

# ASUNTOS DE GÉNERO

## La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina

Flavia Marco Navarro



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Cooperación  
Española

# ASUNTOS DE GÉNERO

## La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina

Flavia Marco Navarro



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Flavia Marco Navarro, Consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del Programa de Cooperación entre la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) 2015-2017, componente Apoyo al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La autora agradece a Marcelo Miño, quien estuvo a cargo de los procesamientos estadísticos; a Claudia Robles, Ernesto Espíndola, Iliana Vaca-Trigo y Pablo Villatoro, por los aportes sustantivos, que enriquecieron este estudio, y a Irene Quintana, por el apoyo brindado en la búsqueda de información. Asimismo, se agradecen los aportes a una primera versión de este documento realizados por los participantes en la reunión “Sistemas de pensiones y desigualdad de género en América Latina”, organizada por la División de Asuntos de Género de la CEPAL, que tuvo lugar en agosto de 2016.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/L.4225

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00956

---

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Antecedentes: reformas de primera generación y sus efectos</b> .....	11
<b>II. Caracterización de las desigualdades de género en los sistemas de pensiones de la región</b> .....	17
A. El contexto demográfico .....	17
B. El empleo .....	19
C. Autonomía económica en la vejez .....	24
D. Los sistemas previsionales .....	25
1. La afiliación: inscribirse no significa aportar ni mantenerse en el sistema pero sí acceder .....	27
2. Desigualdad en las prestaciones contributivas .....	28
3. La otra cara de la moneda: el acceso a pensiones no contributivas.....	30
<b>III. Reformas de segunda generación e igualdad de género: luces y sombras</b> .....	33
A. Estado Plurinacional de Bolivia .....	34
1. El sistema de pensiones modificado .....	34
2. La reforma: capitalización individual de administración estatal .....	35
B. Costa Rica .....	38
1. Un sistema mixto .....	38
2. Más que una reforma paramétrica .....	38
C. Chile .....	40
1. La reforma privatizadora: un diseño de exportación.....	40
2. Una nueva reforma para corregir desigualdades .....	42
D. El Uruguay .....	44
1. Una “reforma a la uruguayaya” .....	44
2. La reforma de segunda generación .....	45
<b>IV. Una reforma sui generis en la región: el caso argentino</b> .....	47

A.	La Reforma de primera generación.....	47
B.	El retorno al reparto .....	48
C.	Los últimos cambios .....	50
<b>V.</b>	<b>Ecuador: reformas de inclusión y reconocimiento del trabajo no remunerado</b> .....	<b>51</b>
<b>VI.</b>	<b>Impacto de las reformas de la nueva ola</b> .....	<b>57</b>
A.	Efectos sobre la afiliación .....	57
B.	Efectos sobre la percepción de pensiones .....	60
C.	Efectos sobre los montos de las prestaciones.....	61
<b>VII.</b>	<b>Reforma de tercera generación en marcha: el caso chileno</b> .....	<b>65</b>
A.	La propuesta A: continuidad con más prestaciones no contributivas.....	67
B.	La propuesta B: una apuesta por el cambio.....	68
C.	Los anuncios oficiales para la tercera reforma.....	68
<b>VIII.</b>	<b>La diversidad de la informalidad</b> .....	<b>71</b>
A.	El tratamiento de las y los trabajadores autónomos, independientes o cuenta propia en las legislaciones previsionales.....	71
<b>IX.</b>	<b>La dualidad entre los componentes contributivo y no contributivo: contribuyendo al debate</b> .....	<b>75</b>
<b>X.</b>	<b>Lecciones aprendidas y desafíos</b> .....	<b>79</b>
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>83</b>
	<b>Anexo</b> .....	<b>87</b>
	<b>Serie Asuntos de Género: números publicados</b> .....	<b>102</b>
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	América Latina (14 países): tasa de empleo informal no agrícola, según sexo, 2009 y 2013 .....	22
Cuadro 2	América Latina (18 países): población sin ingresos propios por sexo y tramos de edad.....	25
Cuadro 3	Países seleccionados: características de los sistemas previsionales .....	54
Cuadro A.1	Estructura de la población según sexo y grupos de edad.....	88
Cuadro A.2	América Latina (18 países): Gasto Público en Seguridad Social como porcentaje de Producto Interno Bruto, en 2005 y alrededor de 2013.....	89
Cuadro A.3	América Latina (18 países): población ocupada en sectores de baja productividad, según sexo, alrededor de 2005 y 2013.....	90
Cuadro A.4	América Latina (16 países): afiliación a sistemas de pensiones según sexo, población asalariada de 15 años o más, alrededor de 2014 .....	93
Cuadro A.5	Percepción sobre el nivel de garantía de la igualdad entre hombres y mujeres en el país, según sexo y percepción del ingreso familiar.....	93
Cuadro A.6	Percepción sobre el nivel de garantía de la seguridad social, según sexo .....	94
Cuadro A.7	América Latina (11 países): afiliación a sistema de pensiones: población ocupada urbana de 15 años o más, según sexo y tipo de inserción laboral, alrededor de 2005 y 2014 .....	95
Cuadro A.8	América Latina (17 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones y jubilaciones contributivas y no contributivas según sexo, alrededor de 2005 y 2014 .....	97
Cuadro A.9	América Latina (17 países): monto de las jubilaciones y pensiones según sexo, y relación de ingresos por jubilaciones y pensiones entre hombres y mujeres, alrededor de 2005 y 2014 .....	98
Cuadro A.10	América Latina (17 países): riqueza de las jubilaciones y pensiones promedio respecto al salario medio de la población asalariada de 55 a 64 años afiliada al sistema de pensiones, alrededor de 2005 y 2014 .....	100

**Gráficos**

Gráfico 1	América Latina (20 países): estimaciones y proyecciones de la población total.....	18
Gráfico 2	América Latina (18 países): esperanza de vida al nacer, alrededor de 2013 .....	19
Gráfico 3	América Latina (18 países): esperanza de vida al nacer sana (EVAS), alrededor de 2013 .....	19
Gráfico 4	América Latina (16 países): tasa de participación en la actividad económica, según edad y sexo, alrededor de 2013 .....	20
Gráfico 5	América Latina (18 países): distribución de la población femenina ocupada de 15 años y más por categoría de inserción laboral, alrededor de 2005 y 2013 .....	21
Gráfico 6	América Latina (18 países): distribución de la población masculina ocupada de 15 años y más por categoría de inserción laboral, alrededor de 2005 y 2013 .....	22
Gráfico 7	América Latina (18 países): ingreso laboral femenino como proporción del ingreso laboral masculino, según años de instrucción, alrededor de 2005 y 2013 .....	24
Gráfico 8	América Latina (16 países): afiliación a sistema de pensiones según sexo entre asalariados de 15 años o más, alrededor de 2014 .....	27
Gráfico 9	América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones y jubilaciones contributivas, según sexo y brecha de ingresos entre hombres y mujeres, alrededor de 2014 .....	28
Gráfico 10	América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones y jubilaciones contributivas y pensiones no contributivas según sexo, y brecha en los montos entre mujeres y varones alrededor de 2014.....	30
Gráfico 11	América Latina (7 países): afiliación a sistemas de pensiones de la población asalariada de 15 años y más, según sexo, alrededor de 2005 y 2014 .....	58
Gráfico 12	América Latina (16 países): afiliación a sistema de pensiones según sexo y edad, población asalariada de 15 años o más, alrededor de 2005 y 2014.....	58
Gráfico 13	Países seleccionados: afiliación a sistema de pensiones, población ocupada urbana de 15 años o más, según sexo, alrededor de 2005 y 2014 .....	59
Gráfico 14	Países seleccionados: afiliación a los sistemas de pensiones de la población ocupada urbana de 15 años y más, según sexo y tipo de inserción laboral, alrededor 2005 y 2014.....	60
Gráfico 15	América Latina (16 países): personas de 50 años y más que reciben pensiones según sexo y edad, alrededor de 2005 y 2014 .....	60
Gráfico 16	Países seleccionados: relación de ingresos por jubilaciones y pensiones contributivas entre mujeres y varones, de 65 años y más, según sexo, alrededor de 2014 .....	62
Gráfico 17	Países seleccionados: relación de ingresos por jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas entre mujeres y varones, alrededor de 2005 y 2014.....	62

**Recuadros**

Recuadro 1	El sistema previsional en Brasil .....	14
Recuadro 2	Una mirada a los sistemas previsionales en países del Caribe .....	31
Recuadro 3	El sistema de pensiones en El Salvador y su posible reforma .....	41
Recuadro 4	La Constitución Política del Ecuador, el reconocimiento del trabajo no remunerado y su inclusión en la seguridad social .....	52



## Resumen

---

El estudio ilustra las desigualdades de género en los sistemas de pensiones de América Latina, profundizando en las reformas implementadas luego de una primera ola reformista prevaleciente en la década de los noventa y por la cual se instalaron componentes de capitalización individual y contribución definida, ya sea como únicos pilares del sistema o para completar o competir con componentes de reparto y beneficio definido. Como consecuencia de las deficiencias identificadas tras esta primera generación de reformas se han empezado a llevar a cabo reformas de segunda generación. Incluso en un caso, el de Chile, justamente el país que exportó el modelo de capitalización individual, se ha iniciado un proceso que persigue una nueva reforma.

El estudio analiza las causas que dieron lugar a las reformas de segunda generación ocurridas en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Chile y el Uruguay, y los cambios introducidos. Asimismo, se incluyen las reformas sucedidas en la Argentina y el Ecuador, casos en los cuales se deja sin efecto el componente de capitalización individual, retornando al sistema de reparto y beneficio definido, e integrando luego, en el caso ecuatoriano, medidas de inclusión y reconocimiento del trabajo no remunerado. También se analiza el proceso en marcha en Chile para una próxima reforma. La selección de los países responde entonces a la realización de reformas de segunda generación u otras reformas operadas en lo que va del presente siglo que modifican las características de los sistemas previsionales. No obstante, también se abordan otros países de la región en diversos aspectos.

En este contexto, los objetivos del estudio son identificar y caracterizar las brechas de género en los sistemas previsionales de la región, indagando en los factores que las originan y explorando hasta qué punto reformas de segunda generación en la región permitieron mitigarlas. Con ello se espera aportar a la discusión sobre las mejores medidas que permitan transversalizar una perspectiva de igualdad de género en el funcionamiento de estos sistemas, indagando en los réditos de nuevos ciclos de reformas estructurales e identificando lecciones aprendidas de los procesos de reforma de primera y segunda generación.

El estudio evidencia que las desigualdades de género en los sistemas previsionales existen. Estas obedecen a que las desigualdades de género en el mercado del empleo se trasladan a estos sistemas, pero también responden a factores vinculados con su diseño.

Los efectos de las reformas de segunda generación en términos generales han sido positivos, con distintos alcances. En algunos casos integran buenas medidas de inclusión o solidaridad en sistemas estructuralmente excluyentes. Por lo mismo, la sostenibilidad de estos sistemas es cuestionable.

Entre las lecciones aprendidas se destaca que el tipo de esquema previsional es relevante para la igualdad de género, habiendo esquemas más favorables y otros más bien nocivos para esta finalidad. Asimismo, se enfatiza que las medidas de reconocimiento del cuidado son positivas y posibles en casi cualquier esquema que se adopte, aunque tendrán más impacto bajo lógicas redistributivas.

Además se resalta que garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas, frente al riesgo fiscal y el crecimiento demográfico implica apostar por la inclusión de grandes colectivos de población al componente contributivo, concretamente a las mujeres de diversos perfiles ocupacionales y varones del sector informal. Esto a su vez remite al difícil equilibrio entre los componentes contributivos y no contributivos de los sistemas.

Finalmente, existen otras lecciones aprendidas sobre temas más específicos que se abordan en el documento, tales como la integración de trabajadores y trabajadoras del sector informal a los sistemas previsionales y el rol ejercido por los componentes no contributivos de estos sistemas.

## Introducción

---

El estudio ilustra las desigualdades de género en los sistemas de pensiones en América Latina y analiza su abordaje en las reformas a estos sistemas implementadas luego de una primera ola reformadora en la década de los noventa y por la cual se instalaron componentes de capitalización individual y contribución definida, ya sea como únicos pilares del sistema o para completar o competir con componentes de reparto y beneficio definido.

Como consecuencia de las deficiencias identificadas tras esta primera ola reformista se han empezado a llevar a cabo reformas de segunda generación. Incluso en un caso, el de Chile, justamente el país que exportó el modelo de capitalización individual, se ha iniciado un proceso que persigue una reforma de tercera generación.

Se consideran reformas de segunda generación a los cambios operados sobre las reformas definidas como estructurales, que integraron por primera vez componentes de capitalización individual, y que en la difundida clasificación de Mesa Lago (2000) resultaron en sistemas sustitutivos, paralelos y mixtos. En el primer caso se reemplaza totalmente el sistema de reparto y beneficio definido (RBD) por uno de capitalización individual y contribución definida (CI); en el segundo, ambos sistemas conviven y compiten; mientras que los sistemas mixtos también tienen dos componentes, uno de RBD y otro de CI, pero estos no compiten sino que las pensiones entregadas están integradas por ambos. De esta manera, aquellos sistemas con un componente predominante de CI y con algún elemento solidario o no contributivo complementario, que no es de reparto, no constituyen sistemas mixtos.

El estudio analiza entonces las causas que dieron lugar a las reformas de segunda generación ocurridas en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Chile y el Uruguay, y los cambios introducidos. Asimismo, se exploran las reformas sucedidas en la Argentina y el Ecuador, casos en los cuales se deja sin efecto el componente de capitalización individual, retornando al sistema de reparto y beneficio definido, e integrando luego, en el caso ecuatoriano, medidas de inclusión y reconocimiento del trabajo no remunerado. También se analiza el proceso en marcha en Chile para una próxima reforma. La selección de los países responde entonces a la realización de reformas de segunda generación u otras reformas operadas en lo que va del presente siglo que modifican las características de los sistemas previsionales, aunque igualmente el documento refiere a otros países de la región en diversos aspectos.

En este contexto, los objetivos del estudio son identificar y caracterizar las brechas de género en los sistemas previsionales de la región, indagando en los factores que las originan y explorando hasta qué punto reformas de segunda generación en la región permitieron mitigarlas. Con ello se espera aportar a la discusión sobre las mejores medidas que permitan transversalizar una perspectiva de igualdad de género en el funcionamiento de estos sistemas, indagando en los réditos de nuevos ciclos de reformas estructurales e identificando lecciones aprendidas de los procesos de reforma de primera y segunda generación.

De otra parte, se aborda el debate entre los componentes contributivos y no contributivos de los sistemas previsionales, y dentro de estos últimos cuáles son sus variantes y se intenta dar un panorama del tratamiento de los trabajadores y trabajadoras del sector informal en los sistemas previsionales de la región.

El fin último de este estudio es aportar a la identificación de buenas prácticas y propuestas que contribuyan al ejercicio de los derechos económicos y sociales de las ciudadanas y ciudadanos, de manera de que los Estados cumplan con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el Convenio 102 sobre Norma Mínima sobre Seguridad Social de la OIT y la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Los instrumentos internacionales mencionados comprometen a los Estados, entre otras obligaciones, a crear las condiciones para el ejercicio del derecho a la Seguridad Social, al cuidado, a crear mecanismos flexibles de protección social, así como a garantizar el ejercicio de una vida digna en la vejez, la entrega de una prestación económica en la vejez, incluyendo una prestación reducida para los casos que no logren completar los requisitos de cotización y a que todos los derechos sean ejercidos en condiciones de igualdad entre varones y mujeres.

Sin embargo, las desigualdades de género observadas muestran precisamente el incumplimiento de los mandatos que establecen los tratados internacionales sobre otorgar iguales derechos a hombres y a mujeres en su acceso a la seguridad social y garantizar a todas y todos los ciudadanos el derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a un piso de protección social a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2016). En este contexto, aun persiste la posición de atribuir las desigualdades en el ámbito previsional a las características del mercado laboral, aduciendo que es en las políticas de empleo donde deben buscarse las soluciones. En este documento, se asume la necesidad de superar las dicotomías para abrir el espacio de discusión y facilitar la búsqueda de soluciones creativas a problemas complejos. Es así que se considera que en los debates nacionales deben evitarse dicotomías que pueden resultar tramposas, tales como la de responsabilidad de la Seguridad Social versus responsabilidad de las políticas de empleo o incluso la de RBD versus CI, como si fueran las únicas alternativas posibles.

Asimismo, cabe considerar que la OIT en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo (2011) señala como principios que deben orientar las políticas y decisiones estratégicas en el plano nacional: la cobertura universal; la materialización progresiva de esta cobertura, sin dejar por ello de proporcionar protección inmediata contra la discriminación; la adecuación de las prestaciones; las prestaciones basadas en derechos (consagradas en la ley y con enfoque de derechos); el pluralismo, referido a la posibilidad de optar por diversos medios, garantías o sistemas de seguridad social; la sostenibilidad financiera; la buena gobernanza; y la concentración en los objetivos sintetizados en un nivel mínimo de ingresos para todos los residentes.

## **I. Antecedentes: reformas de primera generación y sus efectos**

---

En los años noventa y en la primera década del presente siglo se llevaron a cabo en América Latina una serie de reformas previsionales. En la mayoría de los casos se implementaron diversas versiones de sistemas de capitalización individual y contribución definida (CI) para reemplazar total o parcialmente los sistemas de reparto y beneficio definido (RBD), debido sobre todo a problemas de sostenibilidad fiscal, que a su vez obedecieron principalmente a factores demográficos, a la dinámica del mercado laboral, a aspectos de diseño de los regímenes, a problemas de eficiencia administrativa, y en algunos casos, a una variedad de normas que representaban un caos jurídico respecto de las prestaciones que consagraban para distintos tipos de trabajadores y trabajadoras.

Los sistemas de CI son un invento regional. En efecto, en 1981 Chile decide desarrollar esta innovación en dictadura, instaurando un sistema de este tipo. El modelo luego sería importado por varios países de la región e incluso fuera de la misma, aun cuando en muchos casos se introdujeron variaciones importantes, básicamente manteniendo algún componente redistributivo, como se verá más adelante.

Los sistemas de RBD son de administración pública. En ellos las pensiones y jubilaciones tienen un monto predeterminado que se financia con las cotizaciones de los activos, que se fijan progresivamente según las reglas de cálculo de cada legislación, a los que se adicionan fondos públicos. Por su parte, los sistemas de capitalización individual son generalmente de administración privada y las pensiones responderán principalmente al monto acumulado por los propios aportes realizados y a la rentabilidad de dichos fondos en el mercado financiero. Este último aspecto ha sido otra de las promesas incumplidas de las reformas de primera generación (se suponía que los fondos previsionales ganarían una alta rentabilidad), pues en la mayoría de los casos la rentabilidad ha sido media o baja, tal como lo muestra por ejemplo la evidencia para el Estado Plurinacional de Bolivia que incluso ha tenido períodos de rentabilidad negativa, aun cuando también el caso de Colombia muestra durante determinado período una rentabilidad mayor a la exigida por ley (Uribe, 2004). No obstante, resulta alarmante que el riesgo lo asuman las personas afiliadas y que las pensiones estén parcialmente determinadas por la volatilidad de los mercados financieros, que como es sabido no dependen solo de regulaciones y resguardos nacionales.

Por su parte, los sistemas de RBD son especialmente sensibles al denominado “riesgo demográfico” es decir al envejecimiento de la población que causa el deterioro de la relación entre persona activas y pensionistas, pero no se ven afectados por la necesidad de mantener una rentabilidad financiera razonable en el largo plazo (Jiménez, Quezada y Huete, 2014).

Los sistemas de RBD se basaban en principios de universalidad, solidaridad, oportunidad, suficiencia, eficiencia, entre otros, pero no incluían la igualdad de género. De hecho, estos principios, incluso en su formulación teórica, excluían a las mujeres, pues fueron pensados para el trabajador hombre, jefe de familia y empleado del sector formal de la economía. Además, no obstante la enunciación expresa de estos principios en las legislaciones, no siempre se cumplían. Por su parte, los sistemas de CI responden a los principios de libre competencia y equivalencia (entre los aportes y los beneficios de cada asegurado) (Marco, 2014).

A pesar de que los principios orientadores del sistema de reparto no se materializaran siempre en la práctica, la modificación drástica en los mismos revela el cambio en la concepción de Seguridad Social que conllevaron las reformas, a tal punto que en su momento Pautassi (2002) hablaba de un cambio de paradigmas, que sin embargo no se dio en materia de género. En efecto, en los sistemas de RBD las mujeres accedían principalmente en virtud de sus roles de madre y esposa, igual que en los sistemas de CI. El vínculo con la Seguridad Social no era el status ciudadano, sino la calidad de trabajador o de esposa del mismo. Los supuestos de género subyacentes en las normas seguían siendo los mismos<sup>1</sup>.

Las mencionadas reformas a los sistemas de pensiones, que a la luz de experiencias más recientes han sido denominadas de “primera generación”, han sido clasificadas en estructurales y no estructurales. Esta ya clásica división (Mesa Lago, 2000) contempla tres tipos de reformas estructurales:

- i) Substitutivo, que reemplazan el sistema público de RBD por uno privado de CI. En esta categoría están el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, que fue el país pionero, El Salvador, México y la República Dominicana.
- ii) Mixto, que no clausura el sistema de RBD, sino que lo mantiene como un elemento solidario y básico del sistema, al que incorpora un componente de CI complementario, de manera que las pensiones quedan compuestas por una parte proveniente del sistema público y otra del privado. Las reformas de la Argentina, Costa Rica, Panamá y el Uruguay fueron de este tipo.
- iii) Paralelo, que también mantiene el sistema público de RBD, pero lo reforma y lo hace competir con un nuevo sistema de CI. Es decir que los ciudadanos y las ciudadanas deberán optar por uno de los dos. A este modelo corresponde el sistema de pensiones de Colombia y el de Perú.

Las reformas no estructurales mantienen el sistema público de RBD incorporando ciertas modificaciones para extender la cobertura, regularizar las condiciones de adquisición de los derechos, reducir o eliminar el déficit (usualmente endureciendo los requisitos de adquisición de las pensiones), aumentar la eficiencia en los entes gestores, mejorar la viabilidad financiera y proporcionar pensiones mejores. Es el caso de Brasil, el Paraguay o la República Bolivariana de Venezuela.

Las reformas estructurales tuvieron efectos negativos en la justicia social y en la igualdad de género, básicamente por las siguientes causas (Marco, 2004):

- i) Reproducen las diferencias del mercado del empleo, de manera que los grandes contingentes de trabajadores y sobre todo, trabajadoras en puestos laborales informales, temporales y discontinuos tienen pocas posibilidades de afiliarse y mantenerse en el sistema. De igual manera, el desempleo —sistemáticamente mayor entre las mujeres— también ejerce efectos negativos en la continuidad de las cotizaciones. Además, las brechas salariales se trasladan al sistema

---

<sup>1</sup> En otras palabras, lo que tienen en común los sistemas de RBD y los de CI, al menos en sus inicios, es el androcentrismo, pues ambos fueron pensados desde el varón para el varón. Al igual que las políticas públicas que se declaran neutras por estar dirigidas de manera formal indistintamente para mujeres y varones, los sistemas previsionales pretendidamente neutros son androcéntricos, por ello, por ejemplo, no consideran la realidad de discriminación las mujeres en el empleo ni el peso del cuidado en esta realidad. El acceso de las mujeres vía derechos derivados y de los varones por derecho propio grafica este abordaje que se materializa paradigmáticamente en la pensión por derecho propio versus la pensión de viudez. Por lo mismo, en muchos sistemas las mujeres no generaban pensiones de viudez para los varones.

previsional, pues las cotizaciones se realizan en función de las remuneraciones, con lo que la discriminación en esta materia contra las trabajadoras hace que estas tengan ingresos inferiores para cotizar. Estas desigualdades también inciden en los sistemas de RBD, pero en mucha menor intensidad pues los mecanismos solidarios de redistribución hacen que las desigualdades entre distintos niveles de ingreso, entre mujeres y varones, o entre generaciones, se vean atenuadas.

- ii) Incorporan fórmulas de cálculo de las pensiones que implican una discriminación expresa contra las mujeres; en todos los casos se estableció la utilización de tablas actuariales que diferenciaban entre la expectativa de vida masculina y femenina para el cálculo de las prestaciones. De esta forma, una de las pocas ventajas de las mujeres era transformada en un perjuicio que se agravaba en los países en que existía para ellas una menor edad de jubilación, ya que un monto acumulado menor debía dividirse por un número mayor de años, dando como resultado una pensión inferior.

Esta modalidad ha sido ya ampliamente criticada, ha sido prohibida, como se verá más adelante, en la legislación boliviana, y además ha sido materia de debate en el Diálogo Nacional de Seguridad Social llevado a cabo en el Uruguay para la reforma de segunda generación y en la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en Chile.

En los últimos casos mencionados se destaca cierto consenso por la utilización de tablas unisex, pero también la iniciativa de diferenciar entre colectivos ya sea por niveles de ingreso (en el caso de Chile) o por grupos de trabajadores y trabajadoras (por ejemplo entre administrativos y trabajadores de la construcción en el Uruguay). El sustento de estas iniciativas es que los sectores de mejores condiciones de vida e ingresos estarían siendo subsidiados por los sectores de menores ingresos, puesto que ya está comprobado que tienen una esperanza de vida menor. Sin embargo, estas propuestas no han prosperado.

Estudios de caso y simulaciones en varios los países de la Unión Europea muestran el peso específico relevante de las tablas diferenciadas para el cálculo de las prestaciones. En este sentido se encontraron impactos significativos perjudiciales a las mujeres, que de hecho han sido consideradas abiertamente discriminatorias por la Corte Europea de Justicia<sup>2</sup> y en la actualidad suelen utilizarse tablas únicas.

Cabe resaltar además que estas causas de discriminación —es decir el no contemplar las desigualdades y diferencias en los perfiles ocupacionales y en las remuneraciones, así como las fórmulas de cálculo de las pensiones— no eran consideradas con anterioridad a las reformas de primera generación, es a partir de los efectos diferenciados que tienen estas sobre mujeres y varones que se visibilizan.

- i) Excluyen a quienes se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo, es decir, que alrededor del 50% de las mujeres, no tiene acceso a las pensiones o se encuentran a expensas de recibir una pensión de viudez o asistencial. Este aspecto también se presentaba en los sistemas de RBD, precisamente porque las mujeres accedían a los sistemas previsionales fundamentalmente en virtud de su vínculo con un varón, es decir vía pensiones de viudez.
- ii) Las mujeres representan la mayoría de las personas adultas mayores y además deberían pasar más tiempo como jubiladas puesto que tienen una esperanza de vida mayor, pero —con excepciones como la uruguaya— están sub-representadas entre los perceptores de jubilaciones.

Ahora, las reformas de reparto, capitalización nocional y contribución definida, como la de Brasil, también han tenido impactos no deseados sobre la igualdad de género, debido, una vez más, a que trasladan las inequidades del mundo laboral al sistema previsional y a que estrechan la relación entre aportes y beneficios. Sin embargo, estos efectos han sido notablemente menores que en los casos de capitalización individual, al punto que las brechas han ido cerrándose.

Un sistema de reparto y contribución definida organizado en cuentas nocionales tiene las características que se mencionan a continuación. Para empezar, las cuentas nocionales son cuentas virtuales que representan las contribuciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios de dichos aportes. Ahora, la rentabilidad, los rendimientos, no se determinan como en los seguros privados o

<sup>2</sup> Para mayor información, véase la sentencia de la Corte de Justicia “Test-Achats ruling of March 2011”, [en línea]: [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/09c236\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/09c236_en.pdf).

como en la CI. Los rendimientos se calculan de acuerdo con un tanto nocional, que puede ser la tasa de crecimiento del PIB, de los salarios medios, de los ingresos por cotizaciones, u otro parámetro. Al momento de la jubilación, la persona recibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, de la esperanza de vida (usualmente la misma para mujeres y varones), del tanto nocional utilizado y de algún otro elemento de redistribución que se incluya. Se trata sin embargo de un esquema de reparto porque los aportes de las personas activas financian la jubilación de las pasivas e integra además otros componentes de solidaridad que suelen plasmarse, según se mencionó, en los factores actuariales utilizados, que adoptan la forma de una ecuación. Por cierto que no existe una fórmula única sino que los distintos países (por ejemplo Alemania, Italia, Finlandia, Portugal, Suecia, además de Brasil) han ideado diversas fórmulas matemáticas para determinar las pensiones.

Incluso en este sistema se ha verificado la conveniencia de contemplar otros pilares que garanticen un ingreso mínimo, sobre todo para los casos de mujeres de menores ingresos y trayectorias laborales más discontinuas (Arza, 2015; Jiménez; Quezada y Huete, 2014). El sistema de pensiones en Brasil muestra una experiencia interesante en esta línea (véase el recuadro 1).

### **Recuadro 1 El sistema previsional en Brasil**

Brasil destaca en materia de pensiones en el contexto regional por sus altas coberturas y reducción de brechas de género, más aun considerando que no se trata de un caso con trayectoria histórica de regímenes de bienestar, sino de coberturas conseguidas en dos décadas. Junto con el Uruguay, la Argentina y Chile, tiene entre las más altas tasas de perceptores y perceptoras de pensiones mayores de 65 años (véase el gráfico 10) y las más bajas tasas de pobreza en ese tramo de edades<sup>a</sup>.

El sistema previsional tiene un esquema de reparto y contribuciones definidas. La vigencia de este sistema en el país es una herencia de la Constitución de 1988 y data de 1998-1999. La norma magna dispone que las prestaciones de la Seguridad Social no pueden ser inferiores al salario mínimo. Establece también la cobertura de las trabajadoras rurales, implicando un cambio de paradigma en relación a la noción previa bajo la cual la cobertura previsional en estos hogares correspondía al jefe de familia varón.

El financiamiento de la previsión social es tripartito. Los porcentajes de cotización varían entre un grupo del empleo y otro. Así, los empleadores pagan un 20% sobre el total de su planilla; los trabajadores y trabajadoras del sector formal entre un 7,6% y un 11%, dependiendo del nivel de ingresos; los trabajadores autónomos entre el 5% del salario mínimo y el 11% de ingresos; los empleadores rurales el 2,6%. En el régimen general se requiere que los varones tengan 35 años de contribución y las mujeres 30 años de aporte, con estas cotizaciones las personas se pueden jubilar independientemente de la edad; la otra modalidad es la jubilación por edad, a los 65 y 60 años de edad respectivamente en las áreas urbanas. Efectivamente, hay una medida de acción positiva en que la menor edad de jubilación también va acompañada de 5 años de cotización menos. En las áreas rurales rige un régimen especial, con edades de jubilación también diferenciadas, 55 años para las mujeres y 60 para los varones.

Para el cálculo de las prestaciones del régimen general se utiliza un factor previsional, una fórmula de cálculo que es obligatoria en el caso de las jubilaciones por tiempo de cotización y que usa una tabla de mortalidad unisex. En el caso de la jubilación por edad, el factor previsional puede ser usado a elección del titular de la pensión.

Los resultados positivos de este sistema, los cuales se evidencian en las mayores coberturas y menores brechas de género comparado a otros sistemas de la región, responden también a medidas en distintas dimensiones tradicionalmente desatendidas por los sistemas de pensiones latinoamericanos: el trabajo en áreas rurales, el trabajo no remunerado y más recientemente, y aun con resultados limitados, el trabajo por cuenta propia.

Paradigmático resultan, por ejemplo, medidas como el Seguro Agrario que requiere una cotización sobre el 2,1% del valor del producto vendido (la empresa compradora actúa como agente de retención y efectúa la contribución). Este aporte es sobre todo simbólico, ya que el financiamiento es casi en su totalidad público. La pensión de PRORURAL tiene un monto único y es equivalente a un salario mínimo.

La pensión de las "amas de casa", vigente desde 2012, tiene también un financiamiento predominantemente público. Para acceder a esta pensión, se requiere inscribirse en el "CadUnico", que es el catastro de programas sociales en el país, y aportar una cotización del 5% del salario mínimo. Asimismo, por la Enmienda Constitucional No 722 de 2013 se integra a las trabajadoras domésticas asalariadas a la previsión social.

## Recuadro 1 (conclusión)

La inclusión del trabajo por cuenta propia se lleva a cabo mediante la iniciativa denominada Cobertura previsional para los MEI (Micro-emprendedor Independiente), destinada a formalizar a los millones de trabajadores independientes que operan fuera de la formalidad a cambio de un pago mensual muy reducido, el 5% del salario mínimo. Este componente de la previsión social enfrenta sin duda desafíos importantes, pues no basta con el enrolamiento de los y las trabajadores independientes, sino que se requiere su continuidad en las prestaciones. No obstante, ha sido una iniciativa exitosa cuando menos en el registro de este segmento del empleo, aun cuando persisten importantes desafíos en materia de cobertura del sector informal.

Fuente: Elisete Berchiol da Silva, Presentación al I Foro Iberoamericano sobre equidad de género en los Sistemas de Seguridad Social, Cartagena de Indias, Organización Iberoamericana de Seguridad Social -OISS, 14 al 18 de julio de 2014; Enid Rocha da Silva y Helmut Schwarzer "Protección social, pensiones y género en Brasil". *Fabio Bertranou y Alberto Arenas Eds. Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, OIT, 2003.

<sup>a</sup> De acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. En 2014, la incidencia de la pobreza entre las personas mayores de 65 años en Brasil llegaba al 2,6%. Véase [en línea]: [http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc\\_HTML.asp](http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp).

En efecto, los sistemas que estrechan la relación entre aportes y prestaciones, sin atender a los factores que inciden en las lagunas previsionales, reproducen las desigualdades sociales y de género. Esto sucede de forma especialmente marcada en los sistemas de CI, tal como se mostró hace 15 años en el proyecto "Impacto de género de las reformas de pensiones en América Latina" llevado a cabo por la División de Género de la CEPAL. Por lo mismo, este proyecto evidenció que los efectos negativos de las reformas previsionales de CI sobre la equidad de género habían sido menores en aquellos casos en los cuales se mantuvo un componente de reparto y beneficio definido<sup>3</sup>.

La realidad de bajísima cobertura en algunos casos, insuficiencia de las prestaciones en gran parte de los países, presión fiscal motivada por las desigualdades de género, pues las mujeres constituyen la mayoría de los destinatarios de las pensiones no contributivas, sumada a la baja legitimidad de los sistemas previsionales, hace que en un momento la idea de la necesidad de las reformas de segunda generación se instale en la agenda pública y política. Es así que entre los años 2008 y 2010 Chile<sup>4</sup>, el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia, en ese orden, sancionarán sus reformas. Además vendrán otras reformas que no llegan a constituir cambios de segunda generación.

Las reformas de segunda generación desdibujan las clasificaciones mencionadas, pues sistemas de capitalización individual puros como el boliviano y el chileno introducen elementos solidarios pero sin llegar a conformar sistemas mixtos, según la definición expuesta anteriormente, es decir que combinen un componente de RBD y otro de CI.

Estos procesos operan en un contexto muy distinto al de las reformas de primera generación. Obvia y afortunadamente ya no son épocas ni de dictaduras ni de ajustes estructurales, pero hay además una constante en las políticas sociales. Así lo muestra un estudio sobre protección social que abarcó 20 estudios de caso en la región. Como primera constatación general de este esfuerzo comparado surge que en los últimos diez años, la región asiste a una importante transformación de su matriz de protección social y en general de sus políticas sociales. En segundo lugar, esta transformación lleva en sus vectores fundamentales una orientación muy diferente a la que caracterizó las reformas de los años ochenta e inicios

<sup>3</sup> Para mayores antecedentes, véase Marco (2004a).

<sup>4</sup> Por ejemplo en Chile, el año 2005, un año antes de instalarse la Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y cuando ya se debatía sobre la conveniencia de la misma en instancias académicas y políticas, la Superintendencia de Fondos de Pensiones, publica un informe que revela que de continuar con el sistema entonces vigente entre el 50 y el 60% de las personas afiliadas no alcanzaría a cubrir las cotizaciones para financiarse la pensión mínima y que entre ellas cerca del 70% serían mujeres. Estas cifras ya habían sido mencionadas en la prensa en noviembre de 2004, momento en que se asumen por primera vez las desigualdades de género como causales de reforma, y en que se realiza la conferencia "Desafíos en el Sistema Chileno de Pensiones: Competencia y Cobertura", realizada el 11 y 12 de noviembre de 2004 en Santiago, Chile, y organizada por el Centro de Estudios Públicos y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile. Al respecto ver: <http://www.safp.cl/portal/informes/> y Yañez (2010).

de los noventa. Si dicha época se caracterizó por una importante retracción y limitación de la acción social del Estado el nuevo siglo presenta una expansión de la acción estatal en materia social (Cecchini; Filgueira y Robles, 2014).

El citado estudio evidencia también que América Latina y el Caribe asiste desde hace más de una década a un sostenido esfuerzo por incrementar la cobertura de la protección social. Ello se manifiesta al menos en cuatro áreas de la política social: jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores, transferencias monetarias a familias con hijos, acceso a servicios y aseguramiento de salud y finalmente, protección al trabajador. Y quizás lo más interesante a efectos del presente documento, es que también muestra cómo en estas cuatro esferas las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo, entre la focalización y la universalidad y entre el sujeto aportante y el receptor del beneficio se están redefiniendo.

En tanto las reformas privatistas y paramétricas de los años ochenta y noventa buscaban limitar a la capacidad de pago y al control fiscal y actuarial el acceso a la protección social, las reformas del nuevo siglo van en la dirección opuesta, buscando expandir la cobertura más allá de la equivalencia actuarial (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014), intentando garantizar pisos de protección social y explorando mecanismos de acceso no contributivos.

Por último, es preciso mencionar que las mujeres estuvimos ausentes en la reformas de primera generación, ya sea porque no había posibilidades de opinar y participar, como en el caso chileno, o porque directamente se desconocían los posibles impactos de las reformas previsionales sobre la equidad y la igualdad. En cambio, en los procesos de segunda generación ya se tenía evidencia de estos impactos, había mayor conocimiento acumulado y en algunos casos los procesos participativos promovidos por el Estado como la labor de los Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres facilitaron la integración de demandas de género.

## **II. Caracterización de las desigualdades de género en los sistemas de pensiones de la región**

---

El contexto demográfico y la situación de las mujeres en el empleo representan realidades que son más que un escenario de actuación para los sistemas previsionales. Se trata de factores que incidirán directamente en el ejercicio de los derechos económicos y sociales y en la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social. Por ello, a continuación se presenta un panorama de estas realidades, para abordar luego las brechas en los sistemas previsionales.

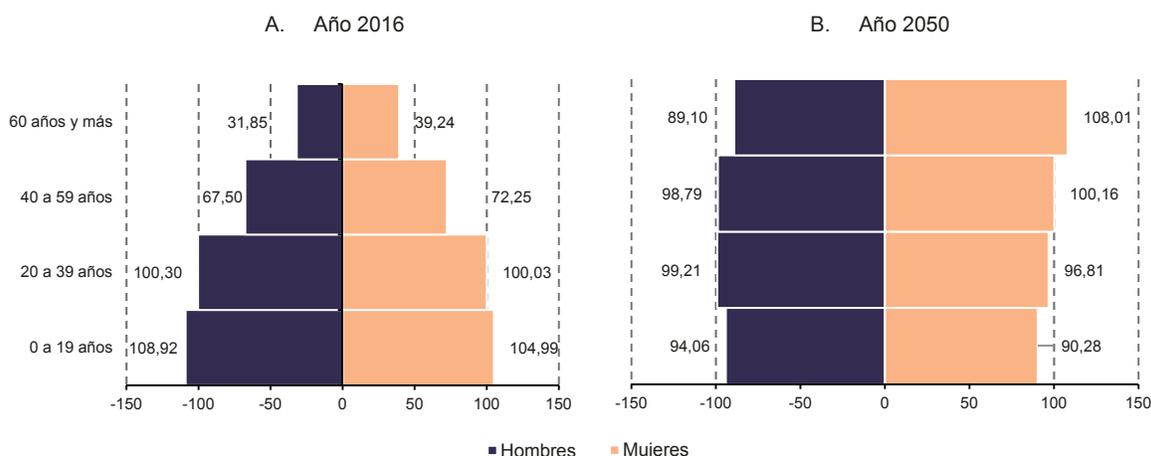
### **A. El contexto demográfico**

El gráfico 1 muestra una síntesis de la situación regional de envejecimiento progresivo de su población. Como se trata de promedios, obviamente se esconde la enorme diversidad de etapas de transición demográfica que hay entre los países, por lo que luego se verán también indicadores que visibilicen esas diferencias.

Se aprecia que se trata aún de una región joven, pero ya no tanto. Entre los años 1980 y 2030 la proporción de niñas y niños menores de 1 años de edad desciende a la mitad, mientras que las y los mayores de 65 años casi se triplican (véase el cuadro A.1). Los datos también muestran que la relación de dependencia aumenta, aunque la región todavía experimenta un bono demográfico. Y es que mientras que en el año 1980 había 10 personas mayores por cada 100 jóvenes, en el año 2050 habrá 110 personas mayores por cada 100 jóvenes.

Si se vuelve atrás en el tiempo, se aprecia aún con más nitidez que la región pasó de una estructura de población joven en 1950, a una población en proceso de envejecimiento en la actualidad, y esto continuará con fuerza en las próximas décadas (Hunchuan, 2013).

**Gráfico 1**  
**América Latina (20 países): estimaciones y proyecciones de la población total**



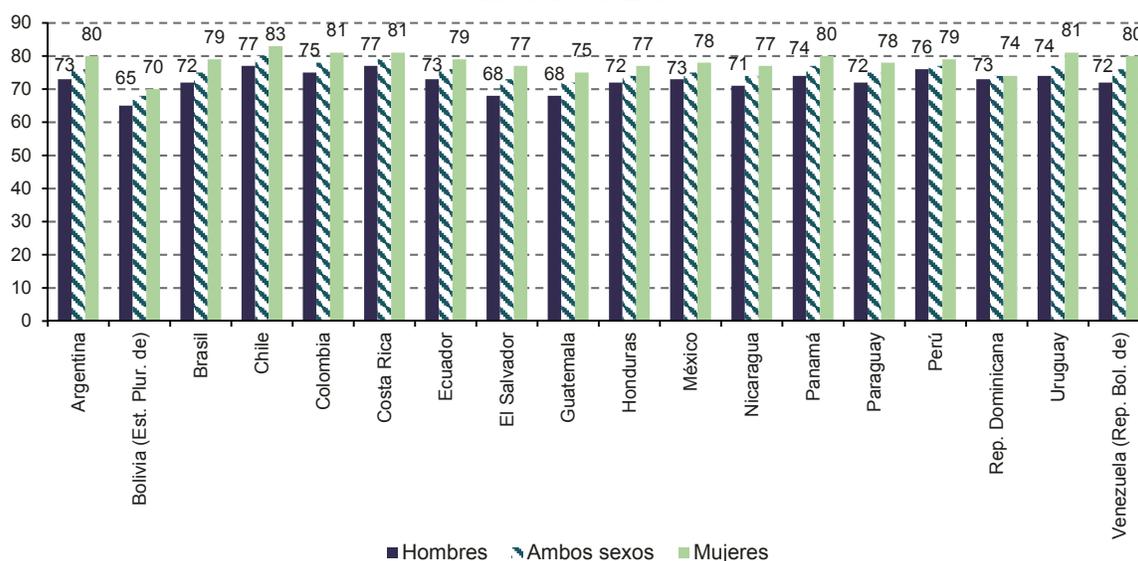
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.

En el anexo se muestran datos por país que dan cuenta de la diversidad regional (véase el cuadro A.1) Así, hay países como el Uruguay donde casi una de cada cinco mujeres tiene 65 años y más y otros como el Estado Plurinacional de Bolivia donde menos del 7% de las mujeres está en ese rango de edad y más de un tercio de su población tiene menos de 14 años. En todos los países sistemáticamente hay una mayor proporción de mujeres mayores de 65 años que de hombres. También son llamativos algunos países por la celeridad de los cambios que están experimentando en materia demográfica. Es el caso de Chile, que pasará a tener casi un cuarto y un quinto de varones y mujeres respectivamente mayores de 65 años en el 2050.

Por último, la esperanza de vida al nacer y la esperanza de una vida sana también revelan las diferencias entre países y en algunos casos fenómenos tales como el “envejecimiento dentro del envejecimiento”. Este fenómeno refiere al hecho de que en América Latina la población de 80 años y más lleva un ritmo de crecimiento más rápido que el de cualquier otro grupo de edad. En 1950, en América Latina y el Caribe había solamente un 0,4% de personas de edad muy avanzada; en 2010, este grupo de población ya se había casi cuadruplicado y representaba un 1,5%. Esta proporción continuará aumentando rápidamente hasta llegar a mediados del siglo XXI al 6% y, en 2075, una de cada 10 personas tendría más de 80 años, superando incluso a la población de menores de 10 años. En consecuencia, el grupo de personas mayores experimenta su propio proceso de envejecimiento (Huenchuan, 2013).

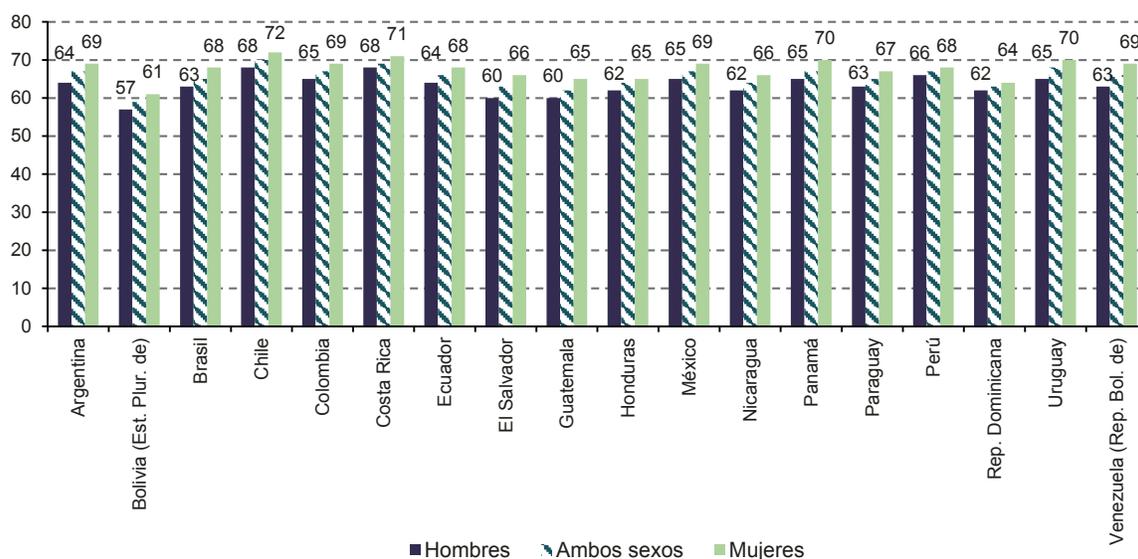
Por cierto, que una vez más las diferencias y desigualdades de género son sistemáticas. Por un lado, como es sabido siempre las mujeres tienen en promedio una mayor esperanza de vida, pero resulta que la diferencia entre esta cifra y la esperanza de vida saludable es mayor que en el caso de los varones (véase el gráfico 3).

**Gráfico 2**  
**América Latina (18 países): esperanza de vida al nacer, alrededor de 2013**



Fuente: Organización Mundial de la Salud, Global Health Observatory (GHO), [en línea]: <http://www.who.int/gho/database/en>.

**Gráfico 3**  
**América Latina (18 países): esperanza de vida al nacer sana (EVAS), alrededor de 2013**



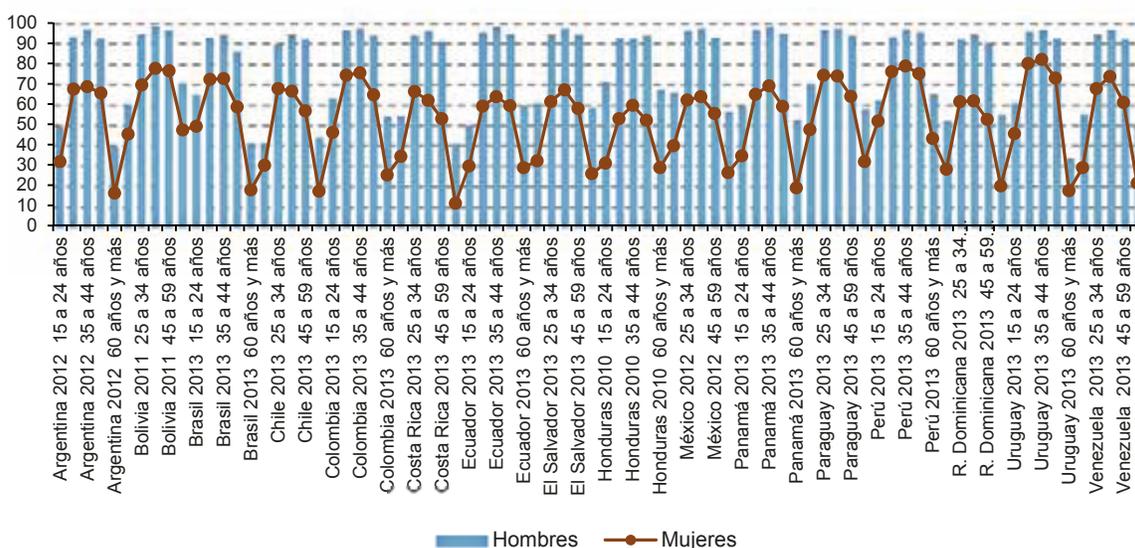
Fuente: Organización Mundial de la Salud, Global Health Observatory (GHO), [en línea]: <http://www.who.int/gho/database/en>.

## B. El empleo

La participación de las mujeres en el empleo es un requisito para su autonomía económica, aunque no la garantiza *per se*, dicho en otras palabras es un requisito indispensable pero no suficiente. La autonomía dependerá también de la libre disposición de los ingresos propios de las mujeres y de las condiciones de ejercicio del derecho al trabajo. Se trata entonces de tener ingresos propios, que éstos sean suficientes, de tener buenas condiciones de trabajo, y libre disposición de los ingresos (Rico y Marco, 2010).

En el gráfico 4 se muestran las heterogeneidades entre los países y casos como Costa Rica con una baja participación femenina frente a otros como el Uruguay o el Estado Plurinacional de Bolivia con participaciones más altas. Se señalan estas diferencias para retomarlas luego al tratar la situación de las brechas en los sistemas previsionales. También a estos efectos, debe hacerse notar, en gran parte de los casos considerados, la leve disminución en la participación laboral de ambos sexos después de los 60 años de edad en los dos años abordados en el gráfico 4, lo cual puede estar indicando una leve mejoría en la situación previsional de las personas mayores.

**Gráfico 4**  
**América Latina (16 países): tasa de participación en la actividad económica,**  
**según edad y sexo, alrededor de 2013**



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

También las diferencias de participación laboral entre países para la población de 60 años y más, tanto entre los varones como entre las mujeres, adelantan la situación real de protección del sistema de Seguridad Social. Por ejemplo, se aprecia que mientras el 16 % de las mujeres argentinas mayores de 60 años participa en el empleo, lo hace un 47% de las bolivianas de esas edades.

La brecha de género en la participación en el empleo se presenta en todos los países y en todos los tramos de edades. En ambos sexos la mayor participación laboral se da entre las edades comprendidas entre los 24 y los 44 años, justamente la etapa de la vida más demandante en términos de crianza de la niñez.

El trabajo remunerado es desempeñado por la mayoría de las mujeres de forma conjunta con los trabajos de cuidado, crianza y domésticos que desarrollan en sus hogares de forma no remunerada y que siguen siendo una responsabilidad casi exclusivamente femenina, tal como muestran las Encuestas de uso de Tiempo en la región, entre otras evidencias de esta desigualdad.

Las responsabilidades de cuidado y domésticas que cumplen las mujeres inciden en las formas de desigualdad que experimentan en el empleo. No obstante, el mercado laboral no solo es reproductor de la división de roles que tiene lugar en los hogares, sino que es generador de nuevas desigualdades (Marco, 2015).

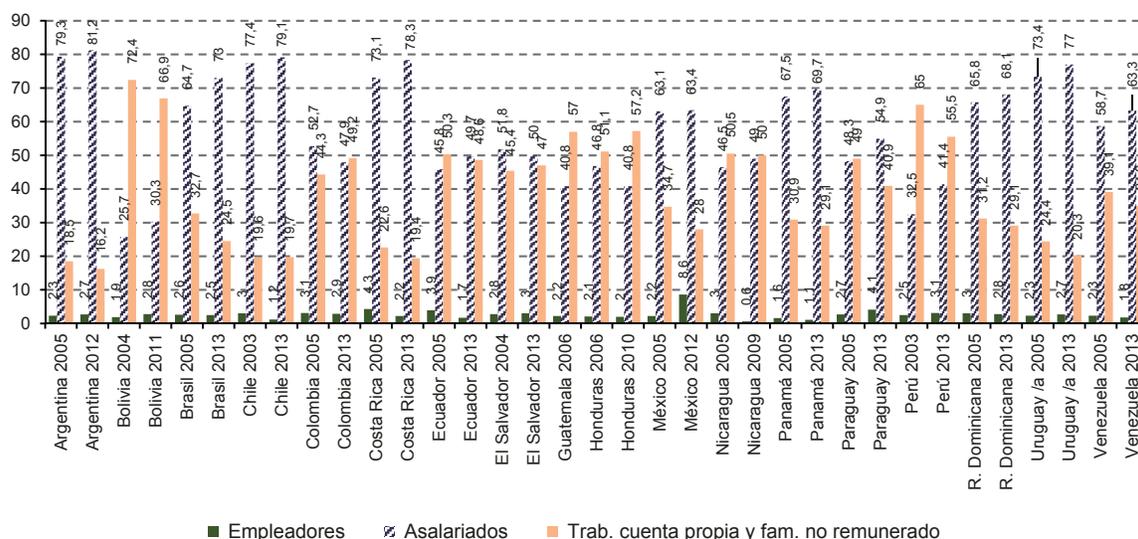
Efectivamente, se han esquematizado las desigualdades de género en el empleo en: i) la segmentación ocupacional, es decir la predominancia de mujeres en ciertas categorías de puestos de trabajo. Esta segmentación puede ser horizontal y vertical. La primera por la fragmentación de los tipos

de empleos y sectores (por ejemplo la mayor presencia de mujeres en los servicios sociales y personales) y la segunda por la ausencia de mujeres en los empleos de mayor jerarquía, poder y remuneración; ii) desigualdad en las remuneraciones, que responde en parte al fenómeno de la segmentación ocupacional, pero que además tiene otras causas como formas de discriminación directa en función del género, y iii) el mayor desempleo femenino en la mayoría de los países. Por cierto que también hay otras expresiones, tal vez más crudas de desigualdad como el acoso sexual en el empleo y otras formas de violencia de género (Rico y Marco, 2010).

En los gráficos 5 y 6 se aprecia parte de la segmentación vertical, pues la proporción de varones empleadores duplica a la de mujeres. En esta distribución de ocupadas y ocupados por tipo de inserción laboral a través del tiempo se ve también que en los países considerados en este estudio (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay), siguiendo la tendencia regional, parecería haber una leve mejoría en la situación de las mujeres, pues disminuye su proporción en el trabajo familiar no remunerado y cuenta propia, a la vez que se incrementa en el trabajo asalariado, y aunque muy poco, también entre los empleadores.

Esta mejoría en la calidad de la inserción también se aprecia si se acude a la categoría de “población ocupada en sectores de baja productividad”, cuyas estadísticas se pueden consultar en anexos (véase el cuadro A.3), y donde destaca un descenso en la proporción tanto de varones como de mujeres ubicados en estos puestos de trabajo de deficiente calidad. Este descenso es levemente mayor en las mujeres, donde destaca la disminución de la proporción de dedicadas al empleo doméstico, que en casos como el chileno es notable y en otros como el de Costa Rica menos pronunciado.

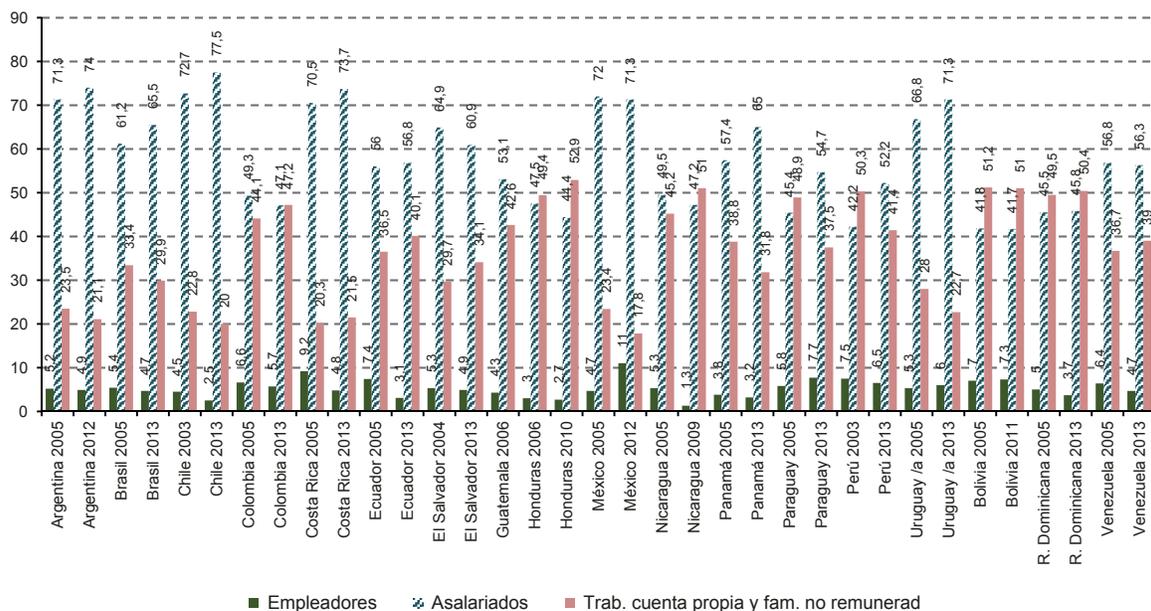
**Gráfico 5**  
**América Latina (18 países): distribución de la población femenina ocupada de 15 años y más por categoría de inserción laboral, alrededor de 2005 y 2013**



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

<sup>a</sup> Zonas urbanas.

**Gráfico 6**  
**América Latina (18 países): distribución de la población masculina ocupada de 15 años y más por categoría de inserción laboral, alrededor de 2005 y 2013**



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

Si se analiza la categoría de empleo informal, según la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se aprecia una tendencia similar a la mencionada para baja productividad.

**Cuadro 1**  
**América Latina (14 países): tasa de empleo informal no agrícola, según sexo, 2009 y 2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

País	Total		Hombres		Mujeres	
	2009	2013	2009	2013	2009	2013
Argentina <sup>b</sup>	49,2	46,7	48,5	47,0	50,1	46,6
Brasil <sup>c</sup>	41,6	36,4	38,4	35,3	45,4	37,8
Colombia	57,2	54,4	54,2	50,8	60,6	58,7
Costa Rica	53,6	53,7	50,6	50,3	57,6	58,4
Ecuador	43,5	30,7	42,0	26,8	45,9	36,0
El Salvador <sup>c</sup>	60,6	49,3	58,4	48,0	63,4	51,2
Guatemala <sup>d</sup>	66,2	65,6	60,1	58,9	72,1	72,2
Honduras	75,1	73,6	70,4	70,1	80,3	77,7
Panamá	73,2	72,8	72,3	70,6	74,2	74,9
México	43,8	40,4	41,8	40,1	46,5	40,8
Paraguay	69,9	63,8	67,0	61,0	73,9	67,3
Perú	69,7	64,1	64,8	58,7	75,4	70,3
República Dominicana	48,3	51,2	46,3	49,7	51,2	53,2

Cuadro 1 (conclusión)

País	Total		Hombres		Mujeres	
	2009	2013	2009	2013	2009	2013
Uruguay	38,7	33,1	39,2	33,6	38,2	32,5
América Latina (promedio simple) <sup>e</sup>	56,5	52,6	53,9	50,1	59,6	55,5
América Latina (promedio ponderado) <sup>c</sup>	50,1	46,8	47,2	44,5	53,8	49,7

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe", Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

<sup>a</sup> La noción de empleo informal propuesta por la OIT comprende a aquellas relaciones laborales que no se encuentran cubiertas por las normas de protección establecidas en la legislación laboral o social, ya sea por razones de hecho o de derecho. Esta condición de empleo informal se observa tanto entre las personas ocupadas en los sectores formal e informal, como en el servicio doméstico de los hogares. Para una referencia en detalle sobre esta definición, véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), "La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal", Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2013.

<sup>b</sup> Zonas urbanas.

<sup>c</sup> Datos preliminares.

<sup>d</sup> Datos de 2009 corresponden a 2010.

<sup>e</sup> El promedio simple no es publicado por la OIT, sino que corresponde a un cálculo propio.

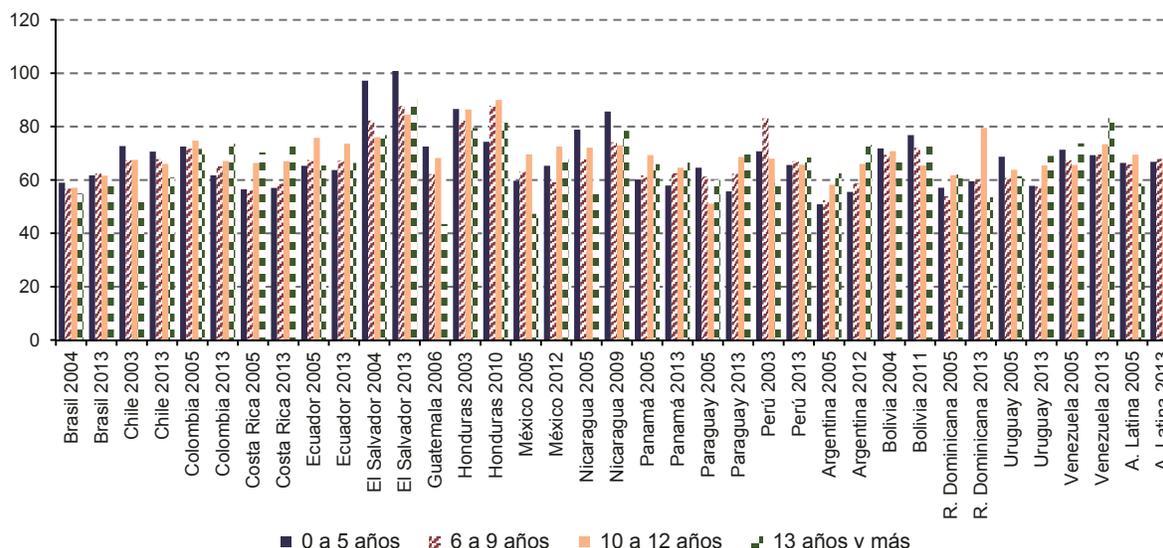
Si bien en el cuadro 1 no se cuenta con los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, se aprecia que entre los países considerados en este estudio Costa Rica es el único donde no descienden las tasas de empleo informal (tampoco lo hacen en Guatemala, México, Panamá y República Dominicana), mientras que hay un descenso considerable en el Ecuador y el Uruguay (además de Brasil) especialmente entre las mujeres y más moderando en la Argentina.

En suma, si se adoptan como *proxys* de la calidad del empleo la proporción de población ocupada en sectores de baja productividad o en el empleo informal o la distribución por tipo de inserción laboral, parece haber cierta mejoría en el período de tiempo transcurrido entre los años 2005 y 2013. Mejoría que es leve y que se aprecia tanto en mujeres como en varones, pero más pronunciadamente en las primeras por lo que también hay un leve estrechamiento de las brechas de género en el empleo. No obstante, la proporción de mujeres en empleos de baja productividad e informales sigue siendo considerable y representa un enorme desafío para los sistemas previsionales, pues se trata de sectores prácticamente excluidos de la cobertura.

En cuanto a los ingresos laborales, hay países donde no se han experimentado mejoras entre los años considerados (entre 2005 y 2013), y en el promedio regional de hecho la brecha sigue siendo cercana al 30%. Sin embargo, también se verifica una mejoría en algunos países, en unos casos muy pequeña en otros más considerable, pero en todos los países y con cualquier nivel educacional hay una brecha importante entre los ingresos que obtienen mujeres y varones en su empleo, que se agrava en ciertos países entre las más educadas (como también se aprecia en el promedio regional). Ello plantea desafíos complejos para las políticas de empleo, pues no es suficiente con que las mujeres equiparen o superen a los varones en su educación.

Lo expuesto en esta sección permite vislumbrar la incidencia de las desigualdades en el empleo sobre las pensiones. En primer lugar están las mujeres que no participan de la actividad económica, que quedan por tanto fuera de los sistemas previsionales contributivos; luego las trabajadoras por cuenta propia y familiares remuneradas, categoría que aunque tiene un leve descenso en casi todos los casos y en el promedio regional, aún es considerable y se trata de trabajadoras potencialmente excluidas de la seguridad social en muchos países. Y por último, están las brechas en los ingresos laborales que necesariamente implicarán cotizaciones inferiores para las mujeres.

**Gráfico 7**  
**América Latina (18 países): ingreso laboral femenino como proporción del ingreso**  
**laboral masculino, según años de instrucción, alrededor de 2005 y 2013**



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

Debe considerarse además el efecto de las interrupciones en la trayectoria laboral debidas a diversos motivos, entre ellos, al cuidado, y el cambio de una categoría ocupacional a otra (asalariada formal a asalariada informal o cuenta propia). Ello entraña interrupciones en las cotizaciones. Lamentablemente, las encuestas disponibles no permiten mostrar el efecto de las interrupciones y cambios en las trayectorias laborales sobre la continuidad en las cotizaciones.

Y es que la lógica contributiva marca importantes asimetrías, debido al acceso desigual al mercado del empleo, a las menores remuneraciones y a la discontinuidad en las cotizaciones, no siempre ligadas al cuidado de niños, sino también al cambio entre categorías ocupacionales (Marco, 2015). ¿Debe por ello acudir a sistemas previsionales no contributivos financiados con impuestos generales? La respuesta no es tan sencilla, como se verá en la sección IX de ese documento, ya que apostar por potenciar únicamente los componentes no contributivos de la Seguridad Social conduce a una segmentación de género de las prestaciones previsionales: las mujeres concentradas en las no contributivas y los varones en las contributivas.

### C. Autonomía económica en la vejez

El indicador de mujeres sin ingresos propios ha significado un notable aporte a los estudios de género. Se trata realmente de una síntesis de los déficits en materia de autonomía económica. En efecto, en todos los casos, y sin importar las edades consideradas, siempre la proporción de mujeres sin ingresos propios es mucho mayor que la de los varones. No obstante, este porcentaje es menor entre las mujeres mayores de 65 años y más que entre las mujeres menores de esta edad. Ello se debe obviamente al rol de la previsión social. Ahora entre las mujeres mayores que tienen ingresos propios habrá quienes reciben prestaciones no contributivas, contributivas, de viudez u otras fuentes de ingresos.

**Cuadro 2**  
**América Latina (18 países): población sin ingresos propios por sexo y tramos de edad**  
*(En porcentaje)*

País	Año	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina <sup>a</sup>	2005	13,1	35,0	8,0	25,7
	2012	9,7	22,8	2,4	4,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	13,0	42,5	14,0	43,6
	2011	10,7	38,9	0,7	1,3
Brasil	2005	17,4	34,8	2,1	10,5
	2014	15,7	26,8	3,2	10,2
Chile	2003	10,6	39,3	3,1	20,5
	2013	9,5	23,0	2,7	8,8
Colombia	2005	13,1	42,5	20,6	47,6
	2014	10,4	26,3	11,9	27,4
Costa Rica	2005	8,3	41,3	7,4	33,7
	2014	10,5	35,0	6,6	25,6
Ecuador	2005	12,0	36,4	16,7	40,0
	2014	9,1	35,6	6,3	18,5
Guatemala	2002	11,2	43,5	8,3	35,5
	2014	14,0	51,0	16,8	49,2
Honduras	2003	14,1	44,0	14,6	33,7
	2010	16,1	40,8	14,2	28,1
México	2005	10,4	41,2	16,7	42,5
	2014	7,5	30,1	4,2	15,4
Nicaragua	2005	24,5	59,9	44,5	82,7
Panamá	2005	9,0	36,8	8,8	27,1
	2014	8,1	28,1	4,5	14,6
Perú	2003	22,0	41,5	11,1	32,5
	2014	15,1	28,9	9,7	23,7
Paraguay	2005	16,1	37,9	20,5	35,8
	2014	13,6	32,1	13,3	27,8
República Dominicana	2005	15,1	41,5	19,5	38,9
	2014	12,6	29,7	16,4	25,9
El Salvador	2004	25,7	47,9	35,5	55,2
	2014	16,0	35,7	15,9	32,1
Uruguay <sup>a</sup>	2005	7,1	19,7	1,3	9,8
	2013	5,5	14,3	1,2	9,5
	2014	5,4	13,9	1,5	9,2
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	14,0	39,9	22,4	49,1
	2013	11,4	34,7	14,5	33,2
América Latina <sup>b</sup>	2005	13,7	39,2	13,6	34,2
	2014	11,5	31,4	8,5	20,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> Zonas urbanas.

<sup>b</sup> Promedio simple. Incluye a los países con información para dos puntos en el tiempo.

## D. Los sistemas previsionales

Según Arza (2015) hay cuatro dimensiones del diseño de los sistemas de pensiones que impactan en la equidad de género: 1) las condiciones de acreditación, incluyendo el acceso a los beneficios (universalidad, focalización y carácter contributivo o no de las prestaciones); 2) el vínculo entre pensiones y cotizaciones; 3) el vínculo entre cotizaciones y remuneraciones (estos dos últimos aspectos remiten al tipo y reglas del sistema, por ejemplo, reparto versus capitalización individual); y 4) las normas sobre la familia y el cuidado.

Desde la perspectiva de este estudio, las condiciones de acreditación, que remiten al carácter contributivo o no contributivo, y al alcance focalizado o universal de este último, tienen que ver también con el diseño del sistema. Y este diseño está atravesado por modelos de género, que se hacen más evidentes en las normas sobre cuidado y familia.

Por ello, las dimensiones mencionadas en alguna medida se relacionan con la conformación de afiliados al sistema por derecho propio y la presencia de beneficiarios por derechos derivados. Esta marcó una dinámica particular en el desarrollo de los sistemas de Seguridad Social que contribuyó a una invisibilidad de las mujeres dentro del sistema, como también de aquellos que quedaron excluidos del mismo (Pautassi, 2002).

Así la regulación sobre familia y cuidado remite a las normas sobre viudez, presuponen la tradicional división de roles con el varón como proveedor y la mujer ama de casa (suponen por cierto también en la mayoría de los casos una familia nuclear-biparental-heterosexual), pero en muchos casos en la práctica significan una protección efectiva para las mujeres. En el mismo sentido las normas que disponen compensaciones para las mujeres por su dedicación al cuidado o por la tenencia de hijos e hijas refuerzan el rol de madre y cuidadora como generador del derecho, pero también significan un reconocimiento del cuidado y mejoran la situación de las mujeres en los sistemas contributivos.

Estos dilemas remiten a su vez a cuál ha sido el comportamiento de los distintos tipos de sistemas previsionales respecto de los derechos sociales de las mujeres. Si bien es cierto que los sistemas de RBD, al menos hasta el siglo pasado, concebían a las mujeres como madres y esposas, y de estos roles derivaban sus derechos, en los hechos parecían otorgar prestaciones más universales y generosas a las mujeres. Los sistemas de CI, por su parte, mantuvieron estos imaginarios de género, con cambios progresivos al respecto en algunas experiencias. No se avanzó, en la mayoría de los casos, hacia el status ciudadano como fundante de los derechos y sin embargo se disminuyó en protección. Por lo mismo, los efectos de las reformas de primera generación sobre la equidad de género, fueron menores en los sistemas mixtos que conservaron un componente de RBD (Marco, 2004; Jiménez y otros, 2014).

El hecho es que tanto en los sistemas de RBD como en los de CI, el status que genera el origen del derecho no ha sido la ciudadanía, los criterios vinculantes han sido el empleo dependiente y la maternidad, dependiendo de los casos, con diversas calidades de coberturas.

Como resultado del tratamiento de varones y mujeres en los diseños de los sistemas previsionales y como efecto también de las desigualdades en el empleo, abordadas en la sección anterior, se evidencian en casi todos los países de la región brechas de género en la cobertura previsional y en los montos de las pensiones.

¿Pero qué es cobertura? Se habla de cobertura estadística para referir a la proporción de afiliados sobre la población económicamente activa u ocupada, de cobertura efectiva para referir la proporción de cotizantes, o de cobertura en las prestaciones, para designar la proporción de destinatarios de jubilaciones y pensiones, que por supuesto pueden ser destinatarios de prestaciones contributivas y no contributivas.

Y es que de hecho definir la cobertura en materia previsional es un tema complejo. Así puede optarse por determinarla en función de las personas cotizantes en un momento dado, pero muchas de estas personas no podrán en el futuro financiarse una pensión y otras lo harán pero no en un monto “suficiente”. Esto puede suceder en los casos en que los empleadores no hayan pagado de manera regular los aportes para las y los afiliados (CEPAL, 2015) o debido a las trayectorias laborales discontinuas que afectan, en mayor grado, a las mujeres. Por ejemplo, Bosch y otros (2013) definen la cobertura como la cantidad de personas mayores de determinada edad con una prestación “adecuada”, especificando que la adecuación refiere a la suficiencia que a su vez se relaciona bien con el reemplazo de los ingresos en la vida activa o con determinado umbral absoluto, por ejemplo una línea de pobreza.

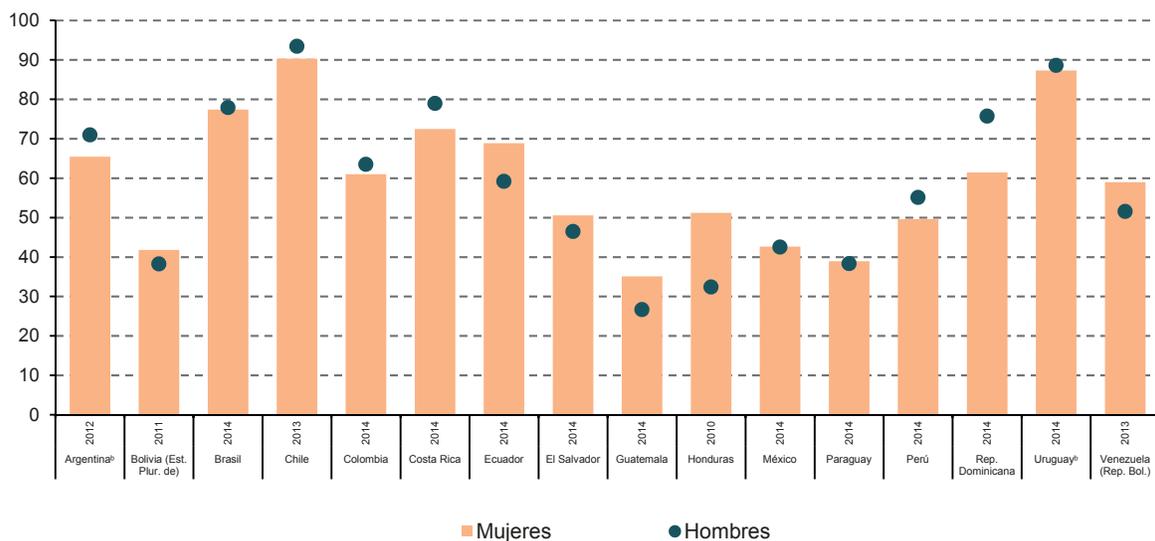
Como podrá suponerse, la información para todos los países de la región no permite analizar todos los tipos de cobertura referidos. De ahí que en función de la disponibilidad de información se presentan datos de cobertura estadística, es decir en la afiliación<sup>5</sup>, y en las prestaciones.

## 1. La afiliación: inscribirse no significa aportar ni mantenerse en el sistema pero sí acceder

Los porcentajes de afiliación dan cuenta en cierta medida de la formalización y cobertura de los sistemas previsionales, pero con limitaciones. La llamada “cobertura estadística” de todas formas evidencia el acceso a los sistemas previsionales.

En el gráfico 8 se aprecia que en la mayoría de los casos las mujeres tienen porcentajes menores de afiliación. Una excepción la constituye el Ecuador, además de países con coberturas muy bajas para ambos sexos, como el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Bolivariana de Venezuela.

**Gráfico 8**  
**América Latina (16 países): afiliación a sistema de pensiones según sexo**  
**entre asalariados de 15 años o más, alrededor de 2014<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> La población asalariada incluye a la población empleada en el servicio doméstico.

<sup>b</sup> Zonas urbanas.

También pueden verificarse, ya con alguna consistencia, las diferencias entre los tipos de sistemas. Así, los sistemas mixtos (Costa Rica y el Uruguay) o puramente de RBD (la Argentina y el Ecuador) y los de capitalización nocional, reparto y contribución definida (Brasil) son los que tienen mayores coberturas. Chile escapa a las bajas coberturas de los sistemas de CI debido en parte a la reforma de segunda generación, como verá más adelante, y en parte debido a la relativa formalización de su mercado laboral (en términos comparativos con el resto de la región).

<sup>5</sup> Los indicadores que se presentan a continuación han sido contruidos a partir de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los países de la región. No todas las encuestas presentan un nivel de desagregación adecuado para dar cuenta de la información que se busca presentar. Los resultados en variables como las de cobertura o montos promedio obtenidos por concepto de prestaciones previsionales no necesariamente son idénticos a los que surgen de los registros administrativos, aunque son indicativos de tendencias. En el caso de la variable afiliación, en algunos países de la región las encuestas muestran la información sobre personas que cotizan a los sistemas de pensiones. En este documento se ha tomado como supuesto que quienes se encuentran cotizando o tienen derecho a un seguro social, están afiliados al sistema para reflejar al acceso potencial al sistema. Sin embargo, en atención a ello, la comparabilidad entre los países debe tomarse con cautela.

Cabe destacar las heterogeneidades entre los países, y casos como Costa Rica con una baja participación laboral femenina, frente otros como el Uruguay o el Estado Plurinacional de Bolivia, con participaciones más altas y cómo estas desigualdades del empleo son mantenidas, como en el último caso mencionado, o atenuadas como en la experiencia costarricense.

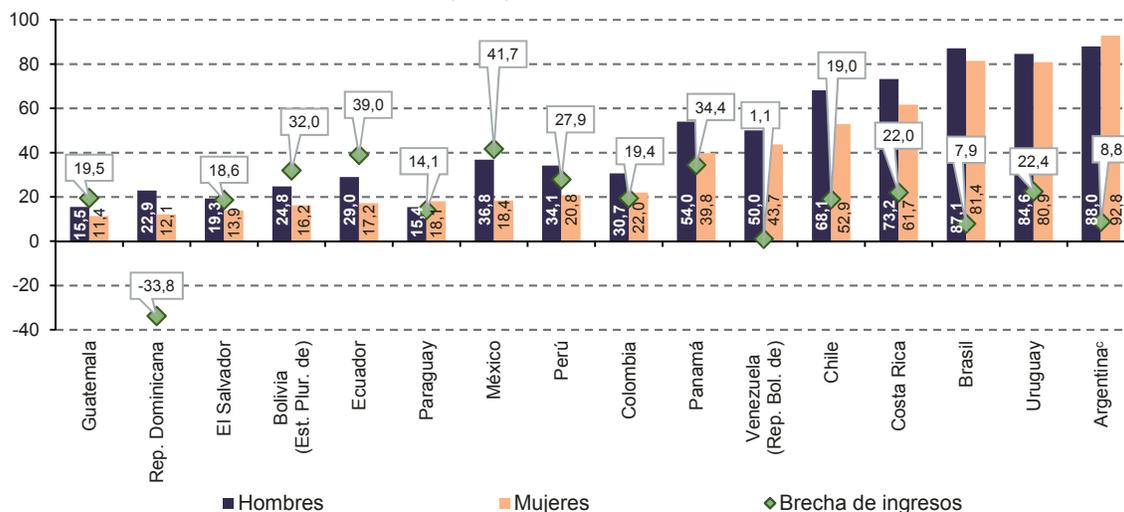
De otra parte, si se analiza la afiliación por tramos de edades, se aprecia que esta empieza a ascender a los 30 años hasta los 60 en casi todos los casos de la región. También que en todos los tramos la brecha es favorable a los varones, pero que hay algunos países en los cuales en los tramos más jóvenes, las mujeres menores de 30 años tienen mayor tasa de afiliación (véase el cuadro A.5).

Como puede suponerse, dadas las desigualdades y características del empleo señaladas anteriormente, estas cifras de cobertura según afiliación no subirán a no ser que se despliegan esfuerzos adicionales para integrar a los colectivos de trabajadoras y trabajadores ocupados en sectores de baja productividad o en el empleo informal.

## 2. Desigualdad en las prestaciones contributivas

En nueve países de la región, las encuestas de hogares permiten relevar información sobre quienes acceden a pensiones y jubilaciones principalmente por la vía contributiva, quienes son destinatarios y destinatarias de pensiones no contributivas y quienes solo acceden a una prestación de vejez por esta vía (véase el cuadro A.8). El gráfico 9 muestra, para los nueve países donde esta distinción es posible, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, la proporción de hombres y mujeres de 65 años y más que reciben prestaciones de naturaleza contributiva, pudiendo también o no recibir pensiones no contributivas<sup>6</sup>. El gráfico también ilustra la brecha de género en los montos de las prestaciones que reciben las mujeres en relación a los de los hombres, considerando las pensiones y jubilaciones contributivas y no contributivas.

**Gráfico 9**  
**América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones y jubilaciones contributivas, según sexo y brecha de ingresos entre hombres y mujeres, alrededor de 2014<sup>a b</sup>**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> La brecha de ingresos corresponde a la proporción del ingreso medio por jubilaciones y / o pensiones de las mujeres de 65 años y más, respecto del ingreso medio por jubilaciones y / o pensiones de los hombres de 65 años y más.

<sup>b</sup> Los datos corresponden al año 2014 excepto en Argentina (2012), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2011), Chile (2013) y la República Bolivariana de Venezuela (2013).

<sup>c</sup> Zonas Urbanas.

<sup>6</sup> En el caso de aquellos países donde no es posible distinguir entre quienes reciben pensiones y jubilaciones contributivas y quienes acceden únicamente por la vía no contributiva, la Argentina, el Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, se ha graficado la información que es posible extraer a partir de las encuestas de hogares y que puede incluir tanto la situación de quienes acceden por la vía contributiva y no contributiva a ingresos por concepto de pensiones y jubilaciones en la vejez.

En primer lugar se observa que, tratándose de cobertura de prestaciones contributivas, las deficiencias son preocupantes en casi todos los casos, en circunstancias en que la falta de cobertura supone un costo fiscal latente en la región, debido a que los gobiernos democráticos no van a poder ignorar las demandas de un creciente porcentaje de la población y los países deberán destinar cada vez más recursos para suplir esta falta de cobertura previsional, destinando recursos para el alivio de la pobreza (Bosch, y otros, 2013).

Ya abordando las desigualdades de género, a primera vista se aprecia que en todos los casos donde es posible identificar esta cobertura, las deficiencias son mayores entre las mujeres. Considerando la situación de los montos de las pensiones contributivas y no contributivas, en la mayoría de los casos, hay una brecha importante. Sin embargo, la heterogeneidad de situaciones entre países es importante. Justamente en los países con sistemas previsionales mixtos, es decir Costa Rica y Uruguay y en menor medida Panamá, pues se trata de un sistema menos consolidado, la situación es más favorable tanto en términos de cobertura como de desigualdad en las prestaciones. Es también el caso de Brasil, único en la región con un esquema de reparto y contribución definida y que ostenta una de las mejores cifras en términos de inclusión e igualdad, es decir cobertura y brecha en los montos.

En los países con sistemas de RBD la situación es sumamente diversa. Hay casos como el de Paraguay con brechas enormes y cobertura bajísimas y otros como el de la Argentina con altas coberturas y brechas de las más bajas de la región.

En los países con sistemas de CI las brechas son mayores que en los sistemas mixtos y el caso de reparto y contribución definida y con la excepción de Chile, las otras experiencias de CI, es decir el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, México y República Dominicana, presentan coberturas bajísimas. En el caso de República Dominicana, destaca que la brecha de ingresos se revierte a favor de las mujeres. La baja proporción de la población, especialmente de mujeres, que percibe ingresos por jubilaciones y pensiones da cuenta de una situación que probablemente refleja la mejor situación laboral relativa de ese grupo de mujeres en un contexto de alta exclusión del acceso al sistema previsional.

Como ya se mencionó, la desigualdad en los montos de las pensiones depende tanto de los ingresos laborales inferiores que reciben las mujeres, como de la discontinuidad en los mismos, más frecuente entre ellas y de factores de diseño en los sistemas previsionales que conllevan formas de discriminación directa.

Por ejemplo en Chile, mientras que la mediana de la tasa de reemplazo para pensiones autofinanciadas de las mujeres es de 24%, la de hombres alcanza el 48%. Cuando se incluye el Aporte Previsional Solidario en ambos casos, las medianas de tasas de reemplazo aumentan a 31% para las mujeres y a 60% para los hombres (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

En parte la tasa de reemplazo depende de la densidad, que se ve afectada por la ausencia de cotización y la evasión. Siguiendo con el ejemplo Chile, que es de los países de menor informalidad de la región, alrededor de un 5% de los asalariados no cotiza (evasión previsional) y cerca de un 12,5% no cotiza por no contar con un contrato de trabajo (evasión laboral) (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). Por cierto que la evasión laboral varía entre sectores de la economía, siendo mayor en la agricultura y en las micro y pequeñas empresas.

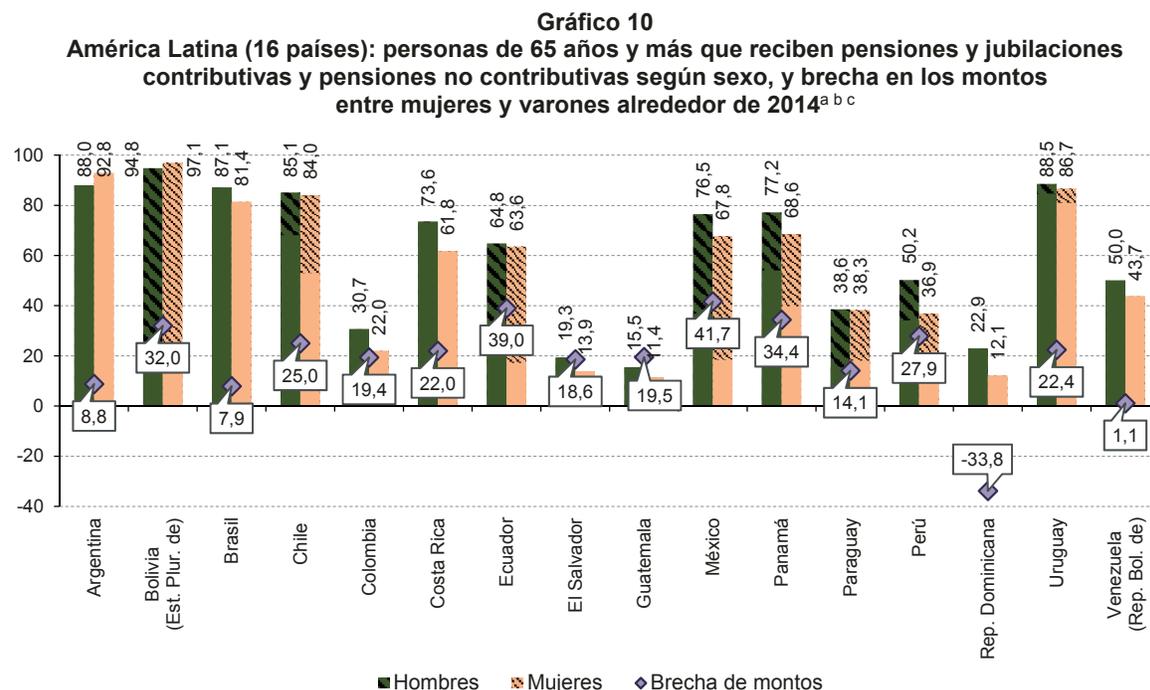
Las desigualdades en la densidad de cotización dan lugar a lagunas previsionales, que suelen ser atribuidas en las mujeres a los períodos de crianza de hijos e hijas. Esto es correcto, pero hasta cierto punto. Las lagunas no solo se deben a que las mujeres salgan del empleo para dedicarse en determinados períodos al cuidado de la niñez. De hecho, en muchos casos las mujeres no pueden permitirse esa interrupción. Las lagunas también obedecen a los frecuentes cambios de categorías ocupacionales. Así, un estudio sobre el Estado Plurinacional de Bolivia (Marco, 2015) muestra que las trayectorias laborales de las mujeres tienen en común cambios diversos con todas las combinaciones posibles entre cuenta propia con y sin personal a cargo, asalariada informal y asalariada formal y que mientras que están como asalariadas informales y como cuentapropistas no cotizan a la Seguridad Social, así estén afiliadas.

En concordancia con esta realidad de desigualdad, las encuestas del Latinobarómetro (ronda 2015) dan cuenta que sistemáticamente las mujeres de los países de América Latina perciben en menor medida que los hombres que la seguridad social sea algo que tienen garantizado. Donde la percepción de garantía es más alta para ambos sexos es en Costa Rica y el Uruguay (véase el cuadro A.6).

Por otra parte, estas encuestas de percepción también muestran que la percepción de igualdad y las diferentes percepciones al respecto entre varones y mujeres presentan un panorama muy heterogéneo entre los diversos países, siendo la Argentina y el Uruguay donde la percepción de igualdad es mayor tanto entre varones como entre mujeres. Por su parte la percepción de desigualdad más elevada se presenta en el Estado Plurinacional de Bolivia y Brasil, también entre ambos sexos (véase el cuadro A.5).

### 3. La otra cara de la moneda: el acceso a pensiones no contributivas

En la sección anterior se evidenció que las mujeres tienen menos cobertura cuando se trata de prestaciones contributivas. El gráfico 10 muestra que en muchos casos la recepción de prestaciones no contributivas tiene mayor importancia entre las mujeres. Cabe destacar que, donde los datos permiten este análisis, es posible apreciar que la brecha en los montos de las prestaciones se ensancha al considerar estas pensiones, debido a los bajos montos que estas comportan.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> La brecha de montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años de edad y más respecto al de los hombres del mismo tramo de edad.

<sup>b</sup> El área rayada muestra, en los países que permiten esta distinción, la proporción de personas que reciben únicamente prestaciones no contributivas. Las encuestas de hogares disponibles permiten distinguir de manera específica la recepción de pensiones no contributivas en los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de) (Renta Universal de Vejez Renta Dignidad), Chile (Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario), Costa Rica (Pensiones de Régimen No Contributivo), el Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), México (Pensión para Adultos Mayores), Panamá (Programa 120 a los 65), Paraguay (Pensión Alimentaria para Adultos Mayores), Perú (Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65) y Uruguay (Pensión a la vejez y por invalidez).

<sup>c</sup> Los datos corresponden al año 2014 excepto en Argentina (2012) (solo zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2011), Chile (2013) y la República Bolivariana de Venezuela (2013).

Los casos más notables son el Estado Plurinacional de Bolivia, México, Ecuador y Chile por el peso de las prestaciones no contributivas en el total de perceptores, tanto entre los varones como entre las mujeres. En el primer caso, se trata de la Renta Dignidad, que según se explicará más adelante (véase sección III.A) es una prestación universal de monto reducido. Sin esta prestación la cobertura desciende de 97 a 16% entre las mujeres y de 95 a 25% entre los varones.

En Chile por su parte, la prestación no contributiva es la pensión básica solidaria, que también será abordada a continuación (véase sección III.C), y que sí tiene un monto que permite al menos la subsistencia. En este caso igualmente el peso de este componente es notable. Así, si se considera este componente el 85 y el 84% de varones y mujeres respectivamente son destinatarios de prestaciones, y sin el mismo las proporciones descienden a 68 y 53% respectivamente.

Aunque con un peso menor, de todas formas el rol de las prestaciones no contributivas en las coberturas previsionales de Panamá, Paraguay y Perú es importante. En el Paraguay, estas tienen mayor cobertura entre los varones (véase el cuadro A.8).

En la sección IX de este documento se aborda el debate respecto de los componentes contributivos y no contributivos, los dilemas que presenta apostar desde la política pública privilegiar o potenciar uno u otro componente y cuándo puede hablarse propiamente de pensiones no contributivas y cuándo estas prestaciones no estarían constituyendo propiamente una pensión.

En las siguientes secciones del documento, se revisan las reformas de segunda generación en países de América Latina, así como otros casos destacados de países que han implementado esfuerzos específicos para mitigar las desigualdades de género en el acceso a los sistemas previsionales en la región. Antecedentes sobre reformas recientes emprendidas en países del Caribe son ilustradas en el recuadro 2.

#### **Recuadro 2 Una mirada a los sistemas previsionales en países del Caribe**

Los países del Caribe no han emprendido reformas previsionales masivamente como lo han hecho los latinoamericanos. En Jamaica, el sistema previsional data del año 1965, incluye un seguro contributivo para trabajadores dependientes e independientes y el Estado financia pensiones no contributivas para sectores de bajos ingresos. La cotización es del 2,5% de los ingresos para los trabajadores del régimen general, mientras que las trabajadoras domésticas cotizan un monto fijo semanal. Los empleadores también cotizan un 2,5% de su nómina. Resulta llamativo que las cotizaciones pueden ser pagadas semanalmente, mensualmente o bimensualmente, dependiendo de la forma de pago, dando así cierta flexibilidad para las personas aseguradas. Para acceder a las pensiones de vejez se requieren 1443 semanas de contribuciones a los 65 años para los varones y 63 para las mujeres (edades que se igualan en el presente año 2016). Se puede optar por una pensión parcial o una diferida.

En Santa Lucía el sistema previsional data de 1970 pero las leyes vigentes fueron promulgadas en los años 2000 y 2003. La cobertura es obligatoria para los trabajadores dependientes e independientes, aunque también hay disponible una afiliación voluntaria. Las tasas de cotización son del 5% de los ingresos para trabajadores y 5% de la nómina para empleadores. Para acceder a la pensión de vejez se requieren 180 meses cotizados a los 60 o 65 años para ambos sexos según se trate de la jubilación normal o diferida. La pensión mínima con menos de 180 cotizaciones se accede a los 65 años. La tasa de reemplazo es del 40% más 0,1% por cada mes que exceda los 180.

En San Vicente y las Granadinas el sistema de seguro social vigente fue implementado en 1987 y cubre a trabajadores dependientes e independientes, así como a los afiliados voluntarios que no tenga un empleo o residan en el exterior. Las cotizaciones son de 3,5 y 3,29% para empleados privados y públicos respectivamente, mientras que para los afiliados voluntarios es de 6,84% del ingreso declarado y para los independientes, 7,5%. Los empleadores cotizan por el 4,5% de la nómina. Estas cotizaciones cubren también los riesgos de enfermedad y maternidad. Para acceder a la pensión de vejez se requieren 500 semanas de cotizaciones y 60 años de edad para ambos sexos. Paralelamente, el Ministerio de Desarrollo Social entrega transferencias monetarias para personas mayores en estado de necesidad.

## Recuadro 2 (conclusión)

En Trinidad y Tobago el sistema de Seguridad Social fue establecido en 1971 (aunque desde la década del 30 había iniciativas de asistencia social) y cubre a las personas que trabajan en régimen de dependencia incluyendo empleadas domésticas y trabajadores agrícolas. Las pensiones asistenciales se entregan a personas con 65 años y más con pocos o ningún ingreso sujeta a comprobación de necesidad. Para acceder a la pensión de vejez se requieren como mínimo 750 semanas de contribuciones; quienes no cumplan ese requisito, pueden acceder a la pensión mínima. La tasa de reemplazo es entre el 30 y el 40% de las 16 categorías salariales que se utilizan para las cotizaciones y cálculo de las prestaciones, más entre un 0,5 y un 0,7 % del promedio de los ingresos (usados para el cálculo) por encima de las 750 semanas cotizadas.

En la mayoría de los países del Caribe no se han producido datos de forma regular en los últimos años, y muy pocos cuentan con datos de panel, de manera que cualquier análisis de cobertura pensional en el Caribe se ve limitado por esta escasez de información, a pesar de que todos los países disponen de fuentes administrativas. Teniendo en cuenta estas falencias, se ha realizado un esfuerzo por obtener datos administrativos para cuatro países del Caribe que permiten apreciar una gran heterogeneidad en términos de cobertura. En Barbados y Bahamas el porcentaje de trabajadores cotizantes supera el 80%, muy por encima del promedio de los demás países caribeños, mientras que Jamaica y Trinidad y Tobago presentan una realidad que se asemeja a la media de los demás países latinoamericanos, con cifras que oscilan entre el 30% y el 60%. Asimismo, mientras que en Barbados casi todos los adultos mayores gozan de pensiones, en Jamaica un tercio de ellos están cubiertos (Bosch y otros, 2013).

Fuente: Mariano Bosch, Angel Melguino y Carmen Pagés (2013) *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, [en línea]: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf?sequence=1>.

### **III. Reformas de segunda generación e igualdad de género: luces y sombras**

---

Se consideran reformas de segunda generación a los cambios operados sobre las reformas definidas como estructurales, que integraron por primera vez componentes de capitalización individual, y que en la difundida clasificación de Mesa Lago (2000), resultaron en sistemas sustitutivos, mixtos y paralelos.

Las reformas de segunda generación tienen en todos los casos una impronta más inclusiva que sus predecesoras. Se consideran aspectos como los equilibrios fiscales y actuariales pero ya no son el móvil principal, tampoco lo es la dinamización del mercado de capitales y el incremento del ahorro nacional. Es así que con distintas características y alcances se integran medidas de solidaridad y en todos los casos se incorporan mecanismos de reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado de niños y niñas que realizan las mujeres.

Estas modificaciones desdibujan en buena medida las clásicas categorías de sistemas sustitutivos, mixtos y paralelos, expuestas en la primera sección. Son los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y Chile que incorporan componentes solidarios y de redistribución pero no llegan a conformar sistemas mixtos, pues no tienen componentes de reparto. En otra experiencia, como es el caso de Costa Rica, la reforma ha sido difundida como paramétrica pero contempla buenas prácticas inéditas en la región con efectos notables de redistribución y reconocimiento, por lo que aquí se la trata también como una reforma de segunda generación. Mientras que la experiencia uruguaya sigue la trayectoria del país de un arraigado régimen de bienestar, pero a diferencia de la reforma de primera generación, desarrolla un proceso participativo y que está precedido por una serie de medidas de inclusión que van a impactar en el ámbito previsional.

En suma, la región experimenta un interesante proceso de reformas donde los imperativos son muy distintos a los que determinaron las reformas privatizadoras de CI; los procesos seguidos son también notablemente diferentes, pues en tres de los cuatro casos (Costa Rica, Chile y el Uruguay) se establecen Comisiones donde están representados sectores diversos y que posibilitan la participación de la ciudadanía. Además, esta vez la realidad diferenciada de las mujeres y sus demandas fueron tomadas en cuenta, así sea parcialmente.

## A. Estado Plurinacional de Bolivia<sup>7</sup>

La ley de pensiones vigente fue promulgada en diciembre de 2010, reformando el sistema que rigió por trece años.

### 1. El sistema de pensiones modificado

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el sistema de pensiones de CI fue establecido en 1997<sup>8</sup> (Ley 1732 de 1996), junto con el Fondo de Capitalización Colectiva<sup>9</sup>, que dio lugar al Bonosol, una prestación universal y no contributiva, inicialmente destinada a personas mayores de 65 años. Tanto el Fondo de Capitalización Colectiva como el Individual eran administrados por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La CI daba lugar a la pensión de vejez, podía adoptar la modalidad de Mensualidad Vitalicia Variable —administrada y pagada por una AFP o un Seguro Vitalicio— monto fijo pagado por una compañía de seguros. El afiliado aportaba mensualmente un 10% de su remuneración, más un 1,71% para la prima del seguro de riesgo común y un 0,5% para la comisión de la AFP. Además, anualmente se le descontaba otro 0,23% sobre los saldos totales acumulados como comisión de administración de cartera. Entonces el afiliado estaba (y está aún) pagando casi un 13%. El empleador aportaba tan solo un 1,71% para el seguro de riesgo profesional y un 2% para el fondo de vivienda, es decir que en rigor no había aporte patronal para el sistema de jubilación.

A su vez, para acceder a la Pensión Mínima se requería tener 60 años (tanto para mujeres como para varones), haber cotizado 180 períodos o más y tener una Pensión Referencial menor a la Pensión Mínima.

En Bolivia, igual que en otros casos, las pensiones estaban (y aun están) determinadas por la densidad de cotizaciones y el salario base. Para jubilarse se necesitaba un fondo que equivalga al 70% del salario base, que se calculaba sobre el promedio de los últimos 5 años previos al retiro, con 180 cotizaciones o 15 años de aportes. Con estos requisitos cumplidos la pensión se calculaba considerando el capital acumulado y el factor de descuento actuarial, que incorporaba la expectativa de vida al momento de la jubilación, una para mujeres y otra para hombres, así como la existencia de derechohabientes, es decir herederos que mayormente se concretan en la pensión de viudez.

Al igual que en los otros casos latinoamericanos, la reforma boliviana fue diseñada basándose en una serie de supuestos acerca del perfil destinatario: un trabajador hombre con ingresos estables, suficientes y regulares para cotizar, es decir un empleado del sector formal de la economía con contrato de trabajo indefinido. Si bien este prototipo de trabajador se aleja de la realidad de casi toda América Latina, resulta aun más ajeno en el caso de Bolivia, ya que este país posee una de las tasas de informalidad laboral más altas de la región.

Todos los impactos de género identificados para América Latina se verificaban en el caso boliviano, pero de manera aun más acentuada. La reforma de primera generación no consideró los perfiles ocupacionales mayoritarios en el país y menos aún las desigualdades de género. La diferencia de los perfiles ocupacionales de hombres y mujeres es determinante para su situación en el sistema de pensiones. En todos los países de la región el servicio doméstico es casi exclusivamente femenino y en el caso boliviano la reforma previsional excluyó a las empleadas domésticas, y a pesar de que Ley de Trabajadoras del Hogar igualó condiciones laborales, mantuvo la exclusión del sistema previsional, pues no es obligatorio para la parte empleadora cotizar por la trabajadora.

Como resultado de estas realidades, el 2009, año previo a la reforma de segunda generación, solo 3,5 de cada 10 aportantes eran mujeres, y ellas representaban solo el 17,9% de los jubilados (Escobar, 2014 con datos de registros administrativos).

<sup>7</sup> Se sigue lo desarrollado por Marco (2014b).

<sup>8</sup> En este momento el sistema tenía apenas 306.698 afiliados activos y 114.616 pasivos (Bonadona, 2004:161).

<sup>9</sup> El Fondo de Capitalización Colectiva, era administrado por las AFP, y estaba constituido por aproximadamente el 50% de las acciones de 10 empresas públicas capitalizadas.

Los factores actuariales utilizados bajo el Reglamento de la Ley de Pensiones, al igual que en otros países, implicaban la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, lo que de acuerdo a lo ya dicho discrimina a las mujeres, pero además las edades consideradas no correspondían al país, de hecho eran alrededor 20 años más altas para ambos sexos<sup>10</sup>.

El costo fiscal inicialmente estimado para esta reforma previsional se habría prácticamente cuadruplicado (multiplicado por 3,8 veces), desde 2.360 millones de dólares de valor presente para el periodo 1997-2060, hasta 8.929 millones de dólares de valor para el periodo 2007-2060 (Gamboa, 2014).

## 2. La reforma: capitalización individual de administración estatal

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del año 2008 reconoce el derecho a la Seguridad Social, estableciendo que es deber del Estado garantizar el derecho a la jubilación con carácter universal, solidario y equitativo. Define además que la dirección y administración de la Seguridad Social corresponde al Estado.

Por ello, en esta reforma, implementada mediante la Ley 065 del año 2010, el sistema es de administración estatal y mantiene —contra todos los pronósticos<sup>11</sup>— la lógica de capitalización individual y contribución definida. En efecto, el sistema continúa siendo de CI pero la industria de AFP fue estatizada y ahora los fondos previsionales son administrados por la Gestora Pública de Seguridad Social; la pensión sigue siendo determinada por los aportes individuales y su rentabilidad, pero cuando corresponda, estos fondos serán completados para dar lugar a la obtención de la pensión solidaria, financiada con un incremento a la cotización de la parte trabajadora y con el aporte patronal que instituye la reforma. Además se mantiene la Renta Dignidad como prestación no contributiva universal.

Para acceder a la prestación de vejez, los trabajadores mayores de 50 años, en el caso de las mujeres y 55 años<sup>12</sup> en el caso de los varones, deben financiarse el 60% del denominado Referente Salarial, el cual será calculado considerando el saldo en su Cuenta Personal Previsional (CPP) en base a los últimos dos años de remuneraciones y aportes y la Compensación de Cotizaciones (CC), para quienes hubieran hecho aportes al sistema de reparto que aún no se extingue en su totalidad.

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

En términos generales se destaca la incorporación de un componente redistributivo a través de la pensión solidaria que sería en parte financiada con una pequeña fracción de los aportes de los grupos de mayores ingresos, con una fracción de todas las cotizaciones y otros fondos<sup>13</sup>. Para acceder a esta pensión

<sup>10</sup> Al menos en los casos de Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia se utilizaban unas tablas actuariales elaboradas para países de otras características demográficas, con expectativas de vida mayores. Se trata de planillas estandarizadas, concretamente se usó la GAM 71, diseñada para Estados Unidos (CEPAL, 2003 a y b).

<sup>11</sup> Puesto que el proyecto de la Central Obrera Boliviana, que en el momento de la reforma previsional era aliada del gobierno, abogaba por un retorno al RBD y también se dice que la reforma fue en contra de los pronósticos debido a que se trata de un gobierno autodenominado socialista, por lo que se especulaba que se introduciría una lógica de mayor redistribución en el sistema de pensiones, en circunstancias en que el principio de la CI, sea de administración privada o estatal, es que cada individuo vela por su propio futuro.

<sup>12</sup> Estas edades disminuyen para los trabajos dentro y fuera de mina, y para los trabajos calificados de peligrosos e insalubres.

<sup>13</sup> El financiamiento proviene de: 20% de las primas por Riesgo Común y Riesgo Laboral y Profesional, de forma mensual; 0,5% del total ganado de Asegurados Dependientes e Independientes; 3% sobre el total ganado de Asegurados Dependientes a cargo del empleador; 2% sobre el total ganado de asegurados de sector minero-metalúrgico, a cargo del empleador de dicho sector. Por parte de los asegurados de mayores ingresos, el financiamiento proviene de: i. El diez por ciento (10%) de la diferencia entre el Total Solidario menos 35.000 bolivianos, cuando la diferencia sea positiva; ii. El cinco por ciento (5%) de la diferencia entre el Total Solidario menos 25.000 bolivianos, cuando la diferencia sea positiva; iii. El uno por ciento (1%) de la diferencia entre el Total Solidario menos 13.000 bolivianos, cuando la diferencia sea positiva. El órgano ejecutivo podrá actualizar los montos señalados.

se requiere tener 58 años de edad y 120 aportes y por cada 12 aportes adicionales la cuantía de la pensión se incrementará en un 6%. Nuevamente se trata de requisitos más difíciles de cumplir para las mujeres en general y para los hombres que laboran en el sector informal.

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

La mencionada deficiencia pone de manifiesto que el origen del derecho a la pensión sigue siendo el salario (del sector formal), siendo que la Seguridad Social debería asumirse como *nuevo vector de integración social*, consolidando redes de seguridad social desvinculadas del empleo asalariado (Pautassi, 2007, pág.:43). Esto es hecho en parte por la Renta Dignidad, pero operando como una transferencia monetaria por fuera del sistema de pensiones en sí y su monto es insuficiente para subsistir. La Renta Dignidad es una transferencia universal. La misma nació como Bonosol en los noventa, según se mencionara anteriormente, y fue cambiando de nombre para convertirse finalmente en la Renta Dignidad, que se mantiene vigente con esta última reforma y va elevando su monto. En efecto, en el actual gobierno este derecho se hizo extensivo a los mayores de 60 años, dando la posibilidad del cobro mensual o anual; también se establecieron dos montos diferentes, 1.800 bolivianos anuales (259 USD) para quienes tienen acceso a una pensión de jubilación o viudez y 2.400 (345 USD) para quienes no tengan jubilación o pensión alguna. En el año 2016 estos montos son de 2.600 (374 USD) y 3.250 Bs (467 USD) anuales respectivamente. Es decir que en el mejor de los casos la prestación significa 39 USD mensuales<sup>14</sup>.

Cabe señalar que también ha sido modificada la fuente de financiamiento de esta renta universal. Desde su origen se financió, de acuerdo a lo expuesto, con recursos provenientes de la capitalización de empresas públicas, recursos con los que se constituyó un fondo de capitalización colectiva. Ese fue el financiamiento durante una década. Sin embargo, desde las modificaciones de 2007, cuando el Bono pasa a denominarse Renta Dignidad, se financia con recursos de los Municipios y Gobernaciones provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (el 30% de los mismos) que se suman a recursos del Tesoro General de la Nación y a los dividendos de las Empresas Públicas, que fueran la fuente inicial.

Un aspecto positivo es el capítulo de “Protección de género”, que recoge en parte las demandas del movimiento de mujeres. Se dispone que “el Asegurado Dependiente, hombre o mujer, durante su relación de dependencia laboral, se encuentra obligado a pagar las contribuciones a favor de su cónyuge o conviviente, siempre y cuando éste último no se encuentre en relación de dependencia laboral. Estas contribuciones se realizarán por Salarios Cotizables equivalentes al menos a un Salario Mínimo Nacional vigente en el periodo correspondiente”. La demanda de las mujeres sin embargo, era que el aporte sea estatal y para todas las mujeres, o en su caso al menos para quienes están en la línea de pobreza y laboran en sus hogares, no solo para las parejas de los trabajadores dependientes, pues de una parte se grava más aun a los trabajadores y de otra no se soluciona el problema de los y las trabajadoras independientes que son los más excluidos, aunque resultaría posible que un trabajador dependiente cotice para su cónyuge si trabaja como independiente. Además, siendo la contribución proveniente del marido o la pareja, no del Estado, el éxito de la medida parece dudoso.

La reforma tampoco explicita que ante la separación o divorcio los fondos previsionales acumulados deben dividirse entre las partes de tal forma de compensar a quien resulte en desmedro, considerando especialmente si quien tuviera menos fondos acumulados o directamente careciera de ellos se dedicó al cuidado de los hijos e hijas y a las labores del hogar. Esta era otra demanda de las mujeres organizadas<sup>15</sup>.

La nueva ley también dispone que “A los efectos del cálculo del monto de la Pensión Solidaria, se adicionarán doce (12) periodos, como si hubiesen sido aportados, por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de treinta y seis (36) periodos, a las aseguradas que tengan al menos ciento veinte (120) Aportes al Sistema de Reparto, al Seguro Social Obligatorio de largo plazo o al Sistema Mixto de Pensiones”. Asimismo establece que “la Asegurada que tenga al menos ciento veinte (120) Aportes al Sistema de

<sup>14</sup> El salario mínimo es de Bs. 1805, es decir 260 USD.

<sup>15</sup> Varias organizaciones de mujeres se agruparon e hicieron una presentación con sus demandas ante la Cámara de Diputados. Asimismo, presentaron sus puntos de vista ante el Viceministerio de Pensiones dependiente del Ministerio de Economía, ente gestor de la reforma.

Reparto, al Seguro Social Obligatorio de largo plazo o al Sistema Mixto de Pensiones, por cada hijo nacido vivo podrá solicitar que se le disminuya un (1) año en la edad de acceso a la Pensión Solidaria, hasta un máximo de tres (3) años. Este beneficio es excluyente al determinado en el artículo precedente”.

Si bien en las normas citadas el beneficio se extiende solamente a las mujeres de escasos recursos y fortalece su rol de cuidadoras, también es cierto que tiene la intención de reconocer el trabajo de crianza y los efectos de éste sobre la discontinuidad en las cotizaciones. Lo ideal hubiera sido que los aportes no se reconozcan en función de los hijos e hijas tenidas, sino a todas las mujeres sin mediatizar el derecho, pues está demostrado que todas cuidan, no solo a hijos e hijas, sino también a padres, hermanos menores y parejas adultas, y se dedican a las labores del hogar, lo que, en unos casos, las perjudica en su trayectoria laboral, y en otros, en el tipo de empleo al que acceden.

Además, hay otras dos medidas que no están en el capítulo dedicado a las desigualdades de género pero que inciden directamente en ellas. Una es la mención expresa a que se utilizarán tablas de mortalidad únicas para ambos sexos para el cálculo de las pensiones. Esta disposición se ratifica luego en el reglamento de la ley<sup>16</sup>. También el establecimiento del pago de un salario mínimo adicional a la pensión de invalidez para la calificación de “gran invalidez”. Se considera que esta medida beneficia indirectamente a las mujeres por su rol de cuidadoras de personas en situación de dependencia.

Otro tema relevante son los años considerados para el cálculo de la jubilación, pues la brecha salarial de género se incrementa en los años previos al retiro. De acuerdo a los datos de la Encuesta Trimestral de Empleo del año 2009, año anterior a la reforma, las mujeres de 40 a 49 años percibían en promedio el 63% del ingreso masculino, para el tramo de 50 a 59 años la proporción era de 54% y para el tramo de 60 a 69 de 41% y la reforma establece los dos últimos años de la trayectoria laboral para el cálculo el 70% del salario base, con 30 años de contribución. Es decir, requisitos sumamente difíciles de cumplir para la mayoría de la población y que castigan de manera particular a las mujeres. En este sentido llama la atención que la Central Obrera Boliviana, desde su propuesta inicial de proyecto de ley hablara de 30 años de cotizaciones.

De otra parte, la ley no contempla expresamente la inclusión de las empleadas domésticas, por lo que debería haberse explicitado que están obligatoriamente incorporadas. Asimismo, debería explicitarse en la reglamentación de la nueva norma la compatibilidad entre la pensión de viudez y la pensión por derecho propio o jubilación.

El costo de esta reforma se estima en 3,11% del PIB al año 2013. Esto considerando que los beneficiarios reciben un porcentaje alrededor de 60% de tasa de reemplazo y que pueden jubilarse con cualquier tasa de reemplazo a partir de los 60 años de edad (edad de acceso a la pensión solidaria), los costos ascienden a 873,9 millones de dólares el año 2013, se incrementa los siguientes años hasta alcanzar a 1.140,7 millones de dólares el año 2024 y posteriormente disminuyen a 214,1 millones de dólares el año 2060. El valor presente neto del flujo de la proyección es de 9.027 millones de dólares. El costo total posteriormente desciende de manera permanente, alcanzando a 0,08% el año 2060 (Gamboa, 2014)<sup>17</sup>.

En síntesis, se considera que esta reforma de pensiones puede subsanar en parte los problemas de equidad para quienes pertenecen al mercado de empleo formal, pero no hace frente debidamente a las causas de la exclusión. En este contexto, el debate se centró en la naturaleza pública o privada de la administración y no en las causas de la exclusión. La reforma de segunda generación boliviana incluyó buenas medidas puntuales que favorecen la equidad de género y la redistribución de recursos entre las personas afiliadas al sistema. Se trata del establecimiento del Fondo Solidario, la imputación de un año de cotización por cada hijo o hija (hasta tres) para las destinatarias de la pensión solidaria, la utilización de tablas únicas para el cálculo de las prestaciones, así como de la pensión adicional por incapacidad total. Sin embargo, persiste la limitación del sistema para captar a la mayoría de la ciudadanía, lo cual se relaciona con el diseño del sistema, es decir con la lógica de CI.

<sup>16</sup> Donde también se establece que para los trabajadores mineros se computarán 4 años menos en la expectativa de vida.

<sup>17</sup> La estimación fue hecha considerando como la disminución de la edad mínima requerida para obtener pensión; la disminución del porcentaje mínimo de pensión exigido respecto del promedio salarial de 70% a 60% y el otorgamiento de una pensión solidaria a partir de diez años de cotización. El modelo de proyección usado fue construido utilizando como plataforma el software I-Think (Modelo IT) para el período 2013-2060.

## **B. Costa Rica**

Costa Rica es uno de los países de la región con notable trayectoria en regímenes de bienestar, así como con experiencia en procesos de construcción de consensos para políticas que afecten más directamente la vida de la ciudadanía. Estos dos aspectos van a influir en el camino seguido en sus reformas previsionales de las últimas décadas (Martínez Franzoni, 2006).

### **1. Un sistema mixto**

En el año 2000 la Ley 7983 crea un sistema de pensiones mixto, denominado también multipilar, por el cual se mantiene el sistema de RBD y se agrega un pilar de CI obligatorio y otro tercer pilar que es complementario, voluntario y disponible para cualquier persona. Estos dos últimos componentes son administrados por Operadores de Pensiones Complementarias (del sector privado), mientras que el de RBD es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. El sistema es obligatorio para todas las y los trabajadores dependientes y contempla también una pensión no contributiva, para quienes tengan más de 65 años y estén por debajo de la línea de pobreza.

El financiamiento era (y aún es) tripartito, entre trabajadores, empleadores y Estado cotizaban un 7,5% de la remuneración y las modalidades de jubilación en el componente de CI son: renta vitalicia, retiro programado y retiro parcial condicionado. A la modalidad elegida se agrega la pensión correspondiente al RBD. Se mantienen como regímenes especiales los pertenecientes a Bomberos, Poder Judicial y Magisterio.

La creación del sistema multipilar fue heterodoxa dado que, a diferencia de los otros casos en la región, se construyó en el marco de un proceso de concertación social que tuvo lugar en 1998 y culminó con la entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador en el 2000. Fue además gradual dado que resultó de transformaciones introducidas a lo largo de la década de los noventa con la creación de fondos individuales complementarios de pensiones, primero voluntarios y posteriormente obligatorios para la población asalariada (Martínez Franzoni, 2006).

### **2. Más que una reforma paramétrica**

La reforma implementada en Costa Rica para modificar aspectos del cálculo de las prestaciones, es decir los parámetros, y algunos aspectos de eficiencia administrativa, ha sido calificada de paramétrica. Sin embargo, por la naturaleza de las medidas y por el proceso seguido en su adopción es que este documento postula que se fue más allá.

Entre los años 2004 y 2005 se deben hacer modificaciones al sistema a pesar del poco tiempo transcurrido desde su reforma. Las medidas que se integran, si bien constituyen cambios puntuales, representan en dos casos mejoras redistributivas y han sido por ello consideradas buenas prácticas por dos tipos de medidas: la acción afirmativa a favor de las mujeres y la tasa de reemplazo escalonada en virtud del nivel de ingresos. Ambas son explicadas más adelante.

Por su parte, el proceso de definición de la reforma se dio mediante el diálogo social a partir de la conformación de una comisión intersectorial. Esta es otra de las características de las reformas de segunda generación.

Esta instancia sesionó entre abril y diciembre del 2004 y estuvo integrada por instituciones estatales y organizaciones de sociedad civil. Con voz y voto participaron dieciséis representantes. El gobierno tuvo dos representantes de la Caja (ambos de la Gerencia de Pensiones), uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y una del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). Sin voto estuvieron la Superintendencia de Pensiones y la Defensoría de los Habitantes, e informalmente, pero con un gran protagonismo, el jefe de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica. La sociedad civil participó con cuatro representantes de organizaciones sindicales, dos del cooperativismo, dos del solidarismo, y cuatro del sector empresarial. Sin voto participó una representante de organizaciones de mujeres, además de la colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (Martínez Franzoni, 2006).

Los principales temas de debate y desacuerdo fueron la naturaleza de la reforma, es decir si debía limitarse a ser una reforma de parámetros o si debía además incluir otras medidas destinadas a la eficiencia administrativa. Respecto de las tasas de reemplazo, hubo dos posiciones: 1) una que pretendía reducir las tasas de reemplazo y los montos de las prestaciones, así como la acción afirmativa a favor de las mujeres en el retiro anticipado, es decir que no se les permita a las mujeres jubilarse antes que los varones y con menos contribuciones; y, 2) otra posición que abogaba por el escalonamiento en las tasas de reemplazo en virtud de los niveles socioeconómicos y por igualar tasas de reemplazo ante invalidez y vejez. Fue esta segunda la que finalmente se adoptó.

En este contexto, el INAMU hizo notar las fuentes de desigualdad de género en el sistema, tanto las derivadas de las desigualdades en el empleo, como las que obedecían al diseño del sistema (por ejemplo, que la pensión de viudez equivalía en promedio al 60% de la pensión por derecho propio), y demandó facilidades para la integración de las auto-empleadas (trabajadoras por cuenta propia), así como la opción de retiro anticipado con “bono de cuidado”, que sí fue acogida, como se verá más adelante (INAMU, 2005).

Las modificaciones más relevantes fueron: i) incremento del porcentaje de cotización, de 7,5% a 10,5% dividido entre la parte trabajadora, empleadora y Estado<sup>18</sup>, previendo un incremento progresivo de 0,5 anual hasta el año 2035; ii) cambio del salario de referencia, ya que en lugar de los 48 mejores salarios de los últimos 60 reportados se establece el promedio de los últimos 240; iii) la tasa de reemplazo que pasa de una proporción fija (el 60%) a una tasa escalonada en virtud del nivel de ingresos y la densidad de cotizaciones (43, al 52,5%); iv) establecimiento de misma tasa de reemplazo para pensiones de invalidez y vejez; y, v) acción afirmativa para las mujeres con retiro anticipado, ya que se les imputan 6 cotizaciones.

Este “bono de reconocimiento de cuidado”, es decir la imputación de meses cotizados para las mujeres que se acojan al retiro anticipado, sin restricciones, constituye el primer antecedente en la región. Como se verá en este documento, el reconocimiento del cuidado ha sido aplicado en varios sistemas previsionales con distintas fórmulas y en general de forma más generosa que el caso costarricense, que no obstante, de acuerdo a lo dicho, fue el pionero<sup>19</sup>.

En el caso particular de Costa Rica este retiro anticipado es útil para trabajadores y trabajadoras que entran a trabajar muy temprano y en puestos de trabajo formales, que tienen alta densidad de cotización y alcanzan los 60 o 62 años con muchas más cuotas que las requeridas a los 65 años.

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

De otra parte, las medidas no paramétricas introducidas intentaron proporcionarle a la Caja instrumentos para mejorar sus ingresos al primer pilar (el de RBD). En ese sentido, se establecieron mecanismos dirigidos a combatir y reducir la evasión, la morosidad y la sub-declaración. Dichas medidas introducen o refuerzan premios y castigos y complementan las medidas judiciales vigentes antes de esta reforma e incluyen el requisito de estar al día con la Seguridad Social para poder contratar con el Estado, obtener certificaciones del registro público, optar por incentivos fiscales, entre otras. Asimismo se fortalece la institucionalidad de inspección (Martínez Franzoni, 2006).

Dichos cambios pretendieron y en parte lograron restablecer la sostenibilidad financiera, mejorar el acceso de población ocupada no cotizante, y profundizar la progresividad de las pensiones que otorga. Se trató además, igual que en las reformas de segunda generación de Chile y el Uruguay, de un proceso de diálogo social y la reforma fue finalmente producto de acuerdos entre sectores sociales y productivos que históricamente han tenido abordajes opuestos respecto de la Seguridad Social.

<sup>18</sup> Al año 2015 las cotizaciones eran de 0,58% de la remuneración para el Estado, 2,84% para la parte trabajadora y 5,08% para la empleadora.

<sup>19</sup> En realidad fue el primer país de la región en hacer el reconocimiento explícito al trabajo de cuidado dando una opción de jubilación con menos aportes para las mujeres. Sin embargo, años antes, en 1999 en Brasil se habían establecido cinco años menos de contribución para las mujeres y población rural de ambos sexos. Si bien esta medida no se materializó como un “bono de cuidado” sí respondió al objetivo de aminorar las brechas sociales y de género.

Con posterioridad al de 2005 no han habido cambios en la normativa, aunque sí algunos fallos judiciales, por ejemplo para que las mujeres puedan asegurar a hombres dependientes y para que las autoempleadas cotizantes tengan acceso a transferencias no contributivas.

En síntesis, la reforma costarricense contiene medidas ejemplares, tales como el bono de cuidado, el cual, aunque cuantitativamente poco significativo, pues sólo considera 6 cotizaciones únicamente a favor de las mujeres que pueden jubilarse anticipadamente, en su momento marcó una pauta en la región en el reconocimiento del cuidado en los sistemas previsionales. Más significativa quizás, al menos desde el punto de vista redistributivo, ha sido la medida del escalonamiento de las tasas de reemplazo en virtud del nivel de ingresos. Continúa pendiente la integración más masiva al sistema de las y los trabajadores por cuenta propia y un reconocimiento más adecuado del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres, así como la mejora de los procedimientos y administración de la Caja.

## C. Chile

El caso chileno es especialmente relevante, tanto por ser el país inventor y exportador del sistema de CI, como por la discusión vigente en el país para una posible reforma de tercera generación.

### 1. La reforma privatizadora: un diseño de exportación

El esquema implementado en este país reemplaza el sistema de RBD por un sistema de CI, en el que los fondos son administrados por las administradoras de fondos de pensiones. Se instaura de esta manera una nueva forma de concebir las jubilaciones y pensiones y el propio sistema de seguridad social. Así, los fines y principios que tradicionalmente se le atribuían son dejados de lado para apelar al ahorro nacional y la dinamización del mercado de capitales como funciones del sistema previsional. Tal como se expuso en los antecedentes, se trató de un cambio de paradigmas.

El Decreto Ley 3.500 de 1981, que instaura el sistema, lo dispone como obligatorio para los trabajadores dependientes y optativo para los independientes. Los afiliados al sistema estaban obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10% de sus remuneraciones y rentas disponibles, además de una cotización adicional y eventualmente voluntaria y las comisiones para las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Las modalidades de pensión son básicamente el Retiro Programado y la Renta Vitalicia. En la primera, el trabajador mantiene su cuenta en la AFP en que se encuentra afiliado y su monto de pensión es recalculado cada año considerando factores como el saldo acumulado por el trabajador, sus expectativas de vida, beneficiarios legales y la rentabilidad futura de la cuenta. Por su parte, en la modalidad de Renta Vitalicia, los afiliados pueden contratar el pago de la pensión a una Compañía de Seguros de Vida, la que se compromete a pagarles una renta mensual constante en términos reales de por vida y a pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios. Las edades de jubilación son 60 años para las mujeres y 65 para varones.

Además hay algunas variantes de estas modalidades. Así, la Renta Temporal corresponde al pago que hace la AFP con cargo al saldo dejado por la persona afiliada en la cuenta después de transferida la prima a la Compañía de Seguros para contratar la Renta Vitalicia Diferida. A diferencia del Retiro Programado, en el cálculo no se usan Tablas de Mortalidad. Sin embargo las compañías de seguro sí utilizarán estas tablas en el cálculo de sus reservas.

El sistema contaba también con el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) para las personas en extrema pobreza inválidas o mayores de 65 años de ambos sexos y la garantía de la pensión mínima, para quienes no lograran autofinanciarse una jubilación, para la cual se requerían 240 cotizaciones (20 años).

La vigencia de este sistema durante más de dos décadas no produjo los resultados prometidos y se verificaron todos los impactos negativos señalados en el apartado de Antecedentes. De hecho, hasta el año 2006 sólo el 59% de la fuerza laboral cotizaba en el sistema previsional. La deficiente cobertura y los bajos montos de las pensiones afectaban a quienes estando afiliados y cotizando obtenían prestaciones muy

bajas; a las personas que estando afiliadas no cotizaban regularmente; y a las que directamente no estaban afiliadas. Además las mujeres reunían fondos equivalentes al 50% de los acumulados por los hombres y la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre el 52 y el 57% de la masculina. Como corolario, en un momento se concluyó que en el mediano plazo más de la mitad de los afiliados y casi tres cuartas partes de las mujeres no alcanzarían a cumplir el requisito de la pensión mínima, por lo que serían potencialmente destinatarios de la pensión asistencial (Yañez, 2010).

Cabe destacar que un diagnóstico similar ha también impulsado un proceso de discusión nacional para una posible segunda ola de reforma en El Salvador, país que implementó un sistema de capitalización individual en 1996 (véase el recuadro 3).

### Recuadro 3

#### El sistema de pensiones en El Salvador y su posible reforma

Tal como se mencionara en los Antecedentes, El Salvador fue uno de los países que llevó a cabo una reforma sustitutiva, es decir que reemplazó totalmente un sistema de RBD por uno de CI en 1996 mediante el Decreto Legislativo N° 927. Hasta antes de esta norma, el país tenía un sistema de reparto con capitalización parcial, es decir que en teoría mantenía reservas suficientes para cubrir las pensiones por determinado período, cosa que no sucedió en la práctica, siendo la presión fiscal lo que motivó la reforma.

El Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), implementado a mediados de los noventa y aun vigente, tiene cotizaciones bipartitas, de un 6,25% de la remuneración para la parte afiliada y 6,75% para la parte empleadora. Para jubilarse se requiere reunir fondos de manera de financiarse una pensión equivalente al 60% del referente salarial, esto con independencia de la edad, o tener 25 años de contribuciones a los 55 años de edad las mujeres y 60 años los varones. La pensión se calcula en base la referente salarial o Salario Básico Regulador (que a su vez se establece en base al promedio de los últimos 120 salarios) y el factor actuarial que considera una tabla de mortalidad para los varones y otra para las mujeres, lo cual es discriminatorio según se explicó previamente.

El gobierno salvadoreño elaboró un anteproyecto de reforma del sistema de pensiones en el año 2015 fundamentalmente con dos objetivos. Uno de ellos fue alivianar la presión fiscal, pues más del 80% de los fondos previsionales están invertidos en deuda pública, y luego de una reciente emisión de nuevos certificados de inversión previsional para poder pagar las pensiones se avizoran problemas de sostenibilidad. Además fue determinante el propósito de ampliar la cobertura del sistema, considerando que 3 de cada 4 personas de la población económicamente activas no tienen cobertura.

Con este ante-proyecto de ley se realizaron varias consultas con partidos políticos y centros de estudios, no obstante lo cual la propuesta fue objetada por sectores sindicales, quienes demandaron la instalación de una instancia intersectorial y participativa.

Finalmente, en febrero de 2016, el Gobierno de El Salvador presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP), la cual busca garantizar el pago de pensiones dignas para los trabajadores cotizantes, sin restar viabilidad a las finanzas públicas.

El proyecto elaborado por el gobierno, conlleva un sistema mixto con cuatro pilares: uno contributivo de reparto y beneficio definido, otro de capitalización individual y contribución definida, un tercero voluntario y complementario también de CI y un cuarto pilar no contributivo. Los requisitos actuales para acceder a una pensión se mantienen. Formarán parte de este régimen las y los trabajadores del sector público y el sector privado cuyos sueldos sean menores a dos salarios mínimos del sector comercio y servicios. Asimismo, para aquellos trabajadores cuyos ingresos sean superiores a dos salarios mínimos se mantendría el sistema de capitalización individual a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Por otro lado, la tasa de cotización del 13% también se mantendría. Salvo que el trabajador devengue hasta dos salarios mínimos, este destinará sus aportes únicamente al régimen de reparto, mientras que si devenga un salario mayor destinará al pilar de capitalización los aportes correspondientes al exceso de los dos salarios mínimos. La propuesta también contempla el cobro de una comisión por administración de 1% para el régimen de reparto, mientras que para el régimen de capitalización se propone una reducción en la comisión por administración y seguro de las AFP del 2,2% al 1,9%.

Fuentes: Ligia Alvarenga "A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto de la equidad de género", *Flavia Marco (coord.), Los Sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la Cepal 90, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de Naciones Unidas, 2004; Diario El Mundo "Hacienda: no hay propuesta de reforma para pensiones", 24 de octubre de 2015; FundaUngo (Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo) "La reforma integral de pensiones requiere diálogo social", *Aportes al Debate sobre Políticas Públicas N° 4*, 2014.

## 2. Una nueva reforma para corregir desigualdades

En atención a los factores considerados, y tras un proceso de diálogo político en una comisión de especialistas, finalmente se definió la reforma mediante Ley 20.255 de 2008, que mantiene el sistema de CI, pero introduce modificaciones para mejorar la equidad y la inclusión.

Se trató de un proceso reflexivo, participativo, con un fuerte componente técnico, pero que no eludía el cariz fundamentalmente político de la temática. Se inauguraba así una de las modalidades de gestión política que caracterizaría el gobierno de la presidenta Bachelet, la instalación de una comisión de especialistas que reflejaban diversas corrientes ideológicas y que sostenían audiencias ciudadanas con diversos actores sociales.

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

La pensión solidaria reemplaza a la PASIS (que era de 45.000 CLP equivalentes a 71 USD aproximadamente en 2008<sup>20</sup>, el año de la reforma) y la pensión mínima, integrándose a dos pilares contributivos, uno obligatorio para dependientes e independientes, y otro voluntario. Para acceder a esta pensión se requiere tener 65 años de edad, pertenecer al 60% más pobre de la población y tener 20 años de residencia en el país. De manera que no se exige ningún aporte previo. En ese año la pensión alcanzaba 75.000 CLP mensuales (157 USD) (y a diciembre de 2015 percibían). Si se hubiera cotizado, se recibía el aporte previsional solidario en montos diferenciados hasta alcanzar los 255.000 CLP (365 USD)<sup>21</sup>; en las pensiones autofinanciadas por arriba de este monto, el aporte solidario se extingue. De este modo la protección brindada es mayor tanto por la magnitud de la cobertura como de los montos de las prestaciones (Yañez, 2010).

La pensión básica y el aporte previsional solidario fueron pensados como uno de los ejes tendientes a reducir las desigualdades de género, pues se elimina el requisito de las cotizaciones mínimas, beneficiando a quienes no están en el mercado laboral y se dedican al cuidado y las labores domésticas; a las trabajadoras informales y temporales; y a todas las trabajadoras que en general tienen densidades de cotización y montos acumulados inferiores. En esta línea, se establece también una bonificación por hijo nacido o adoptado de 18 cotizaciones por el salario mínimo. Se trata de un derecho universal, por tanto no importa el nivel de ingresos de la mujer ni si ha realizado cotizaciones o no.

Las compensaciones por cuidado han tenido efectos importantes en la tasa de reemplazo de las mujeres, luego de que las reformas de primera generación estrecharan la relación entre aportes y beneficios. Esto se verifica en países europeos y en la región hay evidencia justamente para el caso chileno (Arza, 2015).

Además, la reforma dispuso la división de los saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad, autorizando al juez a que realice esta división en caso de que una de las partes se vea menoscabada, cuando, como consecuencia del cuidado de los hijos e hijas y las labores del hogar, no pudo desarrollar una actividad remunerada o lo hizo en menor medida de lo que podía o quería. La compensación involucra hasta el 50% de los fondos previsionales acumulados (Yañez, 2010).

También se estableció la separación por sexo en la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia, pues dada su mayor esperanza de vida es menos probable que dejen viudos beneficiarios y dada su menor accidentabilidad es menos probable que hagan uso del seguro de invalidez. Esto tuvo una reducción de la prima de las mujeres que equivale a un aumento de las pensiones autofinanciadas de alrededor del 5% (Yañez, 2010).

<sup>20</sup> Precio del dólar observado según cotización del Banco Central de Chile.

<sup>21</sup> Los montos del pilar solidario se reajustan permanentemente. En diciembre de 2015, la Pensión Básica Solidaria equivalía a 89.764 CLP, aproximadamente 130 USD, mientras que el Aporte Previsional Solidario, llegaba a 291.778 CLP, equivalentes a 418 USD.

Asimismo, se igualó el ingreso mínimo imponible para trabajadoras de casa particular con el resto de los trabajadores y se eliminaron las comisiones de las AFP por depósito de cotizaciones y por transferencia de los fondos entre una AFP y otra.

En cuanto a los incentivos para las y los trabajadores independientes, actúan en ese sentido el acceso al aporte solidario y la bonificación por hijo. Según la Ley 20.255 que define la reforma, la obligación de las y los trabajadores independientes de cotizar se materializaría progresivamente para alcanzar la cotización por el 100% de sus ingresos en 2016. Sin embargo, esta obligación fue pospuesta y la Ley N° 20.894 de enero de 2016 dispone que a partir del 1 de enero de 2018 los trabajadores independientes estarán obligados sin excepciones a cotizar por el 100% de su renta imponible.

Se mantuvieron la ausencia de cotización del empleador para las pensiones de vejez. En efecto, no existe cotización del empleador en el régimen general, salvo para el caso de los trabajos calificados de pesados y para el régimen de invalidez y sobrevivencia. El empleador cotiza para financiar el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia de sus trabajadores dependientes (1,15% de la renta imponible). Además se mantuvo el régimen especial y preferencial para los militares y policías. Así, en el Pilar Contributivo del sistema chileno no participan las FFAA y Carabineros.

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

Se mantienen además las opciones de jubilación por retiro programado o por renta vitalicia.

En su momento se estimó el costo de la reforma en 1,4% del PIB en 2012. Para cumplir estos compromisos se constituyó el Fondo de Reservas de Pensiones, con un aporte inicial de 604,5 millones de dólares, que se incrementará cada año entre un 0,2 y un 0,5%, según se dejó establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, el costo de la segunda reforma fue menor al estimado.

En contraste, el costo de la reforma de primera generación fue notable y perdura hasta la actualidad. Es así que el gasto originado por la transición iniciada en 1981 (bonos de reconocimiento, déficit operacional y garantía estatal de pensión mínima) llegó a ser casi un 5% anual del PIB en 1984. Si bien este gasto ha ido disminuyendo a medida que se han pagado la mayor parte de los costos asociados al cambio de sistema, en valor presente, el costo de la transición fue estimado en el equivalente a 136% del PIB de 1981 y ha sido asumido por el Estado mediante una combinación de reformas tributarias, recortes de gastos y emisión de deuda (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

En síntesis, los cambios realizados por medio de la reforma de 2008 fueron sin lugar a dudas positivos, pues hicieron posible cierta redistribución del ingreso mediante el aporte previsional solidario y la pensión solidaria. También el bono de cuidado tiene un efecto redistributivo y es asimismo una medida de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres. Otra medida que favorece la igualdad de género ha sido la partición de bienes en caso de divorcio. Los resultados de esta reforma se pudieron apreciar rápidamente en términos tanto de cobertura como de monto de las pensiones en los segmentos de más bajos ingresos de la población; también hay evidencia de su impacto positivo en ciertos segmentos de mujeres, las de menores ingresos, con hijos e hijas y de menor educación.

Sin embargo, a pocos años de la vigencia de esta reforma de segunda generación se debió pensar en otra reforma, tal como se verá más adelante. Esto lleva a pensar que la reforma del año 2008 implicó buenas medidas puntuales en el marco de un esquema que al parecer no está funcionando. Las deficiencias tienen que ver, tal como se evidencia en el Informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), con la persistencia de la exclusión de ciertos sectores a los cuáles no logró llegar esta reforma de segunda generación, el caso de los trabajadores y trabajadoras del sector informal; con las bajas pensiones en vastos sectores de la población, que a su vez tienen relación con la gran dispersión de las tasas de reemplazo; con los impactos de las bajas rentabilidades de los fondos y las fluctuaciones en las mismas, y en definitiva, con la insuficiencia del mecanismo de redistribución que introdujo esta reforma. Todas estas son deficiencias atribuibles en gran parte al tipo de sistema que prevalece, a lo que se suman

las carencias de financiamiento que derivan de una tasa de cotización relativamente baja y de cargo exclusivo de la parte trabajadora, pues de acuerdo a lo expuesto en el sistema chileno la parte empleadora no aporta al fondo de pensiones.

## D. El Uruguay

El Uruguay es uno de los países pioneros en la región en la instauración de un sistema de seguridad social que ha cumplido a lo largo de la historia un rol relevante para la cohesión social. En términos generales, este sistema ha gozado de legitimidad. Esta característica será determinante a la hora de optar por un sistema mixto en la reforma de primera generación.

### 1. Una “reforma a la uruguayana”

La reforma previsional aprobada por Ley 16.713 de 1995 estableció en el país un sistema mixto compuesto por un componente de RBD y otro de CI administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), además de la institucionalización de la historia laboral. Se trató de la mayor transformación institucional de la década de los noventa, en un contexto marcado por la reforma constitucional de 1989, que respondiendo a demandas ciudadanas, establecía el ajuste periódico de las jubilaciones y pensiones (Quirici, 2009).

Es así que aun cuando esta reforma previsional se llevó a cabo desde altos cargos técnico-políticos y con la oposición de los sectores sociales, los reformadores debieron adaptar sus estrategias al “blindaje constitucional” mencionado y al clima que dejara el referéndum constitucional. Cabe mencionar además que igualmente se desarrolló un movimiento ciudadano de derogación de esta norma, que recién fue detenido en 1999 cuando la Corte Electoral invalidó las firmas necesarias para plebiscitar la ley (Quirici, 2009).

En el régimen mixto implementado, las personas de mayores ingresos deben cotizar obligatoriamente a ambos componentes, mientras que para las de menores ingresos la aportación de la mitad de su cotización a las AFAP es optativa. Para quienes ejerzan esta opción, que es irreversible, en el componente de reparto se les efectúa una bonificación equivalente al 1,5% de sus aportes. En este marco, se aumentaron los años de aportes requeridos (de 30 a 35), la edad de jubilación de las mujeres (de 55 a 60 para jubilación común y de 65 a 70 por edad avanzada) y se implementó el sistema de registro de historias laborales para controlar los años en que efectivamente se contribuyó. Además se modificaron las tasas de reemplazo (igualándolas para mujeres y varones, ya que antes éstas tenían tasas superiores), que oscilan entre 52,5 y 82,5% dependiendo de la edad de jubilación y años aportados (Marco, 2007).

Cabe destacar asimismo que se creó una administradora de fondos de pensiones estatal, intentando hacer frente a la desconfianza que generaban las entidades administradoras privadas y a los problemas de legitimidad de la reforma. Esta innovación al modelo chileno, y sobre todo el carácter mixto del sistema, derivado de la convivencia del RBD con la CI, dieron lugar a que en su momento se hablara de una “reforma a la uruguayana”.

En esta reforma, las prestaciones y requisitos eran: a) Jubilación, con 35 años de aportes y 60 años de edad; b) Jubilación por edad avanzada con 15 años de aporte y 70 de edad; c) Pensión de supervivencia, que representa entre el 50 y el 75% del sueldo básico jubilatorio y era entregada principalmente a las viudas, excepcionalmente a los viudos, cuando demuestren dependencia económica de la causante, y a los hijos, las hijas y padres incapacitados; y d) pensión asistencial, para los mayores de 70 carentes de recursos.

Una primera apreciación es que los efectos adversos que ha tenido la CI sobre la equidad social y de género en otros países en que se implementó de forma pura, en el caso de Uruguay se han visto muy atenuados precisamente por el componente público de sistema. La forma de cálculo de las prestaciones es diferente en el pilar solidario y en el pilar de CI. Tomar en cuenta los últimos 10 años o los 20 mejores, puede beneficiar a las mujeres dado que la brecha salarial ha mostrado agudizarse en los últimos años de la vida laboral.

A diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, las mujeres no están sub-representadas entre los perceptores de prestaciones de vejez. Ellas representaban el 58,4% de la población mayor de 60 años y constituían el 55% de los jubilados en el año 2006 (año en que empieza a plantearse la necesidad de reforma) y como es de esperar, constituyen casi la totalidad de los beneficiarios por viudez (el 96%) y un 53% de las pensiones asistenciales del Banco de Previsión Social (BPS). Considerando globalmente todas las prestaciones, las mujeres representaban el 65% de las pasividades entregadas por esta entidad. Pero si el foco se pone en el total de mujeres mayores de 60 años, el 57% de ellas era jubilada por el Banco de Previsión Social, en contraste con el 67% de los varones de este tramo de edad (Pugliese y Santos, BPS, 2007). Peor aún, si se observa la población de 60 años y más que recibía jubilaciones, considerando de manera agregada las AFAP y el BPS, según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2005, tan sólo el 52,0% de las mujeres de este tramo de edades recibía una jubilación en contraste con el 75,4% de los varones. Las mujeres accedían entonces a la Seguridad Social por las pensiones de viudez y asistenciales, mientras que los varones lo hacían vía jubilación por derecho propio (Marco, 2007).

En cuanto a los montos de las prestaciones otorgadas por el BPS, la proporción de mujeres en los tramos de menores ingresos era mayoritaria, mientras que la proporción de varones aumentaba a medida que aumentan los ingresos. Por ello, si se considera de manera agregada jubilaciones y pensiones provenientes del Banco y de las AFAP, la brecha de ingresos de género por estos conceptos era del 25%<sup>22</sup>. Siempre se pensó que esta brecha se debía fundamentalmente al peso ejercido por las pensiones de viudez, ya que sus montos son bastante inferiores a las jubilaciones. Pero aun considerando solo las jubilaciones otorgadas por el BPS, se observa que las jubiladas se concentraban mucho más que los hombres en los tramos inferiores.

## 2. La reforma de segunda generación

A pesar de que los impactos fueron menores que en otros casos, el sistema previsional no era equitativo y dada la estructura demográfica del Uruguay tampoco sostenible por mucho tiempo. Además, el problema de los contingentes de trabajadores y trabajadoras, principalmente informales, excluidos del sistema también se presentaba y la desigualdad de género más notable se daba en el tipo de prestaciones a que accedían mujeres (asistenciales, de viudez y en mayor proporción del BPS) y los hombres (por derecho propio y en mayor proporción de las administradoras privadas). Por tanto se hizo necesaria una reforma.

A diferencia de la anterior transformación, donde la organización de jubilados y la central sindical (PIT-CNT) fueron invitados solo con carácter informativo y se quejaron por no ser tomados en cuenta, se intenta seguir en la reforma de segunda generación un proceso participativo (Quirici, 2009).

Es así que el gobierno implementó en el año 2007 el Diálogo Nacional de Seguridad Social con el objetivo de evaluar el sistema de seguridad social y generar insumos para su modificación. Este proceso se organizó en base a cinco mesas temáticas: 1) demografía y salud; 2) inclusión, trabajo y seguridad social; 3) seguridad social y protección social; 4) cobertura y seguridad social; y 5) financiamiento. Cabe destacar la realización de la Mesa de Trabajo “El aporte del trabajo no remunerado de las mujeres a la economía y la Seguridad Social”.

Además, como parte del proceso participativo se habilitó una página web para la presentación de propuestas ciudadanas.

Los principales temas de debate fueron la situación de los regímenes especiales (militares, policías, caja bancaria); los parámetros del pilar de reparto y beneficio definido; el alcance de los programas no contributivos; y la existencia y funcionamiento del pilar de ahorro individual (Busquets, Bucheli y Setaro, 2009).

El camino previamente recorrido incluyó la Ley 18.065 de 2006 que reguló el trabajo doméstico asalariado, reconociendo todos los beneficios en materia de Seguridad Social; y la ley de 2007 de uniones concubinarias (heterosexuales y homosexuales) que equiparó los derechos de viudos y viudas con los y las convivientes (con cinco años de convivencia); asimismo se realizó una amplia campaña de difusión de los derechos adquiridos que produjo un incremento considerable de la cobertura sobre todo de las

<sup>22</sup> En base a INE, Encuesta Continua de Hogares Año 2005.

trabajadoras pobres. Finalmente, la Ley 18.395 de 2008 flexibiliza las condiciones de acceso, contribuyendo a la inclusión de más mujeres, reconociéndoles para el cómputo de años de trabajo, un año por hijo biológico o adoptivo, y aumentando los montos de las prestaciones mínimas que es donde se ubican mayoritariamente las mujeres (Aguirre y Scuro, 2010).

La reforma previsional se inserta en una nueva política de inclusión social, que tiende a la universalidad, acompañada de una mayor eficiencia en el gasto social, de la inversión y una reforma tributaria progresiva. Entre las medidas de la reforma previsional se destaca la reducción de años de servicios requeridos para acceder a la jubilación común, de 35 a 30 años, con una reducción de la prestación, pues la tasa de reemplazo se reduce al 45%, incrementándose un 1% por cada año adicional. En la jubilación por edad avanzada se reduce la edad de 70 a 65 años y a medida que se aumenta la edad se disminuyen los años requeridos: 65 años de edad y 25 de servicio, 66 y 23; 67 y 21; 68 y 19; 69 y 17; 70 y 15. La tasa mínima de reemplazo no se modificó, está fijada en el 50% para ambos sexos, más un 1% por cada año que exceda el mínimo requerido para cada edad, con un máximo del 14% adicional. Se considera que esta medida sirve a cerca del 70% de los trabajadores privados que se podrán jubilar por esta causal a los 65 años (Aguirre y Scuro, 2010).

También se alivianaron los requisitos para la pensión por invalidez (ya no se requiere haber trabajado los 6 meses previos a la incapacidad) y se estableció la pensión no contributiva de vejez desde los 65 años, condicionada a la carencia crítica de recursos, que se suma a la pensión no contributiva para mayores de 70 que ya existía también para quienes carecen de recursos.

En cuanto al cómputo de un año de cotizaciones por cada hijo, se entrega a todas las madres hasta un máximo de cinco años. La iniciativa se pensó como una forma de acción positiva para hacer frente a las discontinuidades en la trayectoria laboral femenina motivadas por la crianza. Los datos ya muestran que las mujeres que no habían logrado completar los años requeridos están utilizando esta norma para jubilarse y que otras están mejorando los montos (Aguirre y Scuro, 2010).

Destacar por último que la elevación de las tasas de cobertura en el Uruguay, ya de por sí altas históricamente, se da en los últimos cinco años, precediendo a la última reforma, y se puede atribuir a varios factores como la recuperación económica, la estricta fiscalización de los aportes y las empresas, la reforma tributaria, las campañas de difusión de derechos y obligaciones y los cambios institucionales.

En síntesis, el Uruguay dio pasos previos importantes para asumir esta reforma de segunda generación. En este sentido actuaron medidas igualitarias como la asimilación de derechos previsionales de parejas homosexuales y convivientes. También la campaña para la captación y regularización de trabajadoras y trabajadores asalariados informales, cuenta propia y del servicio doméstico influyó en la ampliación de cobertura. Finalmente, la reforma de segunda generación corona estas iniciativas con medidas que también favorecen la inclusión, como la rebaja en la cantidad de años de cotización requeridos, y que inciden directamente a en las mujeres. Asimismo, el aumento en la pensión mínima tuvo un impacto directo en la reducción de las desigualdades de género y el bono por hijo permitió jubilarse a un contingente importante. También cabe destacar como positiva la fórmula de los años usados para el cálculo de la prestación, pues no son los inmediatamente anteriores a la culminación de la trayectoria laboral. La evidencia ha mostrado que esta última opción que es justamente la más difundida perjudica a las mujeres.

En este contexto, el gran desafío para el Uruguay es mantener los niveles alcanzados de cobertura, en un país que en el año 2040 tendrá más personas adultas mayores que jóvenes (Murro, 2014). Otro desafío pendiente es igualar las condiciones de jubilación de los regímenes de privilegio que significan un alto costo para el Estado, concretamente el régimen previsional de las Fuerzas Armadas.

## **IV. Una reforma sui generis en la región: el caso argentino**

---

La reforma previsional en Argentina es sui generis en América Latina pero se ha dado en otras regiones del mundo luego de la crisis financiera del año 2008. El caso argentino no es una reforma de segunda generación sino un retorno al sistema de reparto y beneficio definido. Como se verá más adelante, la legislación ecuatoriana también contempla la derogación del componente de capitalización individual, pero en este caso, a diferencia de la Argentina, el sistema no llegó a ser implementado. En la misma dirección, varios países del este europeo emprendieron una serie de medidas de relocalización de aportes desde el componente de capitalización individual al de reparto, como forma de contener los efectos de la última crisis financiera sobre la depauperación de los ingresos. El caso extremo fue Hungría que en el año 2010 cerró el pilar de capitalización individual instaurado en 1998 y más recientemente Polonia nacionalizó los fondos de pensiones privados que fueron implementados en el año 1999 cuando se estableció un sistema mixto.

En la Argentina, luego de medidas como la posibilidad temporal (por seis meses) de que los aportantes dirijan sus aportes solo al reparto y el Programa de inclusión previsional (que tuvo más del 80% de sus destinatarias a mujeres), finalmente se cierra el componente de capitalización individual, contribución definida y administración privada, sustituyéndolo por uno de RBD, financiamiento tripartito, gestión y administración estatal.

### **A. La Reforma de primera generación**

En el año 1993 se realiza en la Argentina la reforma previsional que agrega al sistema de RBD un pilar de capitalización individual, coexistiendo dos tipos de regímenes de jubilaciones: un subsistema de capitalización individual de aportes, gestionado por administradoras privadas de fondos de jubilación y pensión (AFJP) y un régimen de reparto, regido bajo al principio de solidaridad intergeneracional bajo administración estatal. Esta reforma implicó no solo en la práctica, sino también en la misma ley la exclusión de numerosos grupos poblacionales, como el caso de las empleadas del servicio doméstico, trabajadores rurales y el importante universo de trabajadores informales (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Esta ley crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), entendiendo por “integrado” a la coexistencia en una única estructura jurídica a dos sistemas: el régimen previsional público organizado bajo criterios de reparto y un régimen de administración privada, de capitalización individual, administrado por AFJP, generando una suerte de ahorro cautivo, para apuntalar el mercado de capitales doméstico. Cada uno de los sistemas respondía a formas diferentes de financiamiento. En el caso del pilar de reparto, tras la reforma el Estado Nacional otorgaba cinco tipos de prestaciones: i) Prestación Básica Universal (PBU), que se paga a todos los afiliados al SIJP a partir de los 60 años para las mujeres y 65 para los varones y que acreditaran 30 o más años de servicios computables cualquiera que sea el régimen elegido; ii) prestación Compensatoria (PC), destinado a los que estaban afiliados al anterior sistema previsional; iii) Prestación Adicional por Permanencia (PAC), a la que tenían derecho aquellos afiliados que hayan optado por permanecer en el régimen de reparto; iv) Prestación por edad avanzada, reconocida a aquellos afiliados que no cumplieran con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones mencionadas anteriormente y v) Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento.

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

Este sistema se mantuvo por más de una década. Su carácter de mixto, o integrado como se denominaba en Argentina, hizo que los impactos de la reforma sobre la equidad de género fueran menos drásticos que en otros casos, al menos en términos de cobertura. No obstante, se trataba de uno de los países de la región con más trayectoria y tradición en regímenes de bienestar, quizás por ello los efectos de la reforma se enfrentaron con mayores sensibilidades.

Además, problemas como los déficit, la multiplicidad de regímenes y la perpetuación de regímenes de privilegio, los excesivos costos administrativos, y la baja de cobertura en los sectores de menores ingresos de la población hicieron que en determinado momento la decisión del Ejecutivo de retornar a un régimen de RBD fuera bien acogida.

## **B. El retorno al reparto**

En un contexto de temprano envejecimiento en relación a la región, y de disparidades entre regiones del país tanto en términos de derechos sociales como de situaciones demográficas<sup>23</sup>, en el año 2007 comienza a instalarse nuevamente la necesidad de una nueva reforma al sistema.

Es así que durante años previos a la reforma se implementaron medidas que iban en la dirección señalada y que tuvieron impactos positivos en la cobertura femenina.

En 2004 se dispuso la eliminación del tope máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales, aportando a una mayor captación por parte del subsistema público, es decir que se eleva la base imponible en el componente de reparto. En 2005, por Ley 25.994, se crean dos nuevas modalidades de acceso a beneficios previsionales: las jubilaciones anticipadas por desempleo, que beneficiaron a los trabajadores que tenían aportes jubilatorios pero no la edad para el retiro, y las jubilaciones y pensiones por moratorias, destinadas a los trabajadores y sobre todo trabajadoras con edad de jubilarse pero con aportes incompletos. Es así que el Programa de Inclusión Previsional (comúnmente llamado Moratoria Previsional) se presentó como una iniciativa de ampliación de la cobertura y como una medida de compensación frente a las políticas laborales flexibilizadoras de la década del 90 y también frente a los efectos de la reforma previsional. Además, al ser parte de la Seguridad Social, otorgaba a los nuevos jubilados cobertura del sistema de salud y a las asignaciones familiares.

<sup>23</sup> Por ejemplo si se compara la esperanza de vida en el país, se puede corroborar que hay casi 6 años de referencia entre la jurisdicción con mayor esperanza de vida y la peor posicionada (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Los resultados de esta moratoria previsional constituyen un ejemplo contundente de cómo las brechas en el mercado laboral se reproducen en el sistema previsional: el 87% de las personas que se presentaron a la moratoria previsional fueron mujeres, con una edad promedio de 72 años y las tres cuartas partes de ellas no contaba con ningún beneficio jubilatorio previo. Por tales razones, comúnmente se denomina a esta moratoria “jubilación para amas de casa” (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011, pág. 48).

Durante el año 2007, por Ley 26.222, se uniforman los aportes de ambos subsistemas, se estableció un período de seis meses durante los cuales podía elegirse a qué componente dirigir los aportes, aquel trabajador que no optara por el régimen de capitalización individual tendría sus aportes destinados al sistema de reparto, pudiendo elegir por cambiar de régimen una vez cada 5 años. A su vez, un trabajador afiliado al régimen de capitalización individual tenía la posibilidad de traspasarse de una AFJP a otra, hasta 2 veces por año calendario. Con esta norma se produjo un masivo retorno al sistema de reparto.

Finalmente, la Ley 26.425 en diciembre de 2008 disuelve el pilar de capitalización individual y crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) conformando la actual estructura del sistema previsional en el marco del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Además en el año 2014, mediante Ley 26.970 se introduce la llamada Nueva Moratoria Previsional, para facilitar la jubilación de aproximadamente medio millón de personas.

En el régimen vigente el financiamiento de las pensiones es tripartito. La parte empleadora aporta un 10,17% para el SIPA (de un 23% que aporta a la Seguridad Social incluyendo Fondo Nacional del Empleo, Asignaciones Familiares, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) y la parte trabajadora un 11% (más otro 3% para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y otro 3% para programas sociales). Para jubilarse se requieren 30 años de cotización a la edad de 60 años las mujeres y 65 los varones. Puede reemplazarse un año en la edad de jubilación por dos de contribuciones. Además, está la jubilación por edad avanzada a los 70 años de edad con 10 años de contribuciones y al menos 5 años en caso de los trabajadores independientes.

Permanecen los regímenes especiales para el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial, los afiliados y afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y/o profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en el SIPA. En la actualidad son 13 las Cajas Previsionales Provinciales que no han sido traspasadas al SIPA (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011). Esta tarea pendiente se tradujo en una disputa por las competencias en materia de Protección y Seguridad Social, dado que Argentina es una república federal. Concordantemente, las políticas no contributivas adquieren mayor peso dentro del sistema, aumentaron significativamente la cobertura pero no generaron cambios en su diseño, ni promovieron debates sobre la necesidad de una revisión estratégica de estos programas (Bestard, Carrasco y Pautassi, 2015).

Desde el punto de vista de la brecha federal identificada, no sólo se traduce en una evidente fragmentación del sistema, sino que las medidas adoptadas, tanto a nivel legislativo y reglamentario, pero particularmente de la mano de las respuestas judiciales, han contribuido a su profundización. La supuesta “unificación” del régimen público fue sólo en términos de las formas de administración de los fondos y cierre del pilar de capitalización individual, pero la presencia de diversos y crecientes regímenes especiales dentro del sistema público da cuenta de una débil integración, que es muy diferente a una unificación (Bestard, Carrasco y Pautassi, 2015).

Cabe destacar que la supresión del pilar de capitalización individual no se hizo como una medida correctiva de las desigualdades de género. Si esto sucedió en alguna medida no fue porque se persiguiera esta finalidad. De hecho, una vez más las consideraciones de género estuvieron ausentes del debate y no se tomaron en cuenta las desigualdades en el empleo ni el reconocimiento del trabajo reproductivo. No obstante, como resultado de este retorno al reparto se produce un incremento en las coberturas, tanto de varones como de mujeres (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Por último, cabe señalar el incremento en el costo en previsión social, ligado estrechamente al incremento en la cobertura. Así, la disminución de la cobertura previsional se vio reflejada en el gasto en previsión social, que alcanza su valor mínimo en el año 2005. A partir de la implementación del Programa

de Inclusión Previsional se observa un importante incremento en el gasto y las erogaciones del gobierno nacional en esta finalidad pasaron de del 4,7% del PBI en el año al 7,5% en el año 2009 (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011)<sup>24</sup>. El incremento en el gasto público social, y en este caso en particular en Seguridad Social, puede ser visto tanto como un aspecto positivo, pues por ejemplo puede dar cuenta de un cambio de prioridades hacia la inclusión y la justicia social, pero también puede representar un motivo de preocupación, pues específicamente en materia previsional habla de la sostenibilidad de los sistemas.

## C. Los últimos cambios

El presente año se crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados mediante la Ley 27.260 del 22 de julio de 2016 que establece nuevos criterios para el reajuste de haberes y cancelar las deudas previsionales pendientes. Además instituye una pensión no contributiva equivalente al 80% de la pensión mínima para mayores de 65 años de edad que no tengan otra pensión contributiva o no contributiva, denominada Pensión Universal para el Adulto Mayor. Este programa también habilita el cobro de Asignaciones Familiares y permitirá acceder a los servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

A partir de la sanción de la Ley, todos los jubilados que hicieron sus aportes y que estén cobrando menos de lo que les corresponde y se incorporen al programa pasarán a cobrar sus haberes actualizados. En el caso de quienes hayan iniciado juicio y tengan sentencia, los haberes retroactivos se pagarán 50 por ciento al contado y 50 por ciento en cuotas que se irán actualizando. Se trata de alrededor de 50.000 personas<sup>25</sup>.

Para quienes hayan iniciado juicio pero aún no tengan sentencia podrán cobrar hasta un máximo de 48 meses retroactivos. Se trata de alrededor de 250.000 personas. El proceso será gradual hasta alcanzar a todos los jubilados, comenzando por los mayores de 80 años o enfermos de gravedad. En ambos casos, es decir de jubilados con y sin sentencia judicial, deben firmarse acuerdos entre las personas jubiladas y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que deben ser homologados ante el poder judicial.

Las nuevas prestaciones y ajustes se financiarán con la venta de acciones de empresas privadas que tiene en propiedad la ANSES y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de esta institución.

En síntesis, Argentina introdujo un componente de CI a principios de los 90, pero mantuvo uno de RBD, por lo que los efectos de la privatización sobre la igualdad de género fueron menores que en otros casos. No obstante, conforme fue consolidándose la importancia del componente de CI y reduciéndose la del componente de RBD, fueron verificándose efectos negativos. Entre los años 2004 y 2008 se toma el camino inverso, con una serie de medidas tendientes a potenciar el componente de RBD, con lo cual se verifican resultados casi inmediatos en la cobertura femenina, evidenciado el papel perjudicial desempeñado por la CI en este aspecto. El 2008 se retoma de lleno el RBD eliminando el componente de CI. Si bien este esquema ha mostrado ser más favorable a las mujeres, de igual forma hacen falta medidas que compensen las desigualdades del mercado laboral y que reconozcan el trabajo de cuidado no remunerado, aspectos que junto con la sostenibilidad fiscal estuvieron ausentes en este retorno al reparto. Además se mantuvo la fragmentación de cajas o sistemas especiales jubilatorios, dando lugar no solo a conflictos de competencias sino también a una gran heterogeneidad en las prestaciones.

A su vez, la nueva prestación no contributiva y las recientes medidas para el cobro de pensiones parecen eludir el debate respecto de la sostenibilidad del sistema, su fragmentación, el alcance de sus mecanismos solidarios y la conveniencia y naturaleza de las prestaciones no contributivas versus las contributivas.

<sup>24</sup> En el año 2014, el gasto público social correspondiente a Seguridad y Previsión Social era de 9,2% del PBI, incluyendo todos los componentes de Seguridad y Previsión Social, no solo las pensiones, siendo que en el año 2009 siguiendo este criterio el gasto era de 10,4%. De acuerdo a datos del portal de Inversión y Gasto Social de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, [en línea]: [http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/query1.php?indicador\\_id=30](http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/query1.php?indicador_id=30).

<sup>25</sup> De acuerdo a datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Vease [en Línea]: <http://www.anses.gob.ar/reparacionhistorica/>.

## V. Ecuador: reformas de inclusión y reconocimiento del trabajo no remunerado

---

En el Ecuador está vigente el Seguro General Obligatorio que se administra como un esquema de RBD, mientras que la forma de financiamiento es de capitalización parcial colectiva, ya que las obligaciones futuras están cubiertas en un período determinado, a través de la acumulación de una reserva técnica y sus rendimientos, los que servirán para financiar las pensiones futuras. De todas formas, los aportes de los actuales contribuyentes financian las pensiones de los actuales jubilados y pensionistas. El sistema es administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Según la Constitución Política del Estado, el Sistema de Seguridad Social es público y universal, y se basa en los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia, suficiencia, subsidiariedad y equidad, que deben plasmarse en el Seguro Social Obligatorio administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Debido al artículo constitucional mencionado quedó sin efecto la ley de pensiones que establecía un sistema mixto y de administración privada, es decir que por ello la reforma del año 2001 que integraba un pilar de CI no fue implementada<sup>26</sup> y fue formalmente derogada en relación a este componente el año 2009.

Se considera que el sistema tiene un importante componente de solidaridad entre los que participan en el Sistema de Seguridad Social ecuatoriano, pues la pensión o prestación económica que una persona recibirá no depende en su totalidad del monto aportado. En el debate nacional de eventuales reformas se ha venido asumiendo que esta característica es clave para cumplir con el mandato constitucional.

El financiamiento del sistema previsional es tripartito y de acuerdo a lo expuesto sigue siendo de reparto y beneficio definido. El cálculo de la prestación se hace sobre los mejores 60 meses de aporte multiplicados por el coeficiente de meses aportados, con límites mínimo y máximo en el monto. Las

---

<sup>26</sup> En los años transcurridos entre la reforma previsional y la Asamblea Constituyente, la primera no había llegado a ser implementada plenamente.

edades de jubilación en las prestaciones contributivas dependen de los aportes, sin distinciones para varones y mujeres. Para la prestación no contributiva (Bono), que será abordada más adelante, la edad es de 65 años para ambos sexos.

Las cotizaciones en la actualidad son de 6,64% and 8,64% de la remuneración total o consolidada para los trabajadores públicos y privados respectivamente. Los trabajadores independientes aportan voluntariamente el 9,74% Por su parte, el empleador aporta el 3,10%. Con estas aportaciones, las prestaciones son Jubilación ordinaria por vejez, Jubilación por discapacidad, Jubilación por Invalidez que incluye el subsidio transitorio por incapacidad, Pensiones de Montepío y Auxilio de Funerales.

Un avance importante fue la inclusión de ciertos colectivos. Es el caso de los trabajadores de la pesca artesanal y de habitantes rurales que laboran en el campo por cuenta propia, además de los trabajadores independientes en general de áreas rurales y urbanas.

En el sentido expuesto, el Seguro Social Campesino protege permanentemente a la población del sector rural y pescador artesanal del Ecuador, mediante la ejecución de programas de salud integral, discapacidad, vejez e invalidez y muerte. Este seguro tiene un fuerte componente de aporte estatal y una contribución mínima de las personas aseguradas de 10 años de aportes.

Estas inclusiones fueron también resultado de los mandatos constitucionales, que asimismo dieron lugar a la integración de las trabajadoras no remuneradas del hogar al sistema de Seguridad Social.

En efecto, la Constitución (del año 2008 no solo dice que la Seguridad Social debe ser pública y adoptar un régimen solidario, sino también que el trabajo que se realiza al interior de los hogares de forma gratuita es un aporte a la economía del país y que quienes lo realizan deben estar cubiertas por la previsión social (véase el recuadro 4).

**Recuadro 4**  
**La Constitución Política del Ecuador, el reconocimiento del trabajo no remunerado y su inclusión en la seguridad social**

“El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores (Art. 325)”.

“Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley” (Art. 333).

“El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud. El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente (Art. 369)”.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador 2008.

Estos postulados marcan un fuerte quiebre conceptual en dos dimensiones: por una parte, superar el concepto de seguros sociales y construir la seguridad social como un derecho ciudadano, y por otra parte, reconocer la labor productiva del trabajo no mercantil, específicamente del trabajo no remunerado del hogar (Maldonado 2015).

Este reconocimiento constitucional, ha dado lugar a una legislación especial que fuera precedida de demandas ciudadanas y debates parlamentarios.

Es así que, entre mayo de 2009 y diciembre de 2014 se presentaron ocho proyectos de ley con el objetivo de incorporar a las personas trabajadoras no remuneradas del hogar a la Seguridad Social. Algunos proyectos proponían una reforma a la actual Ley de Seguridad Social, y otros, una ley específica. En cuanto al financiamiento, seis de los ocho proyectos establecían al Estado como único responsable del financiamiento de las prestaciones. Mientras algunos proyectos identificaban ciertos impuestos como fuente de financiamiento de las prestaciones, otros establecieron subsidios cruzados entre los trabajadores. Solo dos proyectos plantearon la corresponsabilidad en el financiamiento, asignando una parte de la cotización al Estado y otra a la persona afiliada. Esto permitió al gobierno dimensionar el interés que existía en el país para que el Estado garantizará el efectivo y pleno ejercicio del derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral, incluyendo a aquellas que realizan trabajo no remunerado en los hogares y de cuidado humano (Maldonado y otros, 2015).

Finalmente, se promulga la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar en 2015. La implementación de esta ley hace parte de una política pública, cuyo objetivo según el gobierno, "...es proteger a las que realizan trabajo no remunerado del hogar ante las contingencias de vejez, incapacidad permanente y muerte; y corresponsabilizar a la familia y al Estado de la aportación, por ser ellos los principales beneficiarios de este trabajo (Maldonado, 2015:11)".

Según la nueva ley están obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, con relación laboral o sin ella. Esta obligación alcanza a: 1) El trabajador en relación de dependencia; 2) El trabajador autónomo; 3) El profesional en libre ejercicio; 4) El administrador o patrono de un negocio; 5) El dueño de una empresa unipersonal; 6) El menor trabajador independiente; y, 7) Las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado.

Los riesgos cubiertos son los que corresponden al Seguro General Obligatorio, es decir a) Enfermedad; b) Maternidad; c) Riesgos del trabajo; d) Vejez, muerte, e invalidez; y, e) Cesantía.

Para viabilizar la integración de estas trabajadoras a la Seguridad Social se han establecido cuatro niveles socio-económicos en los cuales se categoriza a las afiliadas (el 99,8% de quienes realizan este trabajo en el país son mujeres). La cotización de la persona trabajadora no remunerada del hogar se realizará sobre los ingresos de la unidad económica familiar y existe una contribución del Estado en función de la situación socioeconómica.

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social encargó un estudio de sostenibilidad financiera y actuarial para este componente de la Seguridad Social. El estudio arrojó que la integración de las trabajadoras no remuneradas es financieramente sostenible por un lapso de 40 años con los supuestos asumidos por el estudio en términos demográficos, laborales y de tasas de cotización (Maldonado y otros, 2015).

Las tasas son distintas para los distintos niveles socioeconómicos de los hogares de las mujeres afiliadas. Así, en el primer nivel socioeconómico, que se denomina "nivel de subsistencia", se encuentran las familias con ingresos menores al 50% del Salario Básico Unificado (SBU). Estas ingresan al sistema aportando sobre el 25% del SBU<sup>27</sup> (USD 88,5 al 2015), una tasa de cotización de 2,25%, lo que significa que deberán pagar mensualmente USD 2. El Estado contribuye para este nivel, de forma solidaria, con una tasa de cotización de 11%, es decir USD 9,70, lo que, sumado a la aportación de la familia, da como resultado una tasa de aportación total mensual de 13,25%. El siguiente nivel se denomina "nivel medio", y aquí se ubican las familias con ingresos iguales o superiores al 50% del SBU e inferiores al 100% del SBU. Este grupo ingresa al sistema aportando sobre el 50% del SBU (USD 177), una la tasa de cotización mensual de 5,3%, mientras que el Estado aporta una tasa de 7,95%, es decir, un menor porcentaje respecto al nivel de

<sup>27</sup> Se trata de familias que tienen ingresos equivalentes a la mitad de un salario básico, y cotizan sobre la mitad de su ingreso. Es decir cotizan sobre el 25% del salario básico.

subsistencia. En el tercer nivel, “nivel medio alto”, se encuentran las personas cuyos ingresos familiares son iguales o superiores al 100% del SBU e inferiores al 150% del SBU; la base de cotización será el 75% del SBU (USD 265,5), las familias cotizarán 7,3%, y el Estado aportará un 5,95%. Finalmente, en la última categoría, el “nivel alto”, se sitúan las familias con ingresos iguales o superiores al 150% del SBU. La base de cotización para este grupo es el 100% del SBU o más, y las unidades familiares que se encuentren en este nivel deberán aportar, por la persona que realiza el trabajo del hogar, 13,25% de la base de cotización. En este nivel, por otra parte, el Estado no realiza ninguna cotización (Maldonado y otros, 2015).

Estos niveles tienen distintas tasas de reemplazo (que varían entre el 90% y el 62,5%), con el objetivo de implementar el principio de solidaridad entre los diferentes niveles socioeconómicos. Asimismo, se resalta que estas cotizaciones son de carácter obligatorio y se pagan ante el IESS, quien administra el Régimen de Pensiones para el Trabajo no Remunerado del Hogar.

Por último, cabe señalar que el Bono de Desarrollo Humano<sup>28</sup>, que funciona de forma paralela al sistema de Seguridad Social y es administrado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), es entregado a las personas mayores de 65 años que no reciben ninguna otra pensión o prestación. Asimismo, las destinatarias del Bono, en su versión para menores de esta edad, son automáticamente afiliadas al Régimen de Pensiones para el Trabajado no Remunerado del Hogar. A las destinatarias del Bono se les descuenta un monto pequeño como cotización (2\$US) y el Estado aporta otro monto mayor (9,73\$US).

En síntesis, el reconocimiento del valor del trabajo no remunerado de cuidado a nivel constitucional empieza a concretarse en el ejercicio de derechos mediante la pensión para las trabajadoras no remuneradas. Cabe mencionar asimismo que esta consagración constitucional en su momento representó un ejemplo que tuvo influencia en la región. Se destaca también un proceso de debate y una serie de estudios encargados por el gobierno, que persiguen una Seguridad Social donde el vínculo de las personas con el sistema, el origen del derecho, sea el status ciudadano. Sin embargo, para las mujeres que están insertas en el empleo, que también realizan trabajos de cuidado no hay reconocimiento alguno como tampoco hay medidas para compensar las desigualdades de género en el empleo.

La siguiente sección analiza con mayor detención los efectos de la segunda ola de reformas operadas en los sistemas de pensiones de los países que han sido abordados en el documento. El cuadro 3 sintetiza las características principales de estos sistemas y las medidas que estos incluyen en el ámbito de las desigualdades de género.

**Cuadro 3**  
**Países seleccionados: características de los sistemas previsionales**

	Edad de jubilación	Uso de tablas de mortalidad para cálculo de prestaciones	Bono de cuidado u otro reconocimiento	Porcentaje de cotización sobre remuneración	Años de aportes requeridos para pensión en régimen general y pensión mínima
Argentina	Mujeres: 60 años Varones: 65 Por edad avanzada: 70 años ambos sexos (semi-contributiva)	No se usan tablas para el cálculo	No existe	10,17% de parte trabajadora y 11% de parte empleadora (para el SIPA). Los y las trabajadores autónomos cotizan el 27% de sus ingresos	30 para pensión ordinaria, 10 para jubilación por edad avanzada y 5 en caso de independientes

<sup>28</sup> Desde 2009 el Bono de Desarrollo Humano se entrega en la suma de 35 dólares adultos mayores y discapacitados. Esta transferencia fue creada inicialmente en el año 1998 como el Bono Solidario para las madres pertenecientes a hogares en condición de pobreza y ligada a condicionalidades en los ámbitos de salud y educación. Luego con el transcurso de los años el programa extendería sus destinatarios y finalidades.

Cuadro 3 (continuación)

	Edad de jubilación	Uso de tablas de mortalidad para cálculo de prestaciones	Bono de cuidado u otro reconocimiento	Porcentaje de cotización sobre remuneración	Años de aportes requeridos para pensión en régimen general y pensión mínima
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mujeres: 50 años Varones: 55 años Renta Dignidad: 60 años para ambos sexos Pensión solidaria: 58 años para ambos sexos	Tabla unisex	1 año de cotizaciones por cada hijo hasta 3 para destinatarias de pensión solidaria	12,71% la parte trabajadora en régimen de dependencia, y 14,42 los independientes y en ambos casos se eleva en 1%, 5% o hasta 10% adicional dependiendo del nivel de ingresos; 1,71% la parte empleadora, más el 3% sobre el total de su nómina de empleados para el Fondo Solidario	15 años de aportes, 10 para pensión solidaria
Brasil	Mujeres: urbanas 60 años, rurales 55 Varones: urbanos 65 años, rurales 60	Tabla unisex	Se le imputan a las mujeres 5 años de cotización. Además hay una pensión para las "amas de casa"	Parte empleadora en zonas urbanas cotiza el 20% de la planilla, en zonas rurales el 2,6%. La parte trabajadora varía entre 7,6 a 11%. El micro-emprendedor independiente cotiza por el 5% del salario mínimo	35 años de contribuciones para los varones y 30 para las mujeres en régimen urbano. En pensión para amas de casa 5% sobre el salario mínimo
Costa Rica	Pensión en régimen general 65 años para ambos sexos. Jubilación anticipada: 62 años varones y 60 mujeres Pensión asistencial a los 65 años para ambos sexos	Tabla diferenciada	6 cotizaciones (sobre el valor de la remuneración declarada) para el caso de retiro anticipado	La parte trabajadora aporta el 2,84% de su remuneración, la empleadora el 5,08 y el Estado un 0,58. Las y los trabajadores independientes cotizan obligatoriamente el 7,59% de sus ingresos	360 cotizaciones
Chile	Mujeres: 60 años Varones: 65 años Pensión solidaria: 65 años ambos sexos	Tablas diferenciadas desfavorables a mujeres	18 cotizaciones por el salario mínimo por cada hijo	10% de parte trabajadora. No existe cotización patronal	Para pensión solidaria no se requiere contribución previa
Ecuador	En las prestaciones contributivas las edades dependen de los aportes, sin distinciones para varones y mujeres. Para prestación no contributiva (Bono) 65 años para ambos sexos	No se utiliza	No existe bono por cuidado, sí pensión para trabajadoras no remuneradas	6,68 a 8,64% de la parte trabajadora en régimen de dependencia; las y los trabajadores independientes el 9,74%. La parte empleadora aporta 3,10%	480 meses de contribución a cualquier edad y de 60 y menos años entre 360 y 120 meses de contribución

Cuadro 3 (conclusión)

	Edad de jubilación	Uso de tablas de mortalidad para cálculo de prestaciones	Bono de cuidado u otro reconocimiento	Porcentaje de cotización sobre remuneración	Años de aportes requeridos para pensión en régimen general y pensión mínima
El Salvador	Mujeres; 55 años Varones: 60 Para prestación Nuestros Mayores 65 años para ambos sexos	Tablas diferenciadas	No existe	6,25% de la remuneración para la parte trabajadora y 6,75% para la parte empleadora. Los trabajadores independientes cotizan voluntariamente	25 años de aportes
Uruguay	Para jubilación ordinaria 60 años para ambos sexos, para jubilación por edad avanzada 65 años para ambos sexos. Para prestación no contributiva 65 años para ambos sexos	Tablas diferenciadas en componente de AFAP	Un año de cotizaciones por cada hijo hasta un máximo de cinco	La parte trabajadora aporta el 15% en áreas urbanas, en las rurales entre el 10 y el 13%. La parte empleadora aporta el 12,5%	30 años de contribución para jubilación ordinaria

Fuente: Elaboración propia en base a legislaciones nacionales y sitios webs oficiales de mecanismos de administración y gestión de los sistemas de pensiones en los países.

## VI. Impacto de las reformas de la nueva ola

---

En un balance general las reformas de segunda generación han sido positivas tanto en términos de cobertura como de montos de las prestaciones y reducción de brechas, así se trate de progresos modestos.

### A. Efectos sobre la afiliación

A continuación se presentan datos que muestran las dimensiones de cobertura según afiliación y según percepción de pensiones, así como la brecha en los montos, no solo para los países con las reformas mencionadas, es decir el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica y el Uruguay, sino también para Argentina, Brasil y Ecuador, países que aun cuando no tienen reformas de segunda generación, han sido también abordados en el presente estudio por la integración de diversas medidas a sus sistemas previsionales. Asimismo para algunas dimensiones de análisis se presentan promedios regionales.

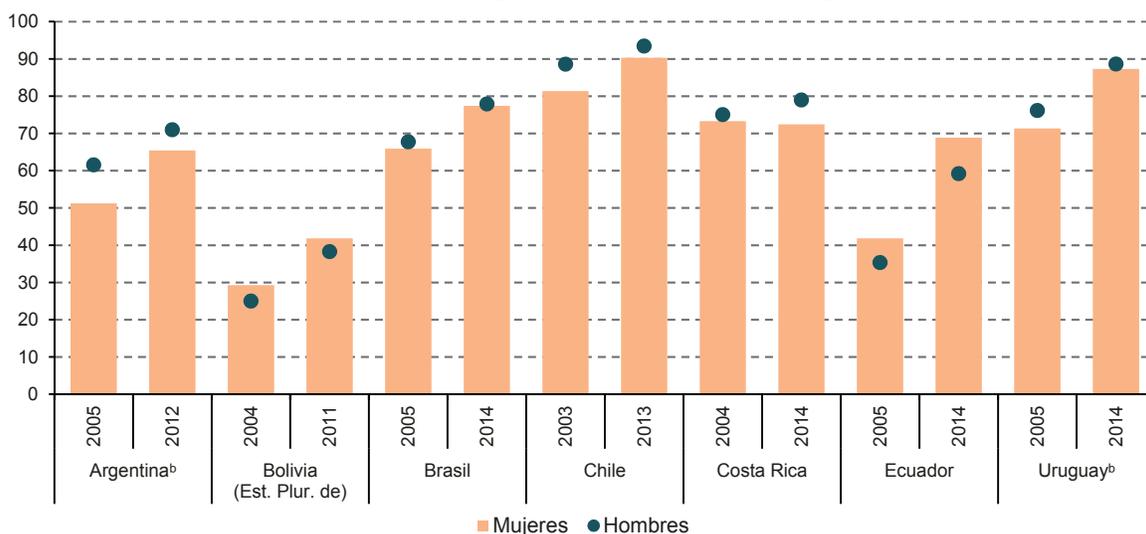
En el gráfico 11 se muestra la proporción de población afiliada a los sistemas previsionales, pero solo aquella parte que trabaja como asalariada, es decir en una relación laboral de carácter indefinido, usualmente en el sector formal del empleo. Como ya se adelantara, en todos los casos hay un efecto positivo de las reformas, menos en el caso de Costa Rica donde la proporción de trabajadoras asalariadas afiliadas se mantiene<sup>29</sup>.

Se aprecia, asimismo, que las mayores coberturas, tanto para varones como para mujeres, según afiliación de la población asalariada, están en Chile, el Uruguay y Brasil y que la brecha de género solo se invierte en los casos boliviano y ecuatoriano, que sin embargo tienen coberturas relativamente bajas.

---

<sup>29</sup> En el caso de Costa Rica, la pregunta de la encuesta da cuenta de la cotización al sistema de pensiones, lo cual probablemente implica una subestimación de la población total que podría considerarse afiliada en distintos momentos del tiempo.

**Gráfico 11**  
**América Latina (7 países): afiliación a sistemas de pensiones de la población asalariada de 15 años y más, según sexo, alrededor de 2005 y 2014<sup>a</sup>**



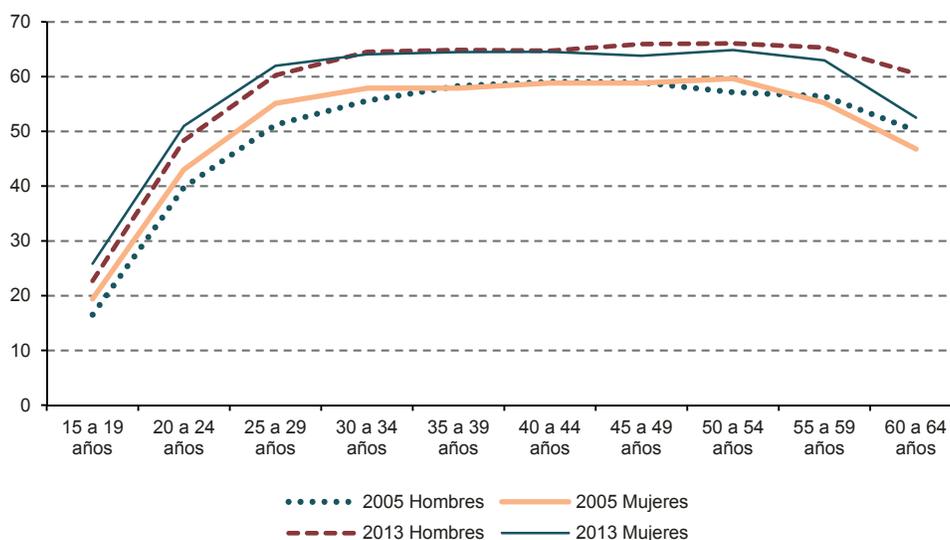
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> Población asalariada incluye a población empleada en el servicio doméstico.

<sup>b</sup> Zonas urbanas.

Cabe destacar que estos incrementos en la cobertura estadística de la población asalariada siguen una tendencia regional que se presenta en todos los tramos de edad, tal como muestra el gráfico 12. Sin embargo, se resaltan una vez más los casos de Argentina, Brasil, el Ecuador y el Uruguay donde los progresos superan los promedios regionales. Se recuerda que ninguno de estos países tiene un sistema de CI puro.

**Gráfico 12**  
**América Latina (16 países): afiliación a sistema de pensiones según sexo y edad, población asalariada de 15 años o más, alrededor de 2005 y 2014<sup>a</sup>**



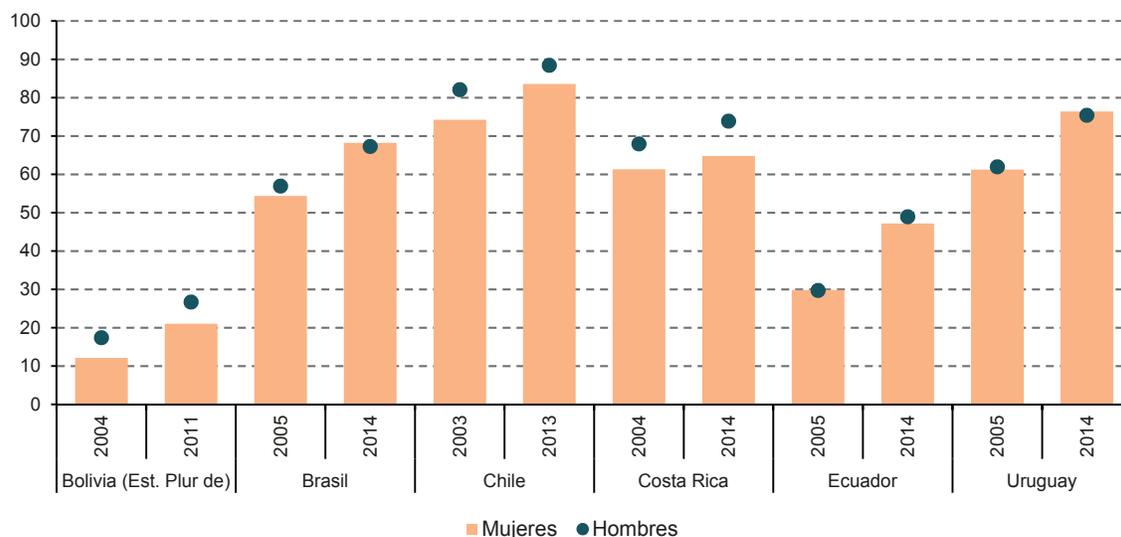
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> Población asalariada incluye a población empleada en el servicio doméstico.

Hasta ahora se ha estado mostrando la afiliación en la población asalariada. Como podrá suponerse si se considera la población ocupada en su conjunto para los países que cuentan con información en ambos años, incluyendo por tanto a quienes trabajan por cuenta propia, la figura cambia. Se aprecia en primer lugar que las proporciones de afiliación descienden, tanto para mujeres como para varones, respecto de la población asalariada.

En el gráfico 13 se muestra también que las brechas favorables que había respecto de las mujeres en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador se invierten, mientras que en Costa Rica también se incrementan las desigualdades. Se destaca una vez más el caso uruguayo que debido tanto a la reforma de segunda generación como a la serie de medidas que prepararon el camino hacia la misma, formalizando sectores del empleo, tiene un progreso notable y no tiene brechas de género.

**Gráfico 13**  
Países seleccionados: afiliación a sistema de pensiones, población ocupada urbana de 15 años o más, según sexo, alrededor de 2005 y 2014  
(En porcentajes)



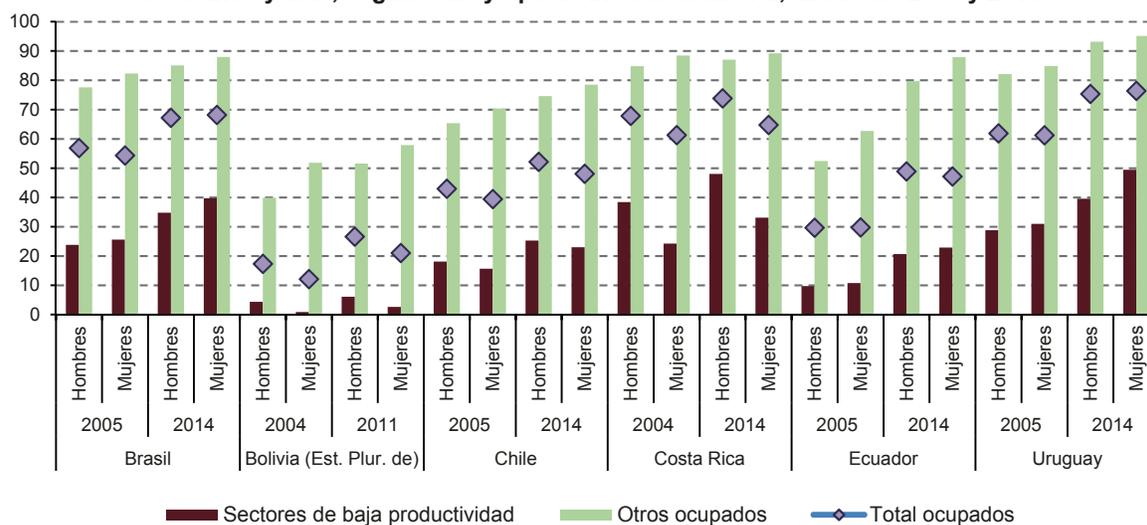
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

Si el foco se pone directamente sobre los “sectores de baja productividad” es decir la población ocupada en empresas de cinco y menos empleados, cuenta propia no profesionales y empleo doméstico, la proporción de afiliaciones desciende. Los efectos de las reformas en estos sectores son especialmente relevantes dado que se trata de segmentos tradicionalmente excluidos de la seguridad social y su integración fue precisamente uno de los motivos de las reformas de segunda generación.

El gráfico 14 muestra los países abordados en este estudio (para el resto de los países de la región, véase el cuadro A.7). El caso boliviano muestra una situación más deficitaria que el promedio regional con una virtual exclusión de los sectores de baja productividad. Por su parte Brasil, el Ecuador y el Uruguay evidencian progresos muy notables.

Si se analiza la década comprendida entre los años 2005 y 2014, una vez más la reforma uruguayo arroja cambios positivos que se ven también en Brasil y el Ecuador, mientras que la situación de trabajadores y trabajadoras de estos sectores del empleo tiende a mantenerse en Chile y Costa Rica.

**Gráfico 14**  
Países seleccionados: afiliación a los sistemas de pensiones de la población ocupada urbana de 15 años y más, según sexo y tipo de inserción laboral, alrededor 2005 y 2014

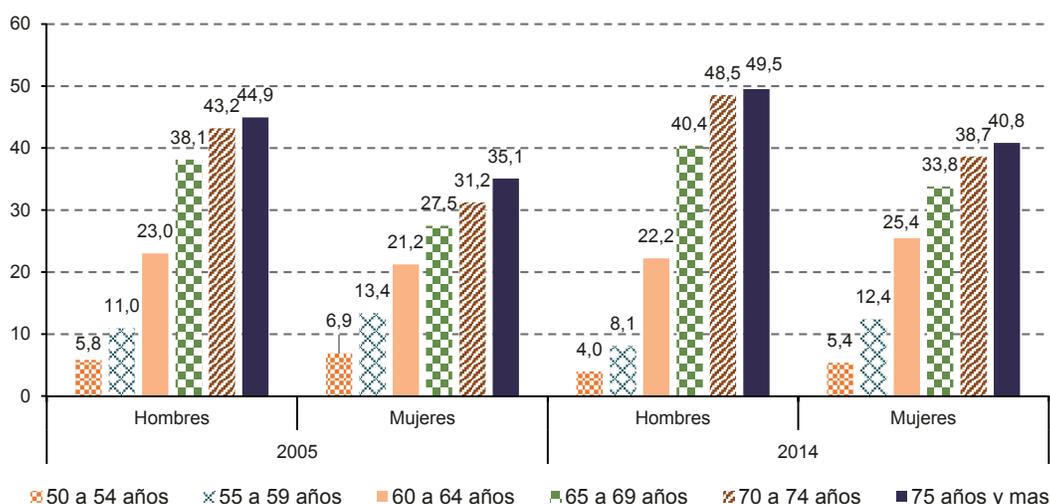


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

## B. Efectos sobre la percepción de pensiones

En el periodo considerado, es decir entre los años 2005 y 2014, la tendencia es que la percepción de prestaciones contributivas se va incrementando conforme se avanza en la edad de las personas, tanto en mujeres como varones. Solo en el Estado Plurinacional de Bolivia existe la jubilación a los 50 años de edad para las mujeres, aun cuando en la realidad no se jubilan a esa edad. De hecho solo un 2,4% de las mayores de 50 a 54 años percibe una pensión contributiva.

**Gráfico 15**  
América Latina (16 países): personas de 50 años y más que reciben pensiones según sexo y edad, alrededor de 2005 y 2014<sup>a</sup>



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> Promedio simple de la información disponible para 16 países de la región. No incluye a quienes únicamente reciben pensiones no contributivas en los países donde es posible identificar esta cobertura.

Como puede verse las brechas se mantienen con muy pocas variaciones en los tramos de edades de jubilarse. El gráfico 15 también sugiere que las mujeres están retrasando la edad de su jubilación. Sin embargo, este hecho no debería utilizarse como argumento para elevar repentinamente la edad legal de jubilación en los países, dadas las dificultades que experimentan las mujeres al final de su trayectoria laboral.

Si se analiza la información que muestran las encuestas en su conjunto, incluyendo la percepción de pensiones y jubilaciones por la vía contributiva y no contributiva en los países abordados por este estudio, se identifican ciertas variantes, así como el fenómeno común del aumento de la importancia en las prestaciones no contributivas, sobre todo para las mujeres. Como se aprecia en anexos (véase el cuadro A.8), en Argentina el efecto del retorno al reparto es muy notable especialmente en el incremento de la cobertura femenina; en el Estado Plurinacional de Bolivia, el incremento en la cobertura en las prestaciones contributivas es muy leve y ésta continúa siendo residual, en circunstancias en que la cobertura de las prestaciones no contributivas se ha convertido casi en universal, aunque los montos de sus prestaciones, como se verá más adelante, son mínimos; mientras, en Brasil, los datos muestran un leve descenso en ambos sexos en la percepción de pensiones.

En Chile se observa un leve descenso en ambos sexos en la percepción de prestaciones contributivas y un aumento notable en las no contributivas, especialmente entre las mujeres. En Costa Rica, luego de la reforma de segunda generación se duplica la proporción de receptoras de pensiones contributivas, pero la brecha de género sigue siendo considerable, mientras que las prestaciones no contributivas son menos importantes, aunque la proporción de mujeres receptoras duplica a la de varones.

Por su parte, en el Ecuador lo más llamativo es el incremento de la percepción de pensiones no contributivas y su importancia para ambos sexos, pero sobre todo para las mujeres. En el Uruguay lo destacable, junto con las altas coberturas logradas, es la casi virtual ausencia de brechas de género.

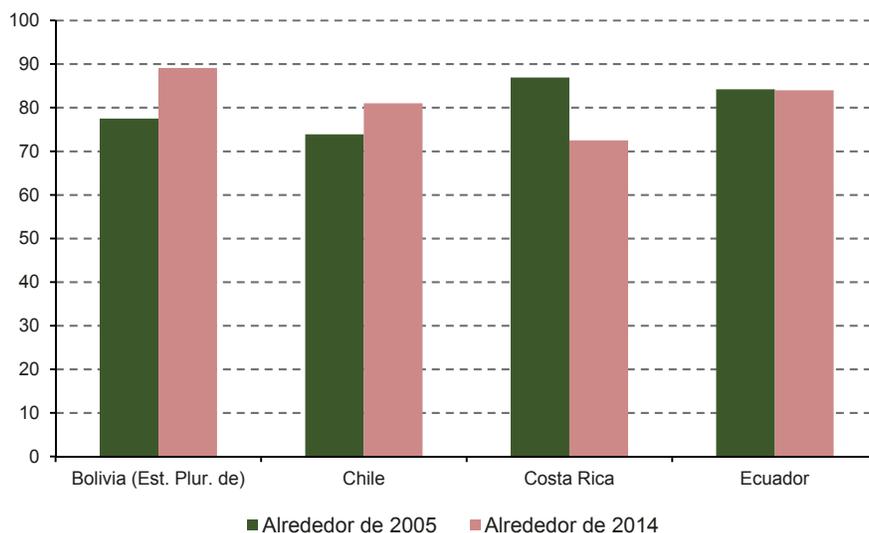
### **C. Efectos sobre los montos de las prestaciones**

En el gráfico 16 puede apreciarse que en el caso de los países donde es posible distinguir plenamente la percepción de pensiones contributivas de la percepción exclusiva de pensiones no contributivas, los montos que reciben los varones son superiores a los de las mujeres, según se ilustra al revisar la relación entre los ingresos recibidos por pensiones y jubilaciones contributivas.

Los casos con brechas inferiores están en Argentina y Brasil, que experimentan además una mejoría en la década considerada, así como el Estado Plurinacional de Bolivia que tiene también una mejoría pero que es uno de los sistemas de menor cobertura de la región, mientras que en Costa Rica se observa que la brecha se agudiza.

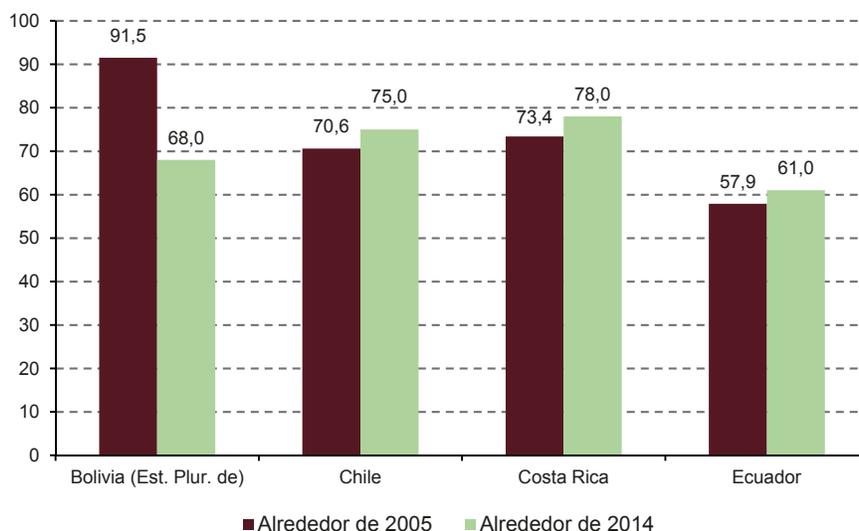
Si se consideran de manera agregada los montos de pensiones contributivas y no contributivas, en los países en que los instrumentos de recolección de información permiten esta distinción, estas brechas se incrementan (véase el gráfico 17 y el cuadro A.9), lo que obviamente obedece a que los montos de estas últimas son inferiores y de acuerdo a lo expuesto en la sección anterior, este tipo de pensión es de mayor importancia para las mujeres. Entre los países considerados en este estudio cabe llamar la atención sobre el Estado Plurinacional de Bolivia donde la brecha que había descendido entre los años 2005 y 2014 cuando se consideraban solo pensiones contributivas, vuelve a incrementarse notablemente empeorando en este período cuando se considera de manera agregada las prestaciones contributivas y no contributivas. Asimismo, resulta llamativo el caso de Costa Rica pero por ser excepcional en este sentido. En efecto, no sigue la tendencia y la brecha disminuye al considerar tanto pensiones contributivas como no contributivas, lo que puede obedecer a que las tasas de reemplazo de las primeras son especialmente bajas.

**Gráfico 16**  
**Países seleccionados: relación de ingresos por jubilaciones y pensiones contributivas entre mujeres y varones, de 65 años y más, según sexo, alrededor de 2014**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

**Gráfico 17**  
**Países seleccionados: relación de ingresos por jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas entre mujeres y varones, alrededor de 2005 y 2014**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

Otra forma de evaluar el rol de los sistemas previsionales en torno a la igualdad de género, es analizar las tasas de reemplazo, es decir la proporción del salario que representan las pensiones. En los sistemas de CI la tasa de reemplazo depende de factores múltiples; por supuesto las remuneraciones, pero también las reglas de cálculo del salario de referencia, la densidad de cotizaciones, la rentabilidad de los fondos, las comisiones de las AFP y la expectativa de vida diferenciada según sexos, en la mayoría de los casos. En los sistemas de RBD o incluso en reparto con contribución definida, las escalas de las tasas de reemplazo son fijadas por ley como porcentajes fijos o se disponen de fórmulas de cálculo.

Como proxy a las tasas de reemplazo se comparó el salario medio de la población asalariada entre 55 y 64 años de edad afiliada a los sistemas previsionales con las pensiones medias de este grupo poblacional (véase el cuadro A.10). En primer término se puede apreciar que en los países abordados en este estudio la evolución de este proxy entre los años considerados, 2005 y 2014, difiere entre uno y otro caso. Mientras que esta proporción (es decir la relación entre el salario medio y la pensión media) se mantiene en Argentina para ambos sexos, se eleva en el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay también para ambos sexos, y solo en el primer caso en mayor medida para las mujeres, que es justamente el de menor cobertura. Por su parte, la relación que proporciona este proxy desciende en Chile y Costa Rica, en el segundo caso solo entre las mujeres. Las tasas de reemplazo más altas entre las mujeres se encuentran, según este proxy, en Brasil y el Uruguay.

En síntesis, como ya se adelantara, el balance general de las reformas de segunda generación es positivo, así se trate de progresos modestos en algunos casos. En los sistemas de CI que eran puros antes de las reformas y que integran componentes solidarios sin llegar a conformar sistemas mixtos, es decir en el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, hay un incremento de las coberturas, con distintas dimensiones, mientras el efecto en las brechas en los montos difiere, con una mejoría en Chile y un retroceso en el primer caso al considerar el total de las prestaciones. En estos dos sistemas parece confirmarse que las reformas han significado la introducción de buenas medidas puntuales para la equidad de género en sistemas que, con importantes diferencias de magnitud entre sí, no logran integrar plenamente a colectivos poblacionales.

En los casos de sistemas mixtos, es decir Costa Rica y el Uruguay, el efecto es diverso, siendo mucho más pronunciado y positivo en el segundo caso, tanto en relación a la cobertura como a la brecha de género en los montos de las prestaciones.

Por su parte, respecto de los casos abordados que no implicaron reformas de segunda generación, concretamente en las experiencias de RBD que han introducido innovaciones en estos años, como lo son Argentina y Ecuador, hay cambios notables en la cobertura de ambos sexos, pero sobre todo de las mujeres, mientras que en el único caso de reparto y contribución definida, es decir Brasil, destaca tanto un incremento de cobertura como un estrechamiento de la brecha de género en el monto de las prestaciones.



## VII. Reforma de tercera generación en marcha: el caso chileno

---

Las limitaciones de las reformas emprendidas en los países de la región, sumadas a las demandas de la ciudadanía, están derivando en una tercera ola de reformas. En el caso de Chile, pese a que la reforma de segunda generación contempló medidas necesarias, cuya efectividad en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones ha sido relevante en comparación con el contexto que le precedió<sup>30</sup>, estas medidas han resultado insuficientes frente a problemas de cobertura, y especialmente, suficiencia de las prestaciones obtenidas por parte de las personas que se han jubilado bajo el sistema de capitalización individual. Por las implicancias de este proceso para otros países de la región que pueden buscar generar tránsitos semejantes, a continuación se expone los principales elementos de la discusión reciente para una posible nueva reforma al sistema en Chile.

En atención a los déficits del sistema de pensiones vigentes en el país para hacer frente a los desafíos de expansión de la cobertura y suficiencia de las prestaciones, en un contexto demográfico apremiante<sup>31</sup> y en el marco de un mercado laboral con fuertes desigualdades, en 2014 la Presidenta Michelle Bachelet vuelve a implementar una comisión asesora de carácter técnica, con algunos mecanismos de participación social y que pretende pluralidad en términos de ideologías políticas, replicando la metodología ya instalada en el proceso de reforma anterior. De esta manera se instaló la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (en adelante llamada la Comisión) compuesta por 24 especialistas nacionales y extranjeros. Esta instancia trabajó en sesiones internas y ampliadas, tuvo audiencias públicas, diálogos en regiones, y se nutrió también con estudios técnicos encargados al efecto, un seminario internacional y una encuesta sobre percepción ciudadana del sistema de pensiones. Además se habilitó una página web que no solo cumplía la función de información sino que se implementó como una vía de participación ciudadana.

---

<sup>30</sup> Por lo mismo, entre las personas adultas mayores hay menos pobres que entre otros grupos de edades de la población y que en el promedio, de acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares. Véase [en línea]: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).

<sup>31</sup> Que parte de la región experimenta un proceso de envejecimiento de su población no es nada nuevo, sin embargo en el caso chileno llama la atención la rapidez con que esto ocurre, lo cual es resultado del progreso económico y social. Así, para 2050 casi un tercio de la población tendrá más de 60 años (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

El trabajo de la Comisión se plasmó en un extenso informe, además de varios otros documentos denominados capítulos de contexto, uno los cuales es el de “Brechas de género y pensiones en Chile”<sup>32</sup>. En este documento se destacan los desafíos que representa el mercado laboral chileno para el acceso a pensiones por parte de las mujeres. En un análisis de trayectorias realizado se muestra que gran parte de las personas, especialmente las mujeres, pasaban parte importante de su carrera como inactivas, mientras que cuando estaban empleadas se ocupaban como trabajadores y trabajadoras independientes en otras épocas de sus trayectorias. Ello implica que las mujeres figuran como principales destinatarias de las prestaciones no contributivas. En efecto, en diciembre de 2014, el 66,5% de las PBS y el 57,6% fueron otorgadas a mujeres. De esta forma, en el contexto de la problemática de género en específico, la Comisión consideró que existen tres principales desafíos para el sistema previsional vigente: 1) Los montos de la PBS<sup>33</sup> y del APS; 2) la cobertura; y 3) la estrategia de focalización para el acceso a los beneficios. El último problema obedece tanto a problemas de inclusión, es decir cuando personas que tienen derecho a la prestación no la solicitan, como de extinción del beneficio cuando se deja de cumplir alguno de sus requisitos.

Asumir estos desafíos requiere sin duda una reforma, ¿pero cuál debe ser la naturaleza de la misma? Ese es un tema de suma trascendencia que no logró un consenso por parte de los y las integrantes de la Comisión.

Así, hubo tres propuestas globales, referentes al tipo de sistema, y varias otras propuestas específicas. Las propuestas globales fueron las siguientes:

- i) Propuesta Global A, centrada en fortalecer el Pilar Solidario, mejorando el pilar contributivo y la igualdad de género, manteniendo los incentivos esenciales de ahorro, inversión, y crecimiento económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras.
- ii) La propuesta global B busca incrementar la legitimidad del sistema<sup>34</sup> y responder a los principios de la Seguridad Social mediante la creación de un componente de seguro social, basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones.
- iii) La propuesta global C busca dar respuesta a las opiniones expresadas durante el proceso de participación ciudadana de reformar el sistema hacia uno de reparto puro (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015, pág. 98).

Las propuestas A y B tuvieron un empate virtual (12 y 11 votos respectivamente), aun cuando luego las propuestas específicas (que tuvieron una votación independiente) en realidad se descuelgan de la propuesta global A. La propuesta C contó con el voto de una sola comisionada y no fue apoyada por la Comisión debido a que implica un incremento notable en las cotizaciones y gasto fiscal, a que se basa en supuestos demasiado optimistas (aumento de la formalidad laboral, de la edad de jubilación, de las contribuciones), y a que no resulta adecuada para el momento demográfico que vive el país.

En adición a las tres propuestas globales, la Comisión presentó recomendaciones específicas para hacer frente a los desafíos señalados. Las recomendaciones que se incluyen en el informe son las que contaron con el apoyo de la mitad más uno de sus integrantes. Cabe hacer notar que se trata de propuestas puntuales que no implican necesariamente una modificación estructural del sistema, como propone la propuesta global B.

Las 57 propuestas específicas apuntan a ampliar la cobertura y suficiencia de las prestaciones solidarias; fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y la densidad de las cotizaciones; aumentar el ahorro para el pilar contributivo; aumentar la edad de jubilación e incentivar el empleo de personas mayores; incrementar la competencia entre AFP; a disminuir las brechas de género; a ampliar las

<sup>32</sup> Disponible [en línea]: <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Capitulos>.

<sup>33</sup> Representa aproximadamente un 40% del Salario Mínimo.

<sup>34</sup> La Encuesta de Opinión encargada por la Comisión muestra una imagen negativa de las AFP en la mayor parte de la población, un 72% de las personas considera que “Solo un cambio total al sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones”. Adicionalmente, un 79% de las personas que emitieron opinión está de acuerdo con crear una AFP estatal y un 69% se cambiaría a ella si existiera. Al mismo tiempo, un 29% cree que el Estado a través de impuestos generales debe ser el responsable de las pensiones, un 24% cree que el esfuerzo individual debe primar.

políticas para las personas adultas mayores; adecuar la institucionalidad de manera de favorecer una mayor participación social y educación previsional; reducir los riesgos sobre los montos de las pensiones; y uniformar los derechos previsionales.

## **A. La propuesta A: continuidad con más prestaciones no contributivas**

Esta propuesta pretende seguir con el esquema actual y la modificación básicamente consiste en incrementar la cobertura y cuantía del componente no contributivo con cargo al presupuesto fiscal y de una nueva cotización a cargo del empleador del 2% de la remuneración. Por su parte las pensiones contributivas también incrementarían su cobertura mediante una mejor fiscalización.

Además se propone fusionar la PBS y el APS para crear la Pensión Solidaria Universal, que pretende cubrir al 80% de la población y que incrementaría su valor en un 20% (respecto de la PBS actual) para quienes no tienen una pensión de una AFP. Por cierto que el monto de la prestación solidaria dependería del monto de las pensiones y a mayor monto de pensión contributiva menor el del aporte solidario.

El impacto del fortalecimiento del pilar solidario, es decir de las pensiones no contributivas, obviamente se verificaría en las pensiones más bajas, con lo que se beneficiaría en mayor proporción a las mujeres. Con esta lógica, la propuesta introduce también un elemento solidario de pareo (matching) para incrementar las pensiones de ingresos medios.

De otra parte, se proponen las siguientes medidas:

- La creación de una AFP estatal independiente y autofinanciada<sup>35</sup>.
- La eliminación del retiro programado.
- La utilización de tablas de mortalidad unisex para el cálculo de las rentas vitalicias<sup>36</sup>.
- La equiparación de la edad de jubilación de mujeres y varones en 65 años.
- La división equitativa anual de los fondos acumulados por ambos cónyuges.
- Establecer una compensación previsional para personas cuidadoras de niños y niñas y personas mayores, bajo la forma de un bono a depositarse en las cuentas de capitalización individual.

La eliminación del retiro programado y de las tablas diferenciadas han sido dos medidas propuestas para ser abordadas de manera combinada, pues se teme que dado que en el retiro programado la persona jubilada recibe prestaciones hasta que se le termine el fondo y teniendo una tabla que iguala la expectativa de vida de hombres y mujeres, lo que puede ocurrir es que asumiendo que las mujeres viven menos de lo que en realidad viven se les termine el fondo antes de tiempo. Si bien esta argumentación es muy lógica, habría que acotar que en realidad las expectativas de vida consideradas, al ser un promedio, no reflejan necesariamente las desigualdades, por ejemplo, según nivel de ingreso. Con ello no se estaría considerando que es muy posible que un varón de ingresos altos viva más tiempo que una mujer de nivel socioeconómico bajo. De todas formas la eliminación del retiro programado parece una propuesta pertinente, aun sin considerar el tema de las tablas de mortalidad, pues evita que eventualmente las personas se queden desprotegidas al final de sus vidas.

<sup>35</sup> En discurso del 21 de mayo de 2016, la Presidenta Bachelet anunció proyecto de ley de creación de AFP estatal.

<sup>36</sup> Chile actualmente utiliza una tabla de mortalidad (RV-2009), que estima que las mujeres a los 60 años de edad tienen una expectativa de sobrevivencia de 29,46 años. A los hombres, en cambio, se les calcula una sobrevivencia de 20,07 años, cumplidos los 65 años de edad. La Comisión Marcel (2006) que diseñó la reforma previsional del año 2008 estimó que el jubilar cinco años antes reduce entre 30% y 40% el valor de la pensión.

La financiación de la propuesta provendría, según lo planteado, de una nueva contribución que se propone implementar para el empleador y de ingresos del Estado provenientes de impuestos generales en un monto equivalente al 0,2% del PIB, así como de ingresos provenientes de una ampliación de la base imponible. Esta posición se opone explícitamente a usar las cotizaciones de los activos para financiar pensiones de los pasivos.

## **B. La propuesta B: una apuesta por el cambio**

Esta visión pretende instalar un nuevo contrato social para la previsión con una reforma más pronunciada, que cumpla con los principios de la seguridad social y que contribuya a la reducción de las desigualdades sociales.

En lo central, la propuesta incorpora los siguientes elementos: 1) un seguro social con financiamiento tripartito, organizado a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales); 2) se mantiene la pensión básica solidaria pero expandida en su cobertura para llegar al 80 % de la población (excluyendo al 20% de la población que tiene los mayores ingresos); 3) se mantiene el componente de capitalización individual para ingresos de más de 350.000 CLP.

Se propone además introducir una modalidad de cotizaciones pareadas. Esta propuesta se hace cargo del problema fundamental de la baja densidad de cotizaciones, ya que asocia el aporte solidario al esfuerzo contributivo. El pareo estaría a cargo de los empleadores y aportes fiscales.

Bajo el esquema propuesto, la llamada “cuenta ciudadana de seguridad social” que se crearía funcionaría bajo la lógica de un sistema de reparto por cuentas nocionales, lo cual “consiste en el tradicional registro de la historia de cotizaciones de los trabajadores, más los aportes pareados de los empleadores y/o del Estado y los intereses que se acuerden desde el punto de vista social para el fondo colectivo” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015, pág. 104).

Las prestaciones entonces son “resultado de un esquema de capitalización colectiva y registro de las cuentas ciudadanas de seguridad social. Los afiliados reciben al retirarse un beneficio actuarialmente equivalente a sus aportes individuales capitalizados a la tasa del fondo solidario; y con los recursos pareados reciben un beneficio adicional basado en un criterio de elegibilidad diferenciado para hombres y mujeres de distintos niveles de ingresos salariales. Se introduce así un incentivo a la cotización y solidaridad entre cotizantes” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015, pág. 105).

De manera que los beneficios tienen tres componentes: la Pensión Básica Solidaria, la pensión del seguro social; y la pensión de las AFP por ingresos superiores a los 350.000 CLP.

En cuanto a la institucionalidad, la propuesta implica la creación de dos entidades: 1) una de previsión encargada de afiliar, recaudar cotizaciones y asignar los recursos correspondientes tanto al fondo solidario del Seguro Social, como a las AFP y por supuesto llevar el registro e informar a los afiliados; y 2) un fondo colectivo de pensiones, encargado de invertir y administrar los aportes obtenidos del pareo para el pago de pensiones.

## **C. Los anuncios oficiales para la tercera reforma**

Luego de que las demandas sociales por cambios en el sistema previsional se hicieran sentir con marchas y manifestaciones que demandaron terminar con la industria de AFP y volver al sistema de reparto, el Gobierno de Chile hizo el anuncio oficial de una próxima reforma. Los intensos debates en diversos escenarios y una importante cobertura mediática mostraron también un sector proclive a la instalación de un sistema mixto, tal y como ha sido definido en el presente documento, es decir con un componente de reparto y otro de CI. El hecho que la Presidenta de la República, Michelle Bachelet indicara que la nueva reforma instalará un sistema verdaderamente mixto, puede entenderse como el reconocimiento de la ausencia de este carácter en el régimen actual<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Véase [en línea]: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=38043>.

La presidenta ya había enviado al parlamento un proyecto de ley para la creación de una AFP estatal, pero en su último anuncio realizado el 9 de agosto de 2016 indicó la definición de otras medidas<sup>38</sup>:

- El incremento en cinco puntos porcentuales de la cotización con cargo del empleador con miras a cimentar efectos redistributivos<sup>39</sup>.
- La regulación de las comisiones de las AFP con dos medidas que las reducirían: 1) La devolución de las comisiones cobradas por las AFP cuando la rentabilidad sea negativa; 2) Los costos de intermediación cobrados a las personas afiliadas cuando se invierten sus ahorros en fondos extranjeros deberán ser soportados al menos parcialmente por las AFP.
- La licitación de cartera de cotizantes para aumentar competencia.
- El uso de tablas de mortalidad únicas hombres y mujeres.
- La obligación de los independientes de cotizar (según se expuso medida introducida por la reforma de segunda generación pero postergada).
- La apertura para instalar un pilar de reparto combinado al de capitalización individual.

En síntesis, el debate gestado al interior de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en Chile da cuenta de la coexistencia de distintas miradas sobre cómo deben abordarse los desafíos del país en materia previsional. La propuesta A plantea seguir en el mismo tipo de sistema previsional, se trataría de una reforma de menor envergadura que la llevada a cabo el año 2008 puesto que esta integró un componente solidario, mientras que la propuesta A se limita a fortalecer dicho componente no contributivo. Entonces, precisamente por ese fortalecimiento cabría esperar una mayor cobertura femenina, pero también quizás una segmentación más pronunciada de las prestaciones, las mujeres predominando en lo no contributivo y los varones en lo contributivo. También podría esperarse una ligera mejoría en la igualdad de género derivada de otros aspectos de la propuesta A, que luego figuran como propuestas específicas, es el caso de la tabla de mortalidad unisex para el cálculo de las prestaciones. Sin embargo, la hipótesis que desde este documento se arriesga a formular es que la mejoría producida por una reforma como la de la propuesta A tendría un tiempo de vida corto, al igual que sucedió con la reforma del año 2008, y luego habrá que replantearse otro esquema previsional, si lo que se persigue es inclusión e igualdad.

La propuesta B por su parte reivindica un sistema de capitalización nocional y reparto con contribuciones definidas. Es decir, se trataría de un cambio en el diseño mismo del sistema previsional que ciertamente posibilitaría una mayor redistribución entre la población de diferentes niveles de ingreso y entre varones y mujeres, tal como se ha visto por ejemplo en la experiencia brasileña. Además, un esquema de este tipo implica una apuesta más decidida por el componente contributivo del sistema y puede ser combinado con algunas medidas de acción positiva a favor de las mujeres, como también se aprecia en el análisis del sistema previsional del Brasil (véase el recuadro 1).

Además, esta propuesta en cierto modo supera la dicotomía RBD versus CI, y con ello, aporta una opción que no ha estado en el debate nacional recogido en los medios de comunicación social, ni ha sido parte de las demandas de actores sociales, que están enfrascados en la dicotomía referida, lo que obstaculiza la visión de otras alternativas.

La propuesta C es también un cambio de sistema, pero esta vez una vuelta al sistema de reparto simple y beneficio definido, que como se expuso fue desestimada por la Comisión.

Los recientes anuncios de la Presidenta de la República toman varios elementos del Informe de la Comisión Asesora Presidencial y parecen inclinarse más hacia la propuesta B, aun cuando al momento de concluir este estudio no se han definido las características del componente de reparto.

<sup>38</sup> Véase [en línea]: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=38043>.

<sup>39</sup> El anuncio realizado por la Presidenta no zanja el destino de esta cotización adicