llegó a los niveles de los países pioneros. Por otra parte, debido a su aparición tardía, su unidad y uniformidad relativas, así como a su cobertura más baja en términos de riesgos y de población, estos sistemas no adolecen, en principio, de los problemas administrativos y financieros que presenta el primer grupo, aunque también han sido deficitarios en los últimos años de las reformas. Costa Rica pertenece a este grupo porque introdujo su sistema en 1943, pero debido al desarrollo que ha alcanzado debería ubicarse entre los pioneros.
- 3.- *Países de aparición tardía*: aquellos en que la seguridad social data de las décadas de 1950 y 1960 y se cuenta con sistemas relativamente unificados. Se trata los países centroamericanos (excepto Costa Rica y Panamá) y del Caribe hispano-parlante (excepto Cuba), que presentan un menor grado de desarrollo. El órgano gestor cubre a casi todos los asegurados (aunque en general las fuerzas armadas y los empleados públicos tienen sistemas aparte), y la cobertura de la población es muy limitada, circunscrita a la capital y las principales ciudades. Las cotizaciones sobre el salario figuran entre las más bajas.

Un factor determinante en la evolución de los sistemas de seguridad social de América Latina, además de los mencionados, fue la presión ejercida por los distintos grupos ocupacionales (fuerzas armadas, funcionarios públicos, sindicatos, otros) y el Estado. Esto determinó el surgimiento de sistemas estratificados, cuya cobertura se extendió a los grupos con mayor poder en desmedro de los segmentos sin capacidad para ejercer presión, que quedaron excluidos de la cobertura o fueron incorporados en condiciones sumamente desventajosas.<sup>37</sup>

## A. Crisis de la seguridad social

---

<sup>37</sup> Mesa Lago y Bertranou (1998) agregan que la estratificación fue un obstáculo importante para la reforma, ya que estos grupos de presión se opusieron a la unificación del sistema y a la homologación de las condiciones de acceso, dado que supondría una pérdida de sus privilegios. De hecho, ninguna de las reformas implementadas hasta la fecha ha logrado incorporar a la mayoría de los programas especiales de los grupos poderosos. Así, las fuerzas armadas han quedado excluidas en todos los casos, los funcionarios públicos en dos y en otros, algunos grupos pequeños, como los congresistas, el poder judicial, los trabajadores del petróleo y los maestros.

A grandes rasgos se puede señalar que el deterioro de los sistemas de seguridad social obedeció a las siguientes razones:<sup>38</sup> i) disminución de los ingresos del sistema y caída de la cobertura de la población, como consecuencia del aumento del desempleo y la expansión del trabajo informal; ii) procesos hiperinflacionarios que se tradujeron en caídas de los salarios reales y rendimientos negativos de las inversiones, ya que el capital y los intereses no estaban indizados; iii) aumento de la evasión y de la deuda del Estado, que a raíz de lo anterior no pagó sus contribuciones como empleador; iv) alza de los gastos que redujo en forma severa el valor real de las pensiones, las que paralelamente fueron reajustadas por la vía judicial.<sup>39</sup>

En América Latina, las medidas de estabilización y ajuste estructural comenzaron a aplicarse, en su mayoría, a fines de los años ochenta (Chile, Bolivia, Costa Rica y México) y principios de los noventa (Argentina, Brasil, Colombia, Perú y otros países), y se caracterizaron por buscar una profunda transformación de las instituciones económicas y sociales, con particularidades específicas en cada caso. En este contexto, en ocho países latinoamericanos se implementaron reformas de los sistemas de previsión social que impusieron un nuevo paradigma: sistemas de ahorro capitalizado individualmente, cedidos a la administración privada con garantías estatales, que reemplazaron totalmente el anterior sistema o son complementarios con otros pilares de reparto. Esto implicó cambios no sólo en el funcionamiento de los sistemas, sino también en los principios y valores que los sustentan.

Ya en la década de 1970, los sistemas de seguridad social mostraban serios desequilibrios, especialmente en los países pioneros en los que habían alcanzado mayor desarrollo. Fundamentalmente, se volvieron deficitarios, ya sea por una gestión ineficaz de sus fondos, el mayor aumento relativo del número de perceptores respecto del de cotizantes, un nivel de gastos superior al de ingresos (al menos en ciertos programas) y, en menor medida, por causas demográficas o de deterioro cualitativo y cuantitativo del empleo. Esta situación, que afectó también a los países del grupo intermedio, obligó a los estados a realizar reiteradas y crecientes transferencias fiscales.

La crisis económica de los años ochenta agudizó aún más el desfinanciamiento de los sistemas. Una de las primeras medidas aplicadas fue la de unificar las cajas o fondos previsionales, estrategia que no solucionó la crítica situación por la que atravesaban. También se recurrió a la consolidación de deudas previsionales mediante la adjudicación directa de los montos percibidos por impuestos especiales (por ejemplo, gravámenes sobre los combustibles o el tabaco), o la absorción también directa de los pasivos de los sistemas. Pero hacia fines de los años ochenta, al sistemático déficit financiero de la seguridad social se sumó un déficit fiscal que afectó la continuidad del financiamiento que aportaba el Estado. Este fenómeno no fue sólo cuantitativo, ya que a diferencia de lo que ocurría en la etapa de expansión de los sistemas de seguridad social, en el contexto del ajuste estructural el déficit presupuestario perdió la legitimidad dinamizadora y distributiva que lo caracterizaba y pasó a ser considerado un serio impedimento para el crecimiento económico.

En el proceso de reforma, el financiamiento de la seguridad social se convirtió en un tema central, cuyo debate giraba en torno de tres importantes cuestiones:

---

<sup>38</sup> Para un análisis en profundidad del proceso de configuración, maduración, crisis y reforma de la seguridad social en América Latina, véase Mesa Lago y Bertranou (1998); Mesa Lago (1978, 1999 y 2000); para el caso de Argentina, Lo Vuolo (1997); Barbeito y Lo Vuolo (1993).

<sup>39</sup> A pesar de la caída del valor de las prestaciones, en muchos casos el costo de la indización fue sumamente oneroso para el país. En Argentina, por ejemplo, se dictó una ley a fines de 1986 en la que se declaró el "estado de emergencia previsional", bajo el cual se suspendió temporalmente la aplicación del método legalmente establecido para el cálculo del haber y se fijó en su lugar uno estimado sobre la base del haber mínimo, más un porcentaje de las remuneraciones utilizadas para calcular el beneficio inicial. De esta manera, la tasa de reemplazo cayó 29 puntos porcentuales, lo cual generó una cantidad de reclamos judiciales por el pago retroactivo de la diferencia; esto implicó un costo de 7 000 millones de dólares para el Estado (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

- 1.- *Impactos inequitativos de los sistemas de reparto*: caída del valor de los beneficios y falta de vinculación entre éstos y los aportes; cobertura de las necesidades de los trabajadores con mayor poder de presión, así como de los pertenecientes a los sectores modernos de la economía, y exclusión de los más pobres. Para fundamentar este último punto, se señaló que: i) las cotizaciones sobre el salario se trasladan al conjunto de los consumidores, pero sólo algunos acceden a servicios; ii) los beneficios llegan principalmente a los más favorecidos en la distribución del ingreso. Al mismo tiempo se destacó que las personas en situación de extrema pobreza no estarían en el grupo de los adultos mayores, sino más bien en el de los activos y el de los niños. Además, estos sistemas fueron cuestionados por adolecer de una forma de “iniquidad generacional”, dado que los sistemas de reparto favorecerían a la primera generación de afiliados, cuyos beneficios serían generosos, mientras que las últimas generaciones tendrían que asumir la carga de la caída tanto de la tasa de sostenimiento como de los beneficios.
- 2.- *Ineficiente administración pública*: ésta se traduce en los altos costos administrativos que registran estos sistemas y los rendimientos negativos de los fondos administrados por las instituciones públicas.
- 3.- *Distorsiones económicas*: fenómenos que derivarían de la necesidad de obtener financiamiento de fuentes no genuinas, dado que los sistemas de reparto estarían estructuralmente incapacitados para procesar la transición demográfica. El problema se centra en el hecho de que inicialmente los sistemas de reparto tienen una elevada tasa de sostenimiento, pero en el largo plazo son financieramente insostenibles. A su vez, el impuesto sobre el trabajo (a juicio del empleador) fomentaría el uso de tecnologías con uso intensivo de capital, atentaría contra la competitividad y promovería la evasión de las obligaciones contributivas.

La crisis de los sistemas de seguridad social, en el marco del proceso de ajuste y reforma estructural, llevó a revisar su naturaleza y tipos de financiamiento. En este proceso adquirieron una importancia clave las propuestas planteadas por los organismos internacionales de asistencia crediticia que,<sup>40</sup> a grandes rasgos, se polarizaron entre el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), por una parte, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), por la otra.<sup>41</sup>

## B. Propuestas de los organismos internacionales

Sin entrar en precisiones respecto del debate, que además aún continúa, las dicotomías o diferencias entre las propuestas de los organismos internacionales pueden resumirse como sigue:<sup>42</sup>

- i) *Objetivo principal de la reforma*: uno de los planteamientos centrales fue el de la opción entre reforma social (OIT-AISS) o económica (BM-FMI). A diferencia de los sistemas tradicionales eminentemente sociales (mantenimiento del ingreso durante la vejez, invalidez y muerte, bajo un principio de solidaridad intra e intergeneracional), en las reformas primó un criterio económico. Los diagnósticos del FMI y el Banco Mundial

<sup>40</sup> Lo Vuolo (1997) define estos lineamientos como la Nueva Ortodoxia Previsional (NOP) diseñada por los diversos organismos de asistencia crediticia. Así, en el caso del Banco Mundial (1994), se presenta una especie de manual de análisis y procedimientos para la reforma de los sistemas de previsión social, que sirve a la vez como manual de las “condiciones” exigidas para acceder a los créditos de la institución, aspecto no poco relevante en países con notoria necesidad de financiamiento después de la crisis de la deuda externa.

<sup>41</sup> Romo (2000) señala que la “mundialización” de los regímenes de retiro fue provocada por la aparición en 1994 del polémico trabajo del Banco Mundial “Averting the Old Age Crisis”, que marcó las líneas de las reformas en todo el mundo, especialmente en América Latina y Europa del este. En James (1997) se presenta una evaluación desde el punto de vista del Banco Mundial.

<sup>42</sup> Este resumen sigue lo planteado por Mesa Lago y Bertranou (1998).

coincidían en que los sistemas de seguridad social adolecían de problemas derivados de las altas contribuciones salariales, la considerable evasión, la regresividad fiscal causada por los subsidios a la clase media, las inversiones ineficientes, la significativa y creciente deuda actuarial y los efectos adversos del déficit fiscal y la inflación, así como del impacto negativo del deterioro del ahorro nacional, el crecimiento económico y el empleo. Así, estos dos organismos sostenían que los programas privados eliminarían tales problemas, ya que iban a promover el ahorro nacional y el desarrollo del mercado de capitales. Asimismo, las inversiones generarían rendimientos reales positivos y crecerían la economía y el empleo. La OIT y la AISS, por el contrario, planteaban que los riesgos de los programas privados serían más altos que los derivados de los tradicionales. Cuestionaron el tratamiento conjunto de las reformas económicas y de los sistemas de pensiones, argumentando que dichos programas públicos no habían sido diseñados para resolver los problemas de baja inversión y lento crecimiento. Señalaron, asimismo, que el impacto de los sistemas privados en la economía, la productividad, el ahorro nacional y el empleo sería insignificante.

- ii) *Financiamiento*: a este respecto, la dicotomía se estableció entre reparto o capitalización. Según la postura del Banco Mundial, en el sistema de reparto (simple o con reserva de contingencia), la solidaridad intergeneracional no se cumple en la práctica. En el caso de la capitalización plena individual (CPI), que contempla una contribución fija y uniforme, los asegurados actuales y futuros financian sus propias pensiones con sus depósitos de aportes en cuentas individuales. El sistema no contempla mecanismos de solidaridad, ya que existe una estricta relación entre contribuciones y pensiones. El debate creó una falsa dicotomía al omitir el esquema de capitalización parcial colectiva (CPC), basado en una prima media escalonada (PME). Este método permite que durante el período inicial (15-20 años), los asegurados y los empleadores acumulen reservas que son invertidas y generan un rendimiento; éste, junto con las nuevas contribuciones, financia pensiones durante dicho período. La evaluación actuarial determina si el nivel de la contribución más el rendimiento es suficiente o debe ser incrementado. El sistema es colectivo en lugar de individual, y contempla el principio de solidaridad tanto para pagar una pensión mínima a los asegurados de bajos ingresos como para fijar una pensión máxima. A juicio del Banco Mundial, no hay evidencias de que el reparto tenga un efecto adverso en el ahorro nacional, pero reitera que la CPI incide positivamente en el ahorro y en el desarrollo del mercado de capitales. Por su parte, la OIT señaló que no existían pruebas de que en países en desarrollo la CPI tuviera un efecto favorable en el ahorro y que en ellos, además, era difícil llegar a contar con mercados de capitales eficientes y extensos. El punto, nuevamente, es determinar si el impacto de la reforma es positivo, negativo o neutro.
- iii) *Contribuciones definidas o no definidas*: en los sistemas públicos de pensiones las contribuciones no son definidas, porque tienden a aumentar en el largo plazo. En cambio en los de CPI, las contribuciones son definidas o uniformemente fijas, es decir, no se incrementan a medida que el programa madura, por lo que brindan mayor certidumbre. Como estos regímenes han estado en operación durante períodos aún cortos (el más antiguo, el de Chile, tiene 20 años de antigüedad), tales supuestos sólo se podrían comprobar con el paso del tiempo y el crecimiento demográfico. El Banco Mundial considera que las contribuciones definidas evitan el problema de la evasión (la experiencia muestra que en América Latina la mitad de los asegurados no son contribuyentes activos, lo cual significa que los nuevos sistemas no han servido para luchar contra la evasión).
- iv) *Prestaciones definidas o no definidas*: en los sistemas públicos, la ley define las prestaciones mínima y máxima y la fórmula para el cálculo de las pensiones. En el régimen de CPI, por el contrario, las prestaciones no son definidas y la pensión que recibe

el asegurado es el producto acumulado de sus contribuciones. Si bien hasta la fecha han tenido un rendimiento real positivo, esto podría cambiar y generar incertidumbre, ya que las pensiones dependerán de factores macroeconómicos impredecibles (inflación).

- v) *Administración pública/múltiple o privada*: la dicotomía se fundó en una apreciación incorrecta ya que, aunque usualmente se considera que el sistema de CPI es de administración privada, esto es falso: cuatro de sus funciones principales están a cargo del Estado (afiliación obligatoria, regulación y fiscalización, pago de subsidios y transferencias y otras garantías). El Banco Mundial argumenta que la administración privada es superior a la estatal, entre otros motivos, por ser más barata (lo que no ha resultado cierto en la práctica) y porque el afiliado tiene mayores posibilidades de acceder a la información pertinente. La OIT y la AISS señalaron que el acceso a la información no garantiza que el asegurado pueda elegir una administradora adecuada. En la práctica, los afiliados se han concentrado mayoritariamente en pocas aseguradoras.
- vi) *Independencia política*: esto se refiere a la opción entre permeabilidad o inmunidad. El Banco Mundial sostiene que el régimen de CPI administrado privadamente tiene la capacidad de ser inmune a la interferencia política. Esto no es así, ya que el sistema de CPI requiere que el Estado desempeñe un papel importante y, de hecho, se producen numerosas interferencias (principalmente por condicionamientos impuestos a la inversión de fondos).
- vii) *Tipo de reforma no estructural o estructural*: no existe un diagnóstico consensual del sistema público, ya que si bien se reconoce que presenta numerosos problemas, no hay coincidencia con respecto a que haya fracasado como tal, especialmente luego de analizar la experiencia chilena con el sistema privado, que muestra serias deficiencias de funcionamiento.

No hubo acuerdo en torno de los temas expuestos y, por lo tanto, las reformas propuestas son diferentes. Así, la OIT y la AISS están a favor de una reforma no estructural, por considerar que los problemas del sistema público pueden ser corregidos si se eliminan los regímenes de privilegio, así como las prestaciones excesivamente generosas, y se reducen los gastos administrativos, entre otras medidas. El Banco Mundial, por su parte, estima que los cambios no estructurales son insuficientes para resolver el problema central, que es el económico-financiero; por consiguiente, propicia las reformas estructurales.

## **C. Reformas: Los nuevos sistemas previsionales en América Latina**

Según Mesa Lago (2000), las reformas de los sistemas previsionales se pueden clasificar en dos tipos: no estructurales y estructurales.

- i) Las reformas no estructurales mantienen el sistema público, pero le introducen modificaciones con diversos objetivos: extender la cobertura de la población, normalizar las condiciones que deben cumplir los diversos grupos cubiertos para adquirir derechos previsionales; eliminar/reducir el déficit del sistema y hacerlo más viable financieramente dentro de un período dado; aumentar su eficiencia y proveer pensiones más adecuadas. La meta final de estas reformas es introducir mejoras para mantener el sistema público y único, en vez de eliminarlo o hacerlo competir con otro sistema diferente. En Cuba y Costa Rica se optó por este tipo de reforma.

ii) Las reformas estructurales, que se han aplicado en ocho países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú),<sup>43</sup> se clasifican en tres tipos:

- *Régimen sustitutivo*: el sistema público se suprime a partir de la prohibición de nuevas afiliaciones y es reemplazado por un sistema nuevo de capitalización plena e individual (CPI). Es el caso de las reformas implantadas en Chile en 1981, Bolivia y México en 1997 y El Salvador en 1998.
- *Mixto*: si bien el sistema público no se elimina, es reformado mediante su integración como componente básico solidario con un nuevo esquema de capitalización individual (CPI). Argentina en 1994 y Uruguay en 1996 implementaron reformas de este tipo.
- *Paralelo*: el sistema público no desaparece, pero es parcial o totalmente reformado; se termina con su monopolio y se crea un nuevo sistema de CPI que compite con el público. Este ha sido el caso de Perú en 1993 y de Colombia en 1994.

Lo anterior significa que en algunos países se suprimió definitivamente el régimen público de reparto para reemplazarlo por el de capitalización, mientras que en otros se implementó un régimen mixto. En el sistema de reparto, el título de derecho radica en el trabajo realizado en el mercado laboral remunerado y, por ende, la medida de la prestación debe relacionarse con un poder de demanda socialmente básico. En el sistema de capitalización, el derecho a la prestación es una retribución al ahorro privado de cada individuo y la medida de dicha prestación debe vincularse con los aportes efectuados. En este último caso, el carácter público de la institución se relaciona sólo con la necesidad de regular el mercado laboral para garantizar la constitución de fondos de ahorros.

Desde una perspectiva macroeconómica, un sistema de reparto y uno de capitalización generan efectos diametralmente diferentes. En el primer caso, se trata de un reparto simple entre los ingresos de la vida activa y los gastos corrientes, por lo que se le identifica como un mecanismo de sostenimiento de la demanda efectiva y de aumento del consumo. En el caso del de capitalización de aportes, se establece una correspondencia con la acumulación de ahorros y con un aumento de la propensión al ahorro por parte de los aportantes (fuerza de trabajo).<sup>44</sup> Sin embargo, ambos efectos están subvaluados debido a que no contemplan la contribución específica del trabajo doméstico no remunerado.

Desde la perspectiva del género también existen claras diferencias entre reparto y capitalización. En primer lugar, las brechas de género (*gender gaps*) en cuanto a cobertura y beneficios efectivamente percibidos podrían ampliarse en los nuevos sistemas de pensiones, debido a las condiciones de acceso al sistema (Bertranou, 2000) y a la introducción de parámetros específicos de género para el cálculo de las prestaciones. Estas brechas son el resultado de las

---

<sup>43</sup> La OIT (1998), en una evaluación de las reformas señala que todas ellas se realizaron en el marco de procesos políticos definidos y que no fueron producto de un minucioso trabajo científico. De hecho, fue necesario introducirles una serie de modificaciones con posterioridad a su entrada en vigencia para corregir omisiones y errores. En los nuevos regímenes se identifican los siguientes problemas, entre otros: coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja cobertura de los grupos más pobres; descenso de la relación contribuyentes/beneficiarios; evasión en el pago de las contribuciones; bajos retornos de las inversiones; débil relación entre las contribuciones y los beneficios; excesivos costos administrativos y escasa eficiencia; sistemas financieros procíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan a la competitividad de las empresas. En las recomendaciones se señala que es preciso vincular los sistemas previsionales a las necesidades del trabajador o trabajadora y de su familia; también que se debe considerar las diferentes situaciones de la mujer en la vida profesional y suplir las “lagunas de cobertura” que resultan de las situaciones de dependencia sin matrimonio o de disolución de éste.

<sup>44</sup> Martínez (1996) plantea que los regímenes previsionales basados en la capitalización se sustentan en la idea del derecho de propiedad sobre el aporte, ya que trabajadores y trabajadoras difieren una parte de su salario para uso futuro. Pero nadie puede garantizar este derecho de propiedad. Agrega, asimismo, que un sistema privado es altamente inseguro, dado que no se han previsto los efectos macroeconómicos de la gran acumulación de capital que genera el régimen, ni una eventual baja de intereses.

diferencias entre hombres y mujeres tanto en cuanto a su participación en el mercado de trabajo como a los beneficios y condiciones de elegibilidad para percibir una pensión.

Las brechas de género en el sistema de reparto tienen su origen en las disparidades salariales y el número de años de participación laboral (sin tener en cuenta la esperanza de vida diferenciada). En el sistema de capitalización las brechas de género son producto del volumen del ahorro acumulado, que se relaciona directamente con los ingresos percibidos durante la vida activa (refleja el monto del aporte), así como de las tablas actuariales para calcular las pensiones en el momento del retiro, que no tienen en cuenta que a mayor longevidad, menor tasa de retorno.<sup>45</sup> Esto significa que si no existiese discriminación de género en los mercados de trabajo, y hombres y mujeres estuvieran en condiciones de acumular fondos de pensión similares durante sus años de trabajo, el hombre obtendría una pensión más alta debido al factor de anualidad utilizado en el cálculo de los beneficios.<sup>46</sup> La brecha de género se atenúa en los sistemas que utilizan tablas únicas para ambos sexos (“unisex”).

De acuerdo con Bertranou (2000), en los esquemas de capitalización las causas de las brechas de género en los beneficios pensionales serían las siguientes: i) factores que afectan a la acumulación de fondos de retiro durante los años de trabajo, y ii) factores que afectan a los fondos de retiro durante el proceso de acceso al beneficio (cálculo de la pensión). En cambio, se considera que los sistemas de reparto son más neutrales en términos de género que los de capitalización, dado que para el cálculo del beneficio se utilizan, en forma implícita, tablas actuariales únicas para ambos sexos.<sup>47</sup> Además, en los sistemas de reparto el retiro de las mujeres está previsto a menor edad que en los de capitalización, lo que las beneficia parcialmente, aunque muchas veces implica una jubilación menor. La desventaja es que, como el cálculo se hace sobre la base de los últimos salarios, los hombres se benefician más porque ingresan con remuneraciones bajas, pero al momento del retiro están gozando de los niveles salariales más altos de su carrera laboral, lo cual implica mayores haberes para su jubilación.

En relación con la cobertura de riesgos, los sistemas previsionales vigentes en América Latina protegen a la población afiliada de las contingencias de vejez, muerte e invalidez. Los afiliados pueden acceder al beneficio de jubilación anticipada por vejez, siempre que cumplan los requisitos previstos en la legislación respectiva. Así, en la mayoría de los países las prestaciones que se otorgan son: jubilación ordinaria, anticipada, postergada y por edad avanzada; pensión por invalidez y muerte, y en algunos casos, cobertura por gastos de sepelio.

La "libertad de elección" para optar entre el sistema antiguo y el de capitalización se presenta como un atributo en los nuevos sistemas. Una vez incorporado al régimen de capitalización, existe libertad para cambiarse de entidad administradora. Esta supuesta "libertad" no es uniforme en todos los países: en Colombia es amplia y en Perú existió al iniciarse el sistema, pero luego de un tiempo determinado se prohibieron los traspasos. En Chile, Uruguay y El Salvador, la libertad de elección es intermedia, por cuanto quienes ingresan al mercado laboral deben afiliarse necesariamente al sistema de CPI, pero quienes ya pertenecían al sistema antiguo en el momento de la reforma pueden

<sup>45</sup> Bertranou (2000) señala que además del valor de la anualidad, que varía según el número de afiliados, la diferencia básica es de género, si se considera, por ejemplo, que una mujer soltera tiene mayores expectativas de vida y por lo tanto un factor de anualidad mayor que el de un hombre. Esto se traduce en beneficios de pensión más bajos.

<sup>46</sup> Bertranou (2000) agrega que es difícil cuantificar el impacto de la reforma del sistema de pensiones en este campo debido a la multiplicidad de factores exógenos y endógenos del ciclo de vida que intervienen. Cita como ejemplo el hecho de que los beneficios de la mujer divorciada quedan protegidos en el régimen de reparto, pero no así en el de capitalización.

<sup>47</sup> En general, los afiliados a los sistemas previsionales están cubiertos por riesgos de sobrevivencia, mortalidad e invalidez. La frecuencia con que estos eventos se producen es un factor determinante para estimar los costos del sistema y el volumen de las prestaciones. Por ello, las prestaciones se calculan sobre la base de “tablas actuariales”, producto de la combinación de elementos financieros y demográficos, esto es, una tabla de mortalidad (esquema teórico que permite medir las probabilidades de vida y de muerte de la población según grupos de edad), y una tabla financiera. Al respecto, véase Grushka (1996). En el sistema de capitalización en Argentina, gracias a recientes reformas se incorporaron tablas únicas para el cálculo de las prestaciones de afiliados y afiliadas.

optar por permanecer en él o trasladarse al nuevo. En Uruguay y El Salvador, al entrar al mercado de trabajo hay que afiliarse al sistema de CPI, en tanto que quienes estaban asegurados al producirse la reforma fueron agrupados por edad y sólo a parte de ellos se les dio el derecho de elección. Finalmente, en los casos de Bolivia y México no se contempla libertad alguna.

La elección del tipo de entidad administradora de los fondos de capitalización individual se encuentra absolutamente regulada. Así, en Chile, Bolivia, El Salvador y Perú solo se permite el establecimiento de sociedades anónimas privadas de giro exclusivo, mientras que en otros países hay administradoras múltiples (públicas, privadas, cooperativas). En Chile y Perú no existen restricciones para cambiarse de administradora, con la única limitación de que el trámite dura un año; en Argentina, Colombia, Uruguay y El Salvador se permiten dos cambios anuales, en México, uno, y en Bolivia se prohíbe cualquier cambio hasta el año 2001.

Esta "libertad de elección" resulta ser una especie de eufemismo, dado que el principio subyacente es la obligatoriedad de afiliación al sistema para todos los trabajadores y trabajadoras activos. A su vez, la posibilidad de escoger libremente entre administradoras de fondos de capitalización se ve restringida a sólo aquellas que hayan sido autorizadas para funcionar. Esto significa que la supuesta libertad se encuentra extremadamente regulada y condicionada, lo que se traduce en una especie de cautividad de los potenciales afiliados al sistema. En otros términos, la competencia y la libre elección han resultado ser una ficción, ya que el aporte es obligatorio y la renta es casi la misma, pero varían las comisiones, tema que no es de poca envergadura. Las administradoras sólo se diferencian en los "adicionales" que ofrecen y que nada tienen que ver con el sistema previsional.

La privatización del sistema es otro eufemismo de la reforma, porque aun en los casos más puros de privatización, como los de Chile y Bolivia, el Estado desempeña un papel fundamental en tanto regula rigurosamente el funcionamiento del sistema, dispone la obligatoriedad de 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 en el nuevo sistema y el bono de reconocimiento), y garantiza el rendimiento mínimo de la inversión de los fondos y el monto de la prestación (pensiones) en caso de quiebra de las administradoras.<sup>48</sup>

La cotización del empleador es otra de las características de los nuevos sistemas. En un extremo se sitúan Chile, Bolivia y Perú, en cuyos casos se eliminó directamente la contribución por parte del empleador. En El Salvador y México este aporte no sufrió modificaciones, en Uruguay y Argentina se redujo (en virtud de normas posteriores), 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 en su nivel anterior y en el resto de los países aumentó. En la práctica, la disminución de la cotización del empleador redundó en un incremento del aporte de los afiliados, salvo en Chile, donde se aumentó el subsidio fiscal, y en México, caso en el que para mantener las cotizaciones en los mismos porcentajes fue necesario elevar el aporte estatal al sistema (Mesa Lago, 2000).

La dinamización del mercado de capitales es otro de los eufemismos utilizados para legitimar las reformas. En aquellos casos en que ha sido posible realizar una evaluación, los hechos no avalan esta expectativa, como lo demuestra la experiencia de Chile, hasta ahora la más

---

<sup>48</sup> Mesa Lago (2000) señala que este triple costo de la transición, que resulta crucial, no es simultáneo. El sustancial déficit del sistema antiguo debe asumirse por la permanencia en él de una cierta proporción de asegurados, que en su mayoría eligen esa opción por estar más próximos a jubilarse o por los incentivos que el Estado ofrece; así, el déficit se acrecienta debido, sencillamente, a que aumentan los jubilados y se reducen los cotizantes. Este déficit tardará entre 50 y 70 años en desaparecer. En el caso de los bonos de reconocimiento y del costo que genera la garantía estatal de una pensión mínima a todos los afiliados en el sistema nuevo, es el Estado el que suple la diferencia cuando el asegurado no ha acumulado en su cuenta suficientes fondos para financiar la pensión de vejez mínima.

paradigmática (Lorenzetti, 1999).<sup>49</sup> Como argumento para fundamentar las reformas previsionales también se ha esgrimido el del incremento del ahorro nacional de largo plazo. Los capitales acumulados por los trabajadores en sus cuentas deben ser comparados con el costo fiscal de la transición. La deuda previsional implícita de algunos países de América Latina alcanza magnitudes altamente significativas.

También se ha recurrido al argumento referido a los incentivos para la formalización de las relaciones laborales, señalando que la vinculación entre los aportes efectivamente realizados y el monto de la jubilación fomentaría el ahorro individual y reduciría la evasión. Esto no ha sucedido en ninguno de los países, considerados y tampoco se ha incrementado la cobertura. Por el contrario, la opción voluntaria de afiliación contemplada en el sistema chileno para los trabajadores autónomos se tradujo en una cobertura de sólo un 4% de ellos, y en Argentina se ha observado una consistente reducción del grado de cobertura del sistema previsional, tanto en el caso de los trabajadores autónomos como en el de los asalariados.

Este fenómeno tiene un claro impacto en términos de género, considerando que en América Latina son mayoritariamente las mujeres las insertas en el mercado laboral informal; en el caso de las ocupadas por cuenta propia (autónomas), en general terminan destinando su potencial aporte a la economía doméstica, con lo cual quedan imposibilitadas para acceder al sistema. En la mayoría de los países latinoamericanos, la afiliación al sistema previsional se percibe como un fenómeno más ligado a los varones que a las mujeres.<sup>50</sup>

Evidentemente, lo que se impuso en estos países es un nuevo paradigma previsional, cuyo impacto en hombres y mujeres es diferenciado. Los casos seleccionados en el presente trabajo (Argentina, Bolivia y Colombia) son ilustrativos de las nuevas dificultades que estas reformas generan, que vienen a incrementar los problemas anteriores y agravan aún más la situación si se enfoca desde una perspectiva de género. A continuación se analizan dichas reformas en detalle.

---

<sup>49</sup> Por su parte, Gruber (1995) demuestra que el impacto de la reducción de las contribuciones patronales en Chile no se tradujo en una mayor eficiencia, según los indicadores del mercado laboral, y en los casos en que este aporte se eliminó se produjo una caída de los ingresos del programa público y, por ende, un incremento del costo fiscal. Uthoff (1997) agrega que al implantar los nuevos sistemas de pensiones en América Latina la finalidad no fue precisamente generar ahorro nacional.

<sup>50</sup> En Argentina, la brecha de afiliación entre hombres y mujeres es de aproximadamente 15 puntos porcentuales y se amplía aún más (25 puntos) en el tramo etario de 60 a 69 años (Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, 2000)

## **V. Análisis de los sistemas previsionales de Argentina, Bolivia y Colombia**

---

### **A. Argentina: Un caso paradigmático**

Argentina, que era uno de los países "pioneros" de América Latina - en términos de desarrollo económico y de su sistema de seguridad social- en menos de 10 años se ha convertido en un modelo difícil de precisar. Este contexto y el plan de convertibilidad de la moneda con respecto al dólar, han tornado la reforma del sistema previsional en un elemento clave de la nueva orientación económica.

Mediante la reforma previsional, que data de 1993, pero entró en vigencia en 1994, se creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24241/93). Posteriormente se dictaron normas complementarias y, en diciembre de 2000, en virtud de un Decreto de Necesidad y Urgencia del Ejecutivo, se modificaron aspectos sustanciales del funcionamiento del sistema.

Se entendió por "integrado" la coexistencia en una única estructura jurídica de dos sistemas: el régimen previsional público, organizado bajo criterios de reparto, y un régimen de administración privada, de capitalización individual, que generara una especie de ahorro cautivo para apuntalar el mercado nacional de capitales. Las formas de financiamiento de ambos sistemas son diferentes.

Los trabajadores mayores de 18 años de edad, que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad pública o privada o estén ocupados en forma autónoma, deben integrarse obligatoriamente al sistema. Quedan excluidos el personal militar de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, el personal policial y algunas cajas provinciales, que cuentan con regímenes especiales.

El sistema excluye del beneficio previsional a hombres y mujeres trabajadores precarios (empleo no registrado), rurales (con bajos niveles de ingreso), del servicio doméstico y a quienes desempeñen cualquier tipo de trabajo no remunerado.

En términos generales, el nuevo sistema resultó ser mixto, asentado en dos pilares: capitalización y reparto (a cargo del Estado). El financiamiento se asegura con los aportes patronales y el aporte personal directo de los asalariados. Los trabajadores en relación de dependencia aportan el 11% de su remuneración y los empleadores el 16% del salario de sus empleados. A partir de 1993, mediante sucesivos decretos se fue disminuyendo la contribución patronal en el caso de la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica y tecnológica, en proporciones que variaban de acuerdo con las zonas geográficas. En 1998 el promedio era de 10.9%. Los trabajadores autónomos deben aportar obligatoriamente el 27% de la renta presunta, que se destina al financiamiento del régimen elegido (11%) y del régimen de reparto (16%). La lógica de funcionamiento del sistema se modificó, de modo que quedó integrado por dos subsistemas:

- 1.- El Régimen Público de Reparto (RPR), a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), financiado con los aportes de trabajadores autónomos más recursos presupuestarios y extrapresupuestarios. La estructura original de este régimen se ha modificada en lo que respecta a administración, unificación de prestaciones, aportes y beneficios. Se estableció una prestación básica universal (PBU), que sería la pensión mínima garantizada a todos los afiliados al sistema, una pensión compensatoria (PC), cuya finalidad es reconocer los aportes realizados en el sistema antiguo a los afiliados que se trasladen al de capitalización, y una prestación adicional de permanencia (PAP) para quienes permanezcan en el sistema de reparto.
- 2.- El Régimen Mixto de Capitalización (RMC), administrado por las entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), fondos que son producto de los aportes individuales; el financiamiento proviene de las cotizaciones directas de los afiliados. En este sistema se vinculan estrechamente los aportes a los beneficios, se fomenta la administración privada de un fondo de ahorro individual, se establece una redistribución de ingresos entre los asegurados, controlada por medio de un beneficio uniforme, y se también se impone el cumplimiento estricto de los requisitos en cuanto a años de aporte. Entre los beneficios que recibirán quienes opten por este sistema figuran la prestación básica universal (PBU), la prestación compensatoria (PC) y la jubilación ordinaria (JO).<sup>51</sup>

El Estado garantiza: i) la rentabilidad mínima sobre los fondos de las AFJP; ii) la integración en las cuentas de capitalización individual de los capitales complementarios y de recomposición correspondientes, 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

---

<sup>51</sup> La jubilación ordinaria se financia con los montos acumulados en las cuentas individuales administradas por las AFJP; si bien su valor dependerá de múltiples variables, bajo supuestos razonables, deberá ser similar a la PAP. Rofman (1999) señala como ejemplo que un varón casado, con 35 años de aportes ininterrumpidos y con un incremento de su salario de 2% anual recibirá aproximadamente un 26.5% de su última remuneración como prestación adicional por permanencia. Si está acogido al régimen de capitalización, con una rentabilidad anual de los fondos de 4% obtendrá una jubilación ordinaria equivalente a 26.6% de su último salario.

que opten por una 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 el monto de haberes, la persona jubilada manifieste en forma expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo cual se incrementará la PBU; v) la percepción de la PAP.

Las condiciones para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria son las siguientes: 65 años de edad los hombres y 60 las mujeres, con 30 años de servicio y 22 de aportes. Se puede compensar con sobreedad los años de servicio faltantes (dos años de sobreedad por un año de servicio). En caso de retiro por invalidez se requiere una certificación de invalidez, que puede ser total (pérdida del 66% de la capacidad laboral) o parcial (pérdida inferior al 66% y superior al 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 opten 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, a los hijos menores de 18 años de edad (o de 21 años si son estudiantes y sin límite de edad si son inválidos) o a la conviviente viuda, separada o soltera con cinco años de convivencia (que se reducen a dos años si hay hijos comunes). También se puede acceder a la jubilación por edad avanzada (aunque en este caso la edad mínima es más alta), con beneficios reducidos y menores requisitos en cuanto a contribuciones, totalmente financiados por el régimen previsional público.

Mediante leyes y decretos se han establecido diversas medidas complementarias. En la ley de Solidaridad Previsional, de marzo de 1995, se dispone que las personas jubiladas pueden seguir trabajando. También se 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 vinculado a las remuneraciones. El fundamento, impensable en otro contexto político, es que ningún habitante puede reclamar “derechos adquiridos” al 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. Al eliminar las prestaciones definidas la ley de Solidaridad Previsional igualó los sistemas público y privado en cuanto a la incertidumbre respecto de las prestaciones que corresponden. Esto significa que nadie sabe con certeza qué y cuánto cobrará, quedando en manos del poder legislativo el monto y la actualización de las prestaciones.

El 1° de agosto de 1997 comenzó a regir el régimen de jubilación para amas de casa. Según el nuevo sistema, las mujeres sin una actividad autónoma o que no estén en relación de dependencia podrán afiliarse voluntariamente a una AFJP y pagar un aporte de 34 pesos. El ingreso a este régimen es incompatible con el ejercicio de cualquier otra actividad autónoma o dependiente, ya que el fundamento de la norma es la dedicación exclusiva a las labores domésticas. El aporte de las amas de casa entra en su totalidad a la AFJP, la cual toma como base un ingreso presunto de 312 pesos mensuales; algunas AFJP cobran sólo un cargo fijo y otras le agregan una comisión. Como este nuevo sistema no es complementario del régimen nacional, si un ama de casa que ya estaba 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 sistema ingresa a un trabajo autónomo o en relación de dependencia y no cuenta con 30 años de aportes. El número de afiliadas a este sistema es escaso y prácticamente no ha tenido impacto alguno.

En diciembre de 2000, mediante el decreto 1306 de Necesidad y Urgencia, se modificaron algunos aspectos del régimen previsional. Una reforma significativa fue la sustitución de la prestación básica universal (PBU) por una prestación suplementaria (PS), que garantiza 300 pesos a todos los jubilados mayores de 65 años cuya remuneración sea inferior a 1 950 pesos. En el decreto también se dispuso un beneficio universal de 100 pesos para toda persona que no haya estado

inserta en el esquema formal de trabajo, cuyos ingresos sean reducidos y que no haya completado los años de aporte o ingresado al sistema.

Otra de las modificaciones introducidas mediante este decreto se refiere a la antigüedad requerida para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria. Se establecieron tres niveles prestacionales de acuerdo con los años de aporte: i) quienes no acreditan aportes reciben el beneficio universal de 100 pesos; ii) si acreditan menos de 10 años, les corresponde recibir entre 150 y 300 pesos; y si acreditan el mínimo legal (26 años actualmente), la jubilación oscila entre 300 y 3 100 pesos.

También se impusieron topes a las comisiones de las AFJP, eliminándose la comisión fija. Ésta era asumida mayoritariamente por los afiliados, ya que existía un esquema en que se pagaba una comisión fija y otra variable determinada como porcentaje del salario, que dependía del nivel de éste. Otra medida fue redistribuir a los “indecisos” del sistema entre las administradoras de menor costo. Además se limitó en cierta medida la concentración del sistema, al establecer que ninguna AFJP puede tener una participación superior a 27.5% del total.

La edad de jubilación de la mujer se elevó de 60 a 65 años de edad. Recibe 85% de su haber si se retira a los 60 años y 100% si lo hace a los 65 años. Esta medida se fundamenta en el hecho de que actualmente la edad promedio de jubilación de la mujer es de 63 años, y con esta modificación pueden capitalizar fondos durante cinco años más para aumentar los beneficios que percibirán.<sup>52</sup> La disposición dio lugar a un debate aún no resuelto.

El decreto en cuestión contemplaba asimismo otra modificación importante: la aplicación de tablas actuariales únicas para ambos sexos al calcular el beneficio, medida que de alguna manera complementa la relativa al aumento de la edad de jubilación de las mujeres. Esto implica un cambio importante si se considera que la tabla de mortalidad que se estaba utilizando era la *Group Annuity Mortality* de 1971 (GAM-1971), que presenta significativas diferencias respecto de la estimada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para los años 1990 y 1991 (ARG-91). El problema es que la tabla GAM se basa en los patrones de mortalidad de asegurados de Estados Unidos en un momento determinado, que difieren de los que se registran entre los afiliados de Argentina. Esto implica, por ejemplo, que los haberes mensuales estimados según las tablas del INDEC son aproximadamente 7% superiores a los que se calculan con la tabla GAM, por lo cual resulta mucho más probable que la mortalidad de los afiliados al régimen de capitalización esté mejor reflejada por las primeras. En el caso específico de las mujeres, los valores de la tabla GAM-1971 son significativamente inferiores a los de la ARG-91 hasta los 10 años de edad, alrededor de un 50% menores entre los 10 y los 55 años, un 70% menores entre los 55 y los 85 años y se asemejan más recién a partir de los 85 años (Grushka, 1996). Todo esto incide concretamente en la edad de retiro, la tasa de interés técnica y la mortalidad diferencial por sexo.

Gracias a la actual reforma, la estimación se realizará sobre la base de tablas únicas para ambos sexos, que unifican el cálculo para hombres y mujeres, con lo cual, en términos generales, se equipararían los beneficios, persistiendo algunas diferencias más favorables –en principio– para las mujeres jefas de hogar.

Con la reforma previsional de 1994 se produjo un cambio de paradigma, esto es, no fueron meras modificaciones técnicas, sino un cambio en la lógica de la organización del sistema de previsión social. La reforma fue el resultado de la negociación entre el gobierno y algunos sindicatos a los que se les dio participación en las propias AFJP; de esta manera, los acuerdos se

---

<sup>52</sup> Con el mismo argumento, hay quienes abogan por aumentar la edad de retiro de las mujeres igualándola con la de los hombres. Este planteamiento se basa en que las mujeres son más longevas. Si bien hubo un proyecto oficial que respondía a estos conceptos, finalmente quedó en la posibilidad de retirarse cinco años más tarde o percibir una jubilación menor en el caso de decidir hacerlo a los 60 años de edad. Sin embargo, no se impuso la obligación de jubilar a los 65 años. Es probable que cuando se procese el decreto en el Congreso de la Nación, la edad de jubilación se establezca en 62 años.

establecieron con los trabajadores activos en desmedro de los pasivos. Las medidas adoptadas durante y después de la reforma han tendido a profundizar los problemas de financiamiento de las actuales jubilaciones y pensiones.<sup>53</sup> Cabe mencionar, entre otras, la rebaja de la cotización patronal, la absorción de Cajas Provinciales, el no reajuste de los haberes y el recorte de las transferencias de rentas generales, que agudizó aún más la crisis, mientras se capitalizaban las AFJP. Estas disposiciones redundaron en el deterioro del valor real del beneficio y en el aumento del creciente déficit fiscal del sistema público. El problema generacional persiste y también el problema fiscal, ya no de uno, sino de dos sistemas.

La baja de la cobertura del sistema es uno de los aspectos más preocupantes, ya que según las estimaciones para el período 1995-2050, ésta podría caer en un 30% en los próximos 20 años, aun cuando los niveles de formalidad se elevaran rápidamente (Rofman, Stirparo y Lattes, 1998).

Rofman (1999) señala que las mayores debilidades del SIJP no están en los componentes presentes sino en los faltantes. Enumera así como ventaja del sistema el hecho de que cuenta con dos pilares: uno redistributivo basado en el sistema de reparto, y otro proporcional a los aportes (aunque con algunas inequidades), mayormente de capitalización. Esto permite distribuir mejor el riesgo de problemas de corto y mediano plazo y, a la vez, reduce la posibilidad de manipulación y arbitrariedades en el otorgamiento de beneficios. Entre las desventajas destaca que el sistema no soluciona por sí mismo los problemas de cobertura ni las penurias fiscales del sistema anterior, sino que tiende a agravarlos al excluir a más trabajadores y aumentar, a la vez, la presión fiscal con el costo de la transición.<sup>54</sup> El efecto sobre la situación fiscal es claramente negativo en la primera etapa, pero podría compensarse en el mediano plazo -10 a 20 años-, dependiendo de la evolución de diversas variables, especialmente del mercado de trabajo. También tiene un costo de administración mayor, dado que los gastos del ANSES no se han reducido y los de las AFJP y compañías de seguros son importantes. En principio, algunas de las desventajas que este autor señala habrían quedado superadas tras la última reforma, principalmente a partir del establecimiento de la prestación universal, aunque su monto no alcanza a cubrir el costo de la canasta mínima.

A siete años de la reforma y teniendo en cuenta el contexto en el cual se realizó (plan de convertibilidad monetaria y ajuste estructural en toda la región), podría afirmarse que, más que la preocupación por la calidad de las prestaciones previsionales, primó una lógica netamente economicista, cuyo resultado ha sido el desfinanciamiento de una política social con vistas a fortalecer el sector financiero y la estabilidad de precios. Habrá que analizar los efectos que ejercen sobre los sectores medios y los más desprotegidos las modificaciones introducidas mediante el decreto 1306 (diciembre de 2000), que reemplazó la PBU por la PS. No cabe duda de que con el nuevo paradigma previsional aumentó la incertidumbre sobre los beneficios futuros, ya que se restó financiamiento a los asumidos por el Estado (reparto) y los de las AFJP son indefinidos por naturaleza. Por otra parte, no se observa ningún efecto positivo en el ahorro nacional.

Por último, las llamadas pensiones no contributivas, que no forman parte del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), sino del Sistema Único de la Seguridad Social a cargo de la ANSES, están sujetas a la disponibilidad de fondos públicos. Entre las prestaciones que se otorgan se cuentan: i) pensiones no contributivas por vejez para personas mayores de 70 años, de

---

<sup>53</sup> En agosto/septiembre de 1991 se transfirió al SNPS la recaudación hasta entonces destinada al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Asimismo, se expandió la base de aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional para fijar tasas de impuestos (incluido el impuesto sobre el salario), dentro de una "banda" y sin requerir la aprobación del Congreso.

<sup>54</sup> Esto significa que se presentan dificultades por absorber el déficit anterior del sistema y, a la vez, el costo de la transición aumenta, agravado por la política de reducir las contribuciones patronales, lo que afecta significativamente las finanzas de la ANSES; además, el nivel de cumplimiento no muestra mejoras que compensen dichas rebajas (Rofman, 1999).

bajos recursos, que no contribuyeron al sistema de seguridad social o no cumplieron con los requisitos mínimos para acceder a las prestaciones; ii) pensiones no contributivas por invalidez para personas imposibilitadas de trabajar y que no contribuyeron al sistema; iii) pensiones de gracia, que se otorgan por leyes especiales a artistas, deportistas y otros; a personas mayores de 80 años que no perciban ingresos ni tengan cónyuges beneficiarios de la seguridad social; a miembros del clero, ex combatientes de las Malvinas, familiares de desaparecidos bajo la última dictadura y madres de siete hijos o más.<sup>55</sup>

## Impacto de la reforma sobre las relaciones de género

En diciembre de 1999, según datos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), había en Argentina 10 159 071 afiliados al sistema previsional, representando los hombres 68% y las mujeres 32%.<sup>56</sup> El régimen estatal de reparto tenía 2 264 162 afiliados, de los cuales 64.4% eran hombres y 35.3%, mujeres, en tanto que los 7 894 909 afiliados al régimen de capitalización se repartían en 68.7% de hombres y 30.6% de mujeres. El porcentaje de afiliados al sistema alcanza aproximadamente a 52% de la PEA (AOIS, 2000).

Ahora bien, de los 13.7 millones de trabajadores, menos de 5 millones aportan al SIJP, cerca de un millón cotizan en los regímenes provinciales y unos 500 000 en otros esquemas. Los 6.5 millones restantes no realizan aporte alguno, por lo que no recibirán una prestación previsional. Los problemas de cobertura irán en aumento debido a que las condiciones para acceder al beneficio se han vuelto más restrictivas.<sup>57</sup> La situación de la población excluida de los beneficios previsionales mejoraría parcialmente con el beneficio universal de 100 pesos establecido en el último decreto. También representa una mejora la modificación y flexibilización de los requisitos relativos a años de aporte para acceder al beneficio. Quienes no alcanzan los 30 años exigidos por la ley, podrían jubilarse con 10 años de aportes. Las mujeres constituyen una mayoría en este grupo.

La participación laboral de las mujeres aumentó en todas las edades, pero fundamentalmente entre las de 25 a 49 años (de 50.5% a 53.9%) y en forma marcada entre las de 50 a 59 años de edad (de 35.9% a 42.8%). La edad media de los afiliados al sistema de capitalización es de 37 años y de 51 años en el régimen de reparto.

Existen, además, problemas distributivos que no se resuelven con programas asistenciales focalizados en los adultos mayores, independientes del sistema previsional. Concretamente, tales programas sociales no solucionan el problema de la cobertura previsional y, en muchos casos, atienden no sólo a quienes carecen de dicha cobertura, sino también a los que sí la tienen.<sup>58</sup> El beneficio universal establecido en el decreto 1306 amplía la cobertura de personas de bajos ingresos.

Los beneficiarios del régimen de capitalización sumaron 70 373 en junio de 2000; de ellos, 16 432 perciben jubilaciones ordinarias, 11 022 pensiones por invalidez y 42 919 pensiones por fallecimiento (SAFJP, 2000b). No se dispone de la misma información respecto de los

---

<sup>55</sup> Las pensiones de gracia que otorga el Congreso de la Nación quedan a criterio del legislador, ya que no hay requisitos que limiten su otorgamiento o petición, lo que en muchos casos da lugar a prácticas clientelísticas. En la ley de presupuesto se establece cada año la partida disponible para este fin, con cargo a rentas generales.

<sup>56</sup> En junio de 2000, el sistema contaba con 10 578 602 afiliados, de los cuales 2 690 000 eran autónomos y el resto trabajadores en relación de dependencia (SAFJP, 2000a).

<sup>57</sup> Rofman (1999). En la nueva ley se establecieron criterios restrictivos: i) aumento de cinco años de la edad mínima de retiro; ii) aumento de 10 años del número de años de aporte requerido para jubilarse; y iii) criterios de regularidad en los aportes para acceder a los beneficios de invalidez y fallecimiento. Cabe prever, por consiguiente, que en el futuro el nivel de cobertura descienda, como de hecho ya ha empezado a hacerlo.

<sup>58</sup> De esta manera, lo que deja de pagar una política pública debe ser cubierto por otra, que además tiene que asumir el costo de la "identificación" de los beneficiarios (mecanismos de focalización).

beneficiarios del régimen de reparto. En mayo de 2000, la población jubilada inactiva<sup>59</sup> la componían un 41% de varones y un 58% de mujeres.

En 1999, el haber jubilatorio mínimo era de 150 pesos y el medio, de 385 pesos. Resultan notorias las diferencias entre los haberes de los jubilados en relación de dependencia, que alcanzan a 451 pesos en promedio, y los 196 pesos que perciben los autónomos. En el caso de las pensiones, el haber promedio era de 290 pesos para los primeros y de 178 pesos para los segundos.

La rebaja de las contribuciones patronales no ha tenido los impactos esperados. Por una parte, no redundó en mayor creación de empleo ni en mejoras en el mercado laboral; por la otra, mermó el financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Los costos laborales bajaron sustancialmente en los últimos años y, sin embargo, las condiciones de ocupación continuaron deteriorándose.

En la rebaja de los aportes, que promedió un 50%, no fueron incluidos los autónomos, que siguieron pagando el aporte completo de 27% sobre la renta presunta (11% como empleado y 16% como empleador), más 5 puntos destinados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP, también conocido como PAMI). El sistema prevé fuertes multas para los autónomos que no paguen oportunamente su aporte (0.1% por día), y para poder jubilarse deben saldar la deuda pendiente, indizada a una tasa de entre 2% y 3% mensual.<sup>60</sup>

Uno de los argumentos con que se fundamentó la reforma fue el de evitar la evasión. El supuesto era que la individualización y capitalización de los aportes proporcionaría mejores "incentivos" para que la población ahorrara. Sin embargo, las evidencias muestran que el margen de "evasión administrativa" del sistema privado es similar al registro típico del sistema anterior: entre 40% y 45% de los afiliados.

Además, se observa una tendencia progresivamente descendente del número de aportantes efectivos, concentrada en particular en los trabajadores autónomos, que son precisamente aquellos a quienes, según se argumentaba, la capitalización privada ofrecería mayores estímulos para cumplir con sus aportes. Lo que no se ha tomado en cuenta es que un amplio segmento de los autónomos corresponde a trabajadores informales en actividades precarias, con bajos niveles de productividad e ingresos. En este caso, el particular diseño de su contribución a la seguridad previsional, que contempla el pago de una cuota fija sobre ingresos presuntos, resulta desproporcionado con respecto a los ingresos efectivamente percibidos por estos trabajadores. Así, para los autónomos la evasión no es producto de comportamientos ilegales o estímulos inadecuados, sino una conducta forzada por la propia supervivencia del trabajador o trabajadora y del grupo familiar que integra. De hecho, los aportantes regulares al sistema representan prácticamente la mitad de los 5 millones de afiliados. Esta notable diferencia es atribuible no sólo a la evasión, sino a la rebaja de las contribuciones patronales vigente desde 1993.<sup>61</sup>

Las causas de los problemas señalados, al igual que del bajo grado de formalidad de la fuerza de trabajo, son de vieja data y difícilmente podrán ser eliminadas con medidas de estricta política previsional, por lo que es necesario modificar profundamente la estructura productiva. A su vez, las restricciones establecidas por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones reducen aún más la

<sup>59</sup> Esta información proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y comprende aproximadamente a 60% de la población urbana. La población jubilada a la que se hace referencia incluye a jubilados y pensionados de cualquier régimen, nacional o provincial.

<sup>60</sup> Según la ley, es aportante regular quien que paga 10 de los últimos 12 meses, e irregular con derecho quien paga entre 6 y 9 meses. Los trabajadores que tienen una mora superior a 6 meses son irregulares sin derecho a pensión (ni para sus familiares ni por invalidez). Ahora se quiere modificar esta definición para que se considere aportante regular a quien haga 30 pagos en los últimos 36 meses o acredite 30 años de servicio con aportes. Es irregular sería quien registre más de 18 aportes en los últimos 36 meses. No tendrían derecho a pensión los que hayan aportado menos de 18 cuotas en los tres años precedentes.

<sup>61</sup> Los aportantes son todos los afiliados que hayan percibido un ingreso por aportes obligatorios en su cuenta de capitalización individual en el mes de referencia.

posibilidad de que se logre mantener –ya ni siquiera ampliar- la cobertura. Si sólo la mitad de los afiliados está aportando al sistema, la crisis de éste es inminente.

Por otra parte, la reforma no eliminó las áreas de conflicto político históricamente denunciadas, como el "clientelismo político", por ejemplo, sino que más bien cambió su naturaleza: antes se imputaba a prácticas clientelísticas el otorgamiento de beneficios privilegiados que terminaban siendo financiados por el conjunto de la sociedad; ahora existe un "clientelismo de mercado", y lo único que cambia es la forma en que se administran los intereses corporativos. Es evidente que los trabajadores, lejos de "elegir libremente", responden a estrategias de comercialización, por temor a perder su trabajo no denuncian a sus empleadores cuando éstos no depositan los aportes retenidos, en muchos casos las administradoras de fondos no denuncian el atraso en el depósito de las cotizaciones por temor a perder un cliente y los bancos controlados por las AFJP presionan a los suyos para que se incorporen a las administradoras si no quieren perder líneas de crédito. Los informes de las AFJP sobre "cotizaciones" son sumamente difíciles de comprender.

Las proyecciones y análisis coinciden en que el déficit previsional seguirá subiendo y que no es posible mejorar los haberes jubilatorios. Resulta muy difícil implementar un sistema privado de capitalización que presupone ingresos regulares y suficientes a lo largo de toda la vida, ya que esa no es la situación en Argentina. Una vez más, el paso de la teoría "pura" a la práctica, en un contexto socioeconómico dado y con "beneficiarios" cuyas capacidades para generar ingresos son diferentes, puede producir distorsiones de magnitud suficiente como para invalidar los comportamientos esperados.

¿Cuál es el impacto específico de la reforma previsional sobre las relaciones de género? Más allá de las condiciones desfavorables imperantes en el mercado laboral urbano, el sistema de capitalización, al asociar aporte con beneficio, perjudica más a las mujeres. Mecanismos discriminatorios, como la brecha salarial, la intermitencia en la vida laboral y el peso del trabajo reproductivo, inciden negativamente y no les permiten acumular fondos suficientes como para sostenerse en la vida pasiva.

La situación se vuelve más dramática para aquellas mujeres que, por no ser trabajadoras asalariadas, no tienen derecho a jubilación y sólo reciben algún beneficio si están legalmente casadas con un trabajador formal (derecho a pensión). Resulta paradójica la situación de muchas mujeres que no "califican" para ningún beneficio previsional por no tener trabajo, por ser éste informal o por no estar unidas a un hombre por vínculo legal, mientras que las trabajadoras asalariadas reciben un doble beneficio: su propia jubilación más la pensión por el marido fallecido. Esto no se resuelve con la nueva "opción" de jubilaciones para amas de casa, ya que sólo pueden afiliarse voluntariamente a una AFJP aquellas mujeres que no perciben ninguna remuneración y que pueden abonar el aporte.

## **B. Bolivia: Sistema único de capitalización**

El régimen previsional de Bolivia fue uno de los últimos en ser reformado (en virtud de la Ley 1732, que entró en vigencia en 1997). Se cuenta con escasa información como para analizar sus consecuencias en términos de cobertura, funcionamiento y otros aspectos, por lo que su revisión se remitirá básicamente a la legislación vigente.

Esta reforma se caracteriza por la supresión del antiguo sistema público y el traspaso de todos los fondos al tesoro. Los asegurados -trabajadores asalariados en forma obligatoria y

autónomos en forma optativa- debieron trasladarse al nuevo sistema. En Bolivia, la reforma fue más radical que la chilena, aunque con características semejantes (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

En general, comparte los supuestos de los regímenes de capitalización, con algunas particularidades referidas principalmente a la reducción de costos fiscales y a la responsabilidad del Estado. En primer lugar, las administradoras 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 ese tipo, mientras que el segundo ha sido integrado con 50% de las acciones de seis empresas públicas privatizadas y se utiliza para pagar la prestación denominada Bono Solidario (BONOSOL). El BONOSOL cubre a todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que tenían 21 años de edad a fines de 1995, fuesen asegurados o no, independientemente de su ingreso. Al alcanzar la edad de retiro (65 años para ambos sexos), los titulares del bono recibirán una suma anual en forma vitalicia (aproximadamente 248 dólares al año) (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

Se eliminaron las cotizaciones del empleador y del Estado, trasladándose la mayor carga al asegurado, cuyo aporte subió de 3.5% a 12% (10% para la pensión de vejez y 2% para cubrir la comisión de la administradora de fondos de pensiones y la prima de la compañía de seguros). El afiliado puede agregar, voluntariamente, un aporte de hasta 20% de su salario.

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

La Superintendencia de AFP debe ser financiada por las mismas compañías y durante los primeros 15 años de funcionamiento del sistema la totalidad de las inversiones de las AFP deberán hacerse en títulos de largo plazo emitidos por el Tesoro, para así asegurar el financiamiento de las pensiones y el bono de reconocimiento. Esto significa que el rendimiento de la inversión dependerá por completo del Estado (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

La edad para acceder al beneficio se estableció en 65 años de edad, sin distinción de sexo (antes era de 50 años para la mujer y 55 para el hombre). La estimación de la esperanza de vida al momento del retiro es de 16.8 años para las mujeres y 12.1 para los hombres. La jubilación no requiere antigüedad, sino que se relaciona con el monto acumulado.<sup>62</sup>

Se dispuso que durante los primeros cinco años de operación del sistema funcionarán únicamente las AFP seleccionadas por el Estado. Los asegurados fueron divididos en dos grupos por zonas geográficas y no podían cambiarse de AFP hasta el 2000, salvo por traslado de domicilio. Evidentemente, aquí no existe la competencia entre administradoras (pilar del sistema de capitalización), al menos durante los cinco primeros años, ya que los asegurados quedaron "cautivos" en sólo dos de ellas. Esto significa que se constituyó un duopolio de administradoras.

Debido a que el sistema tiene pocos años de vigencia, el número de afiliados es escaso. En junio de 2000 alcanzaban a 569 790, equivalente a sólo un 18% de la PEA.<sup>63</sup> De este total, los varones constituían un 66.4% y las mujeres un 33.6%. La mayor proporción de afiliados de ambos sexos (45.5%) tenía entre 30 y 44 años de edad, seguidos de los menores de 30 años (31.6%). Debido a la reciente vigencia del sistema sólo un 2.1% de los afiliados era mayor de 60 años.

<sup>62</sup> Resulta interesante señalar que en el proyecto de ley la edad de retiro se establecía en 60 años para la mujer y 65 para el varón, pero fue rechazado debido a una fuerte oposición política, quedando unificado en 65 años de edad para ambos sexos (Mesa Lago, 1999).

<sup>63</sup> Según AOIS (2000), el concepto de afiliado incluye no sólo a trabajadores que no hacen aportes (desempleados, evasores, otros), sino a personas inactivas que no forman parte de la PEA, por lo cual presenta variaciones. Un indicador más preciso es el que contempla la relación aportantes/PEA, pero no se dispone de él para Bolivia.

En diciembre de 2000 el número de asegurados se incrementó considerablemente, registrándose 633 152 personas; de ellas, 601 234 eran trabajadores en relación de dependencia y sólo 31 918, trabajadores independientes (SFVS, 2001). Como todos los afiliados debieron cambiarse de sistema, estas cifras corresponden al total.

En esa misma fecha, el ingreso imponible promedio era de 211 dólares, y el sistema contaba apenas con 792 beneficiarios: 27.8% con pensiones por invalidez, 72.2% por muerte y no se registraban beneficios por vejez (AOIS, 2000).

Los fondos administrados equivalen, en promedio, a 7% del PBI y el Estado asumió las pensiones que se encontraban en curso de pago y las de quienes habían adquirido el derecho al momento en que empezaba a funcionar el nuevo sistema. Asimismo, financia una compensación (bono de reconocimiento) por cotizaciones en el sistema antiguo, pero es necesario haber contribuido al menos durante cinco y con un máximo definido.

La ley de pensiones de Bolivia no incluye consideración alguna relacionada con las mujeres. No solo que no hay diferencias en cuanto a la edad para acceder al beneficio, sino que se omite totalmente la perspectiva de género. Si a ello se agrega que no es posible elegir el régimen de pensiones, ya que solo existe el de capitalización, ni la administradora, el sistema es totalmente cautivo.

Al igual que en la mayoría de los países, este diseño tuvo por objeto reducir los costos fiscales, pero el caso de Bolivia resulta el más extremo. Si bien se introdujo el Bono Solidario, que no existe en ninguna otra parte, las posibilidades de extender la cobertura con este modelo son limitadísimas.

Como ya se señaló, la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo alcanza a 43% (45% asalariadas y 55% no asalariadas), por lo que su baja representatividad en el actual sistema previsional indicaría que un número significativo de mujeres está fuera de él.

Considerando que Bolivia se encuentra en una etapa incipiente de la transición demográfica, si no se toman medidas para ampliar la cobertura previsional, un número importante de mujeres quedaría excluido del sistema.

Al estar ligado el beneficio al aporte y éste, a su vez, a la disponibilidad de un ingreso, se reduce aún más la posibilidad de acceder a la seguridad previsional. Por otra parte, la carencia de datos sobre el Bono Solidario no permite evaluar su alcance.

## **C. Colombia: El régimen paralelo**

En Colombia, la reforma previsional se aprobó en virtud de leyes promulgadas en 1991 y 1993 (Ley 100) y entró en vigencia a fines de 1994, pero no se esperaba que estuviera en pleno funcionamiento hasta el 2000. Dado que en esta legislación se contempla también la reforma del Sistema de Seguridad Social en Salud, su complejidad ha sido un serio obstáculo para su implementaron plena (Mesa Lago y Betranou, 1998).

El sistema previsional quedó integrado por un régimen de reparto y un régimen de capitalización individual. El primero es administrado por el Estado (régimen solidario de prima media con prestación definida), por intermedio del Instituto de Seguros Sociales; la gestión del segundo se entregó a empresas privadas, las administradoras de fondos de pensiones (régimen de ahorro individual con solidaridad). Ambos sistemas son excluyentes.

En el artículo 3 de la ley se indica expresamente que el Estado garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, garantía que no está establecida en

los otros países. Esta prestación se otorga por medio del Sistema de Seguridad Social Integral, con una cobertura de aplicación progresiva a todos los sectores de la población.

Además de asegurar la cobertura a quienes tienen una relación laboral o la "capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema" (art. 6, Ley 100/93), se garantiza la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, sobre la base del "desarrollo del principio constitucional de la solidaridad, que permita a los sectores sin la capacidad económica suficiente, como campesinos, indígenas, trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, acceder al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral".

En Colombia se incorporó explícitamente a los grupos más vulnerables como objeto específico de cobertura, bajo un principio solidario. Para ello se creó un Fondo de Solidaridad Pensional. Sin embargo, estos subsidios son transitorios y parciales. En este sentido, Mesa Lago y Bertranou (1998, p. 317), señalan que "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".

La pertenencia al sistema es obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia, y optativa para los independientes. Hay libertad para optar entre ambos regímenes, pero una vez realizada la elección inicial, los afiliados pueden trasladarse una vez cada tres años, contados a partir de su incorporación.

El régimen previsional cubre a la población de los riesgos de vejez, invalidez y muerte. En el régimen de ahorro individual, se garantiza una pensión mínima por vejez a los afiliados que, teniendo 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, con un mínimo de 1 150 semanas de cotización, no hayan alcanzado a acumular en su cuenta de ahorro previsional el capital necesario para financiar una pensión equivalente a un salario mínimo legal.

En el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, la aseguradora debe aportar la suma necesaria para completar el capital que requiere la pensión mínima. Para financiar dicho subsidio existe un Fondo de Solidaridad Pensional, constituido con el aporte del 1% sobre la base de cotización de los afiliados que tengan un ingreso igual o superior a cuatro salarios mínimos, más transferencias del Presupuesto Nacional y otros fondos contemplados en la ley.

En el caso de los aportes obligatorios, la actual tasa de cotización en el Sistema General de Pensiones, tanto para los afiliados al régimen solidario de prima media con prestación definida como al de ahorro individual, es de 13.5% del ingreso base cotizable, de acuerdo con la siguiente estructura: i) aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia: 25% del total; ii) contribuciones patronales: 75% del total; y iii) los afiliados independientes aportan el 13.5% del ingreso base. Esta cotización cubre la prima de invalidez y fallecimiento, así como los gastos de administración. Estos últimos, sumados a los seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia, no pueden superar el 3.5% del ingreso base cotizable. Por otra parte, los afiliados que perciban cuatro o más salarios mínimos deben aportar un 1% adicional al Fondo de Solidaridad Pensional.

Las contribuciones de los empleadores y asegurados se aumentaron y homologaron en el ISS y en la SAFP: 13.5% en total, más el 1% correspondiente a los asegurados que ganen más de cuatro salarios mínimos y que se destina al Fondo de Solidaridad para trabajadores de bajos ingresos. Este Fondo se creó para extender la cobertura, pero la contribución del 1% del salario de los afiliados con ingreso medio-alto resulta muy reducida para lograr ese fin (Mesa Lago y Bertranou, 1998, pp. 274 y 315).

El modelo adoptado en Colombia tiene la ventaja de que los asegurados presentes y futuros pueden escoger entre el programa público y el CPI (con administración múltiple). Esta libertad, que es más amplia que en el modelo sustitutivo, termina con el monopolio de la seguridad social y, a la

vez, estimula la competencia. Por otra parte, presenta dos ventajas en comparación con el sistema peruano: las condiciones de acceso se hicieron más estrictas y se homologaron en ambos regímenes, al igual que las contribuciones (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

En el régimen de ahorro individual se permite que tanto los afiliados como los empleadores realicen cotizaciones voluntarias, que luego pueden ser retiradas de la cuenta de ahorro individual. Para los trabajadores dependientes, el ingreso base cotizable es el salario mensual y para los independientes, el ingreso declarado, que no puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

El principio de solidaridad de los regímenes del Sistema General de Pensiones garantiza a sus afiliados el reconocimiento y pago de una pensión mínima de vejez, de invalidez o de sobrevivencia equivalente a un salario mínimo legal mensual. En el régimen de ahorro individual, gozan de la garantía de pensión mínima de vejez los hombres de 62 años o más y las mujeres de 57 años, que hayan cotizado un mínimo de 1 150 semanas, si el saldo en su cuenta no alcanza a generar la pensión mínima.

Las prestaciones del régimen solidario de prima media son las pensiones por vejez, invalidez por riesgo común y las de sobrevivientes. También está contemplado un auxilio funerario. La pensión por vejez tiene los siguientes requisitos: haber cumplido 55 años las mujeres y 60 años los hombres, y contar por lo menos con 1 000 semanas de cotización.<sup>64</sup> El monto de este beneficio equivale al 65% del ingreso base de liquidación, haber que puede incrementarse hasta un máximo de 85%, siempre que el afiliado siga cotizando en el sistema.

En el régimen de prima media se garantiza al afiliado una pensión de vejez cuyo monto no puede ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, beneficio que las mujeres recibirán cumplidos los 55 años de edad y los hombres a los 60 años, siempre que hayan cotizado por lo menos 1 000 semanas, en cualquier momento de su vida. En el caso de las pensiones por invalidez y para sobrevivientes, los requisitos y montos son los mismos que en el régimen de ahorro individual reseñado más adelante.

Los beneficios del régimen de ahorro individual con solidaridad son pensión por vejez, por invalidez, para sobrevivientes y auxilio funerario. Los afiliados pueden acceder también a una garantía de crédito para la adquisición de vivienda y al excedente de libre disponibilidad.

Existe, por otra parte, lo que se denomina devolución de saldos, disposición equivalente a la indemnización sustitutiva contemplada en el régimen de prima media. Al 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 vigente, se le devuelve el saldo de su cuenta de ahorro previsional, incluidos los rendimientos y el valor del bono pensional.

Las otras prestaciones que contempla este régimen son: i) auxilio funerario; ii) garantía de crédito para la adquisición de vivienda, que el afiliado puede obtener si ha acumulado en su 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 para vivienda y educación; iii) excedente de libre disponibilidad: el afiliado puede disponer libremente de los fondos que sobrepasen el capital requerido para acceder a una pensión cuyo monto sea igual o superior al 70% del ingreso base de liquidación o al 110% de la pensión mínima.

---

<sup>64</sup> Las edades para acceder a la pensión podrán reajustarse en dos años para ambos sexos a partir del 1° de enero del 2014, si la Asociación de Actuarios, o la entidad que asuma sus funciones, lo recomienda sobre la base de un estudio respecto de la evolución de la expectativa de vida de los colombianos.

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

A fines de los años noventa, 40% de los asegurados se había cambiado al programa de CPI. Se han impuesto limitaciones al bono de reconocimiento y a la pensión mínima, por lo que su costo deberá ser menor. Los cambios de administradora están restringidos a dos por año, lo que tendría que reflejarse en un menor gasto en promoción y ventas.

Actualmente existen en Colombia nueve SAFP y el grado de concentración en las tres mayores es de 58% (menor que en todos los demás países, salvo Argentina). El rendimiento real de la inversión es de 6.7%, inferior al 16.2% que se registra en Argentina. La proporción de contribuyentes activos es de sólo la mitad de los afiliados, parecida a la de otros países con CPI, lo que refuerza el punto de que la cobertura efectiva debe ser inferior en Colombia (o que el costo de la pensión mínima será superior). Cabe preguntarse si el programa público estará en equilibrio, aunque las reservas del ISS se han triplicado desde la reforma (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

La PEA es de 38%, superior a la de Bolivia, pero muy inferior a la de Argentina. Existe un sector informal considerable y la afiliación de los independientes es voluntaria, lo que obstaculiza notablemente la extensión de la cobertura de la población.

En mayo de 1999, el porcentaje de afiliados al sistema antiguo alcanzaba a 60% del total (aproximadamente 4 660 000 personas), mientras que el nuevo sistema contaba con 3 140 000 asegurados, número que representa 40% del total. El 48% de los afiliados son cotizantes activos y existen ocho administradoras en funcionamiento (Mesa Lago, 2000).

No fue posible obtener datos desagregados por sexo, y tampoco sobre los beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional ni de los regímenes diferenciados.

En síntesis, si bien es imposible comparar en la práctica el desempeño de las tres reformas, dado el escaso tiempo que llevan funcionando, se intentará resumir los puntos más sobresalientes y significativos:

- 1.- Cambio del paradigma previsional: en los tres países las modificaciones no fueron simplemente técnica, sino que se cambió la lógica de funcionamiento de los sistemas.
- 2.- Brechas de género: se agudizaron con el régimen de capitalización, profundizándose las que ya existían bajo el régimen de reparto.
- 3.- Baja cobertura: se ha intentado mejorarla en los tres sistemas (BONOSOL; Fondo Previsional; Prestación Universal), aunque hasta la fecha no es posible medir el impacto de los mecanismos adoptados.
- 4.- Utilización para los cálculos de tablas actuariales que no contemplan la mayor longevidad de las mujeres o que corresponden a países desarrollados. En Argentina, a raíz de la última reforma, en el régimen de CPI se aplican tablas únicas para ambos sexos.
- 5.- Traspaso del sistema antiguo al nuevo: la proporción de traspasos es de 40%-48% en Colombia, de 90%-95% en Argentina y de 100% en Bolivia, caso en que el sistema antiguo fue suprimido y todos sus afiliados tuvieron que incorporarse al nuevo. Estas diferencias se deben a varios factores: el grado de libertad de opción concedido al asegurado, el tiempo de operación del nuevo sistema y sus virtudes reales o percibidas con respecto al antiguo. Es frecuente que los afiliados no hayan sido informados sobre el funcionamiento efectivo del sistema reformado y que las dificultades para comprender

los estados de cuentas presentados por las administradoras o las superintendencias susciten numerosas quejas.

- 6.- Considerables diferencias entre las proporciones de afiliados y cotizantes: en Argentina la relación es de 59% y 36%, respectivamente. En Colombia parece que las bondades del sistema reformado y su solidez financiera han determinado la permanencia de la mayoría de los asegurados en el sistema antiguo.
- 7.- Funcionamiento de la competencia: para que el sistema funcione eficientemente es esencial que exista un número adecuado de administradoras. Además, a mayor número de asegurados, mayor debería ser el número de administradoras, y viceversa: Argentina tiene 10 millones de afiliados y 13 administradoras, Colombia, 3.5 millones y 8 administradoras. Bolivia, con sólo 356 000 afiliados, cuenta con dos administradoras. Además, el hecho de que las administradoras sean relativamente numerosas no asegura la competencia. Así, el nivel de concentración de los afiliados en las tres principales administradoras varía entre países: 60%-69% en Argentina, 74%-76% en Colombia y 100% en Bolivia.
- 8.- Altos costos de administración: su peso no se ha reducido y continúan siendo onerosos; en Bolivia, donde no existe competencia, alcanzan a 2.5%, en Argentina a 3.4% y en Colombia a 3.5%. También es pesada la carga de la comisión sobre la cotización: 23.8% en Colombia, mientras que en Argentina fluctúa entre 25.6% y 33.7%, ya que el porcentaje disminuye a medida que aumenta el ingreso del asegurado. Su impacto, por lo tanto, es regresivo.
- 9.- Acumulación de capital: el volumen de los fondos de pensión acumulados es enorme. En 1998, el capital agregado era de 11.5 millones de dólares (3.5% del PIB) en Argentina; 2.1 millones de dólares en Colombia (2.3% del PIB) y en Bolivia, 1.7 millones de dólares (2.5% del PIB, que es más reducido). Sin embargo, esta acumulación no confirma el supuesto de que la reforma basada en la CPI aumenta el ahorro nacional, pues no hay que considerar sólo la acumulación de capital, sino el costo fiscal.
- 10.- Rendimiento anual de las inversiones: hasta fines de 1998, el promedio era de 10.9% en Argentina y de 10.1% en Colombia; no se cuenta con datos en el caso de Bolivia.

## **VI. Conclusiones: ¿Género en la reforma o reforma sin género?**

---

Recapitulando lo expuesto en este trabajo, se considera necesario realizar estudios sobre el impacto diferenciado que los efectos de las reformas han ejercido en la región.

En el marco de los sistemas previsionales, es preciso corregir las brechas de género y establecer medidas compensatorias que equiparen los bajos aportes de las mujeres y contribuyan a mejorar la calidad de vida de las adultas mayores.

Se sugiere asimismo:

- Revisar los sistemas previsionales desde una perspectiva de género a fin de garantizar la aplicación de criterios más equitativos en la distribución de beneficios y en el cálculo de las prestaciones.
- Evaluar la implementación e impacto diferenciado de las estrategias de cobertura universal (Fondo de Solidaridad Pensional en Colombia, Prestación Universal en Argentina) y comparar esas situaciones con la de los países que no han adoptado estrategias de ese tipo.
- Elaborar tablas actuariales que contemplen las diferencias entre la esperanza de vida de hombres y mujeres, de acuerdo con las condiciones de cada país.

- Diseñar mecanismos compensatorios para cubrir los años que las mujeres deben dedicar a las tareas reproductivas (maternidad y cuidado temprano de los niños) y que determinan que su participación en el mercado de trabajo sea intermitente, con efectos adversos en sus beneficios previsionales .
- Ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social considerando factores como la evasión de aportes y el aumento de la informalidad en el mercado de trabajo.

En otro orden de ideas, y en el ámbito de las políticas sociales, se debería establecer un ingreso básico para todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que les garantice la necesaria disponibilidad de recursos para enfrentar las contingencias de la vejez.

## Bibliografía

---

- Abramo, Laís (1997), “Cambio tecnológico en la empresa: ¿igualdad de oportunidades para la mujer?, *Sobre mujeres y globalización*, Sonia Yáñez y Rosalba Todaro (comps.), Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- Ali, S. (1999), *Economic Liberalisation and Macro-Economic Reform in India*, Ottawa, Ontario, IAFEE Conference.
- AOIS (Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones) (2000), *Boletín estadístico AOIS*, N° 3, junio.
- Allmendinger, J., H. Brücker y E. Brücker (1993), “The production of gender disparities over the life course and their effects in old age. Results from the West German life history study”, *Age, Work and Social Security*, T. Atkinson y M. Rein (comps.), Nueva York, St. Martin’s Press.
- Almeida, Sandra Cristina F. de (1997), “Reforma de la seguridad social en Brasil”, *Las reformas sociales en acción: seguridad social*, Gustavo Demarco, Sandra Cristina F. de Almeida y Jorge Mastrangelos (comps.), serie Políticas sociales, N° 18 (LC/L.1054), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arriagada, Irma (1997), “Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina”, Serie Mujer y desarrollo, N° 21 (LC/L.1034), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, T. (1995), *Public Economic in Action. The Basic Income?/flta Fax Proposal*, Oxford, Clarendon Press.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y promoción del crecimiento*, Washington, D.C.
- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo (1993), “La reforma del sistema previsional argentino, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso”, *Estudios del trabajo*, N° 6, Buenos Aires, segundo semestre.
- Benería, Lourdes (1996), “Toward a greater integration of gender in economics”, *World Development*, 23 de noviembre.

- Bertín, Hugo y Andrés Perrotto (1997), “Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay”, series Estudios especiales, N° 9, Buenos Aires, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), mayo.
- Bertranou, Fabio (2000), “Pension reform and gender gaps in Latin America. What are the policies options?”, *World Development*, vol. 29, N° 5, mayo, en prensa.
- Birgin, Haydeé (comp.) (2000a), *El derecho en el género y el género en el derecho*, Buenos Aires, Editorial Biblios.
- \_\_\_ (comp.) (2000b), *Las trampas del poder punitivo. El género del derecho penal*, Buenos Aires, Editorial Biblios.
- \_\_\_ (comp.) (2000b), *Ley, mercado y discriminación. El género en el trabajo*, Buenos Aires, Editorial Biblios.
- \_\_\_ (1995), “Acción pública y ciudadanía: políticas públicas para las mujeres o derechos ciudadanos?”, *Acción pública y sociedad. Las mujeres en el cambio estructural*, Haydeé Birgin (comp.), Buenos Aires, Centro de apoyo al Desarrollo Local (CELADE)/ Feminaria editora.
- \_\_\_ (1992), “La reformulación del orden mundial: el lugar de las mujeres en las estrategias de desarrollo sustentable”, *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio*, Ediciones de las mujeres, N° 17, Santiago de Chile, ISIS Internacional, diciembre.
- Bravo J. (2000), “Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 72 (LC/G.2120-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Briar, C. (1997), *Working for Women? Gendered Work and Welfare Policies in Twentieth Century*, Londres, ULL Press.
- Cagatay, N. (1998), “Incorporación del género en la macroeconomía”, *Macroeconomía, género y estado*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Cagatay, N., D. Elson y C. Grown (comps.) (1995), “Gender, adjustment and macroeconomics”, *World Development*, N° 23, noviembre.
- Carrasco C., (1991), *El trabajo domestico y la reproducción social*, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Panorama Social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, Publicación las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- \_\_\_ (2000b), *El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, serie Mujer y desarrollo, N° 27 (LC/L.1295/Rev. 1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.48.
- \_\_\_ (1997a), “Género, pobreza y seguridad social en Centroamérica”(LC/MEX/L.342), México D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- \_\_\_ (1997b), “Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas”, serie Mujer y desarrollo, N° 18 (LC/L.836/Rev.1), Santiago de Chile.
- Cortés, R. (2000), “Arreglos institucionales y trabajo femenino”, *Ley, mercado y discriminación. El género en el trabajo*, H Birgin (comp.), Buenos Aires, Editorial Biblios.
- Elson, D. (1996), “Relaciones de género y cuestiones económicas, *Nuevos enfoques económicos. Contribuciones al debate sobre género y economía*, T. Osch (comp.), San José de Costa Rica.
- \_\_\_ (1992), “From survival strategies to transformation strategies: women’s needs and structural adjustment” *Unequal Burden. Economic Crisis, Persistent Poverty and Women’s Work*, L. Benería y S. Feldman (comp.), Oxford, Westview Press.
- \_\_\_ (1991), “Male bias in macro-economics: the case of structural adjustment”, *Male Bias in the Development Process*, D. Elson (comp.), Manchester, Manchester University Press.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2000), *Informes estadísticos. Enero 2001*, La Paz.
- ISIS (Conjunto Integrado de Sistemas de Información) (1999), *Agenda social*, N° 15/16, Santiago de Chile, diciembre.
- Izquierdo, J., O. del Rio y A. Rodríguez (1988), *Las desigualdades de las mujeres en el uso del tiempo*, serie Estudios, N° 20, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Frejura, C. y L. Sabbadini (2000), “Women As Crucial ‘Pivots’ of the Informal Support Networks. Evidence from Italian Multipurpose Surveys”, Working Paper N° 19, Comisión de Estadística/Comisión Económica para Europa (CEPE), octubre.
- Gálvez T. (1998), ¿Contamos con estadísticas de género?, *Macroeconomía, género y Estado*, Bogotá, D.C.

- Gómez Gómez, E. (1997), “La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques” serie Mujer y desarrollo, N° 17 (LC/L.990), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gruber, J. (1995), “The incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile”, NBER Working Paper, N° 5053, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Grushka, C. (1996), *Tablas actuariales para Argentina*, Buenos Aires, Superintendencia de Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP).
- Huber, E. y J. Stephens (1998), “Political Power and Gender in the Making of the Social Democratic Service State”, Carolina del Norte, Universidad de Carolina del Norte, inédito.
- James, E. (1997), “Pension Reform: Is There an Efficiency-equity Trade Off?”, trabajo preparado para la conferencia “Inequality Reducing Growth in Latin American’s Market Economies”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.
- Kanevsky, E. (2000), “Acerca del artículo ‘Hacia la mundialización de los sistemas de jubilación’”, *Realidad económica*, N° 169, Buenos Aires, enero.
- Lamas, M. (comp.) (1996), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, D.F., Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Leon, F. (2000), *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990*, serie Mujer y desarrollo, N° 28 (LC/L.1378-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.94.
- López Montaña, C. (2000), “Hacia un nuevo paradigma de desarrollo. Macroeconomía y Género”, Quito, 26 de octubre, inédito.
- López Montaña, C. y M. Rondero Torres (1994), *Reforma social con perspectiva de género. Aportes para la discusión*, México, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), abril.
- Lorenzetti, M. (1999), “Reformas de las pensiones en América Latina: genuinos y falsos objetivos”, *Contribuciones*, N° 4/1999, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA)/Adenauer Stiftung.
- Lo Vuolo, R. y otros (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, (CIEPP)/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (1997), “Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino”, *Economía e sociedade, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP*, vol. 6, Campiñas, junio.
- Lloyd-Sherlock, P. (1999), *Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP)/Miño y Dávila (comps.), Buenos Aires.
- Martínez Vivot, J. (1996), “Requisitos genéricos y específicos para tener derecho a los beneficios distintos que ofrece la Seguridad Social”, *Derecho del trabajo*, Buenos Aires, La ley.
- Marchall, K. (2000), “Income of Younger Retired Women. The Past 30 Years”, Working Paper N° 5, Comisión de Estadística/Comisión Económica para Europa (CEPE), octubre.
- Mesa-Lago, C. (2000), *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, serie Políticas sociales, N° 36 (LC/L.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.
- (1999), “Estudio comparativo de los costos fiscales en las ocho reformas previsionales en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario CEPAL/Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 2 y 3 de setiembre.
- (1978) “Seguridad social en América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Mesa-Lago, C. y F. Berthanou (1998), *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*. Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (2000), *Panorama social*, Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social, diciembre.
- Montaña Virreira, S. (1997), “Mujer, cultura y poder local”, *Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género*, Quito, Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA)/Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de Gobiernos Locales (CELCADEL).

- \_\_\_ (1996), “La ciudadanía de las mujeres y el sistema político, *Memoria Foro género y ciudadanía*, La Paz, Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM)/Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM), 18 al 21 de julio.
- Morano, C. (2000), “Informe sobre la situación reciente de la mujer”, Buenos Aires, Equipo de Seguimiento Investigación y Propuesta de Políticas (ESIPP), por aparecer.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1998) “La integración económica, el derecho del trabajo y la seguridad social en las Américas”, documento presentado al Seminario de Viña del Mar, 14 y 15 de abril.
- Ocampo, J., F. Sánchez y C. Tovar (2000), “Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 72 (lc/g.2120-P), diciembre.
- Palmer, I. (1998), “Cuestiones sociales y de género en las políticas macroeconómicas”, *Macroeconomía, género y planeación*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Parker, H. (1993), “Citizen’s Income and Women”, BIRG Discussion Paper N° 2, Londres.
- Pautassi, L. (2000a), “El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer en Argentina”, *Ley, mercado y discriminación. El género del trabajo*, H. Birgin (comp.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- \_\_\_ (2000b), *Equidad de género y calidad en el empleo: las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina*, serie Mujer y desarrollo N° 30 (LC/L.1506-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.45.
- \_\_\_ (1995) “¿Primero ..... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano”, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Lo Vuolo (comp.), Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP)/Miño y Dávila.
- Pearson, R. y C. Jackson (1998), “Introduction: interrogating development: feminism, gender and policy”, *Feminist Visions of Development. Gender, Analysis and Policy*, Londres, Routledge.
- Pineda Ofreño, R. y J. Lim (2000), “Subcontracted Women Workers in the Context of the Global Economy”, documento presentado a la Conferencia de la Asociación Internacional de Economistas Feministas (IAFEE), Estambul.
- Rico, María Nieves (1997), “Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo”(DDR/2), documento preparado para la séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Romo, H. (2000), “Hacia la mundialización de los sistemas de jubilación”, *Realidad económica*, N° 169-IADE, Buenos Aires, enero.
- Rofman, R. (1999), “El sistema previsional argentino a cuatro años de la reforma”, *Estudios de trabajo*, N° 18, Buenos Aires, julio-diciembre.
- Rofman, R., T. Stirparo y A. Lattes (1998), “Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050”, serie Estudios especiales, N° 12, Buenos Aires, Superintendencia de Administradora de Fondo de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP).
- Roldán, M. (1995), “Nuevos procesos de trabajo y jerarquías de género en los 90”, *El trabajo de las mujeres en el tiempo global*, R. Todaro y R. Rodríguez (comps.), Ediciones de las Mujeres, N° 22, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- Ruiz, A. (2000a), “De las mujeres y el derecho”, *Identidad femenina y discurso jurídico*, A. Ruiz (comp.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- \_\_\_ (2000b) “La construcción jurídica de la subjetividad no es ajena a las mujeres”, *El derecho en el género y el género en el derecho*. H. Birgin (comp.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Ruiz, A. (1995), “Derecho, democracia y teorías críticas al fin del siglo”, ponencia presentada en el seminario “Derecho, democracia y cultura jurídica al fin del siglo”, Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 29 de marzo.
- SAFJP (Superintendencia de Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) (2000a), *Informe de coyuntura*, Buenos Aires.
- \_\_\_ (2000b), *El régimen de capitalización a seis años de la reforma previsional (1994-2000)*, Buenos Aires.
- Sana, M. y A. Pantelides (1999), “La pobreza entre los ancianos. Lo que dicen los datos a la luz de las limitaciones de la medición”, *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 152, Buenos Aires, enero-mayo.
- Sanchís, N. (comp.) (1998), *Sistemas de información del mercado laboral en Argentina*, Buenos Aires.
- Sautú, R. (1991), “Oportunidades ocupacionales diferenciales por sexo en Argentina: 1970-1980”, *Estudios del trabajo*, Buenos Aires.

- SPVS (Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros) (2000), *Informe de coyuntura*, La Paz.
- Sen, A. (1996), "Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero", *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*, P. Baker (comp.), Barcelona, Paidós Studio.
- \_\_\_ (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam y Nueva York, Elsevier Publishers.
- Szelenyo, S. y J. Olivera (1996), "The declining significance of class: Does gender complicate the story?", *Theory and Society*, vol. 25, octubre.
- Uthoff, A. (1997), "Reforma de los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro", *Revista de la CEPAL*, N° 63 (LC/G.1986-P), Santiago de Chile, diciembre.
- van Parijs, P. (1986), "Basic income: a terminological note", *Proceedings First International Conference on Basic Income*, Lovaina.
- Wainermann, C. y A. Giusti (1994), "¿Crecimiento real o aparente? La fuerza de trabajo en Argentina en la última década", *Desarrollo económico*, N° 135, Buenos Aires, diciembre.
- Weller, J. (1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", serie Reformas económicas, N° 11(LC/L.1160), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wiedenhofer, B. (2000), "Assistance for/by Women and Men Aged 60 Years or More", Working Paper N° 12, Comisión de Estadísticas/Comisión Económica para Europa (CEPE), octubre.



NACIONES UNIDAS



## 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), mayo de 1992
- 11 Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, *Molly Pollack*, (LC/L.731), 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, *María Nieves Rico*, (LC/L.767), diciembre de 1993.
- 14 Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, *Pauline van der Aa*, (LC/L.881), 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, *María Nieves Rico*, (LC/L.957), julio de 1996  
**www**.
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques, *Elsa Gómez Gómez*, (LC/L.990), 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, *Molly Pollack*, (LC/L.1016), mayo de 1997 **www**
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México, *Molly Pollack y Clara Jusidman*, (LC/L.1017), julio de 1997.
- 21 Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina, *Irma Arriagada*, (LC/L.1034), agosto de 1997 **www**
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo, *Marina Subirats*, (LC/L.1120), julio de 1997 **www**
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance, *Hanna Binstock*, (LC/L.1123), 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, *Hanna Binstock*, (LC/L.1126), agosto de 1998  
**www**.

- 25 Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo, *María Nieves Rico*, (LC/L.1144), octubre de 1998 **www**.
- 26 El trabajo a tiempo parcial en Chile, *Sandra Leiva*, (LC/L.1301-P), 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, *Francisco León*, (LC/L.1378-P), 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, *Lieve Dearen*, (LC/L. 1500-P), 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, *Laura C. Pautassi*, (LC/L. 1506-P), N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001 **www**.
- 31 La memoria colectiva y los retos del feminismo, *Amelia Valcárcel*, (LC/L. 1507-P), 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, *Virginia Guzmán*, (LC/L. 1511-P), 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, *Martha Ordoñez*, (LC/L. 1524-P), 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, *Ligia Elizabeth Alvarenga Jule*, (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001 **www**.
- 35 Aspectos económicos de la equidad de género, *Thelma Gálvez P.*, LC/L.1561-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, *Haydeé Birgin y Laura Pautassi*, LC/L.1558-P), N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001 **www**.

• El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

• **www**: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....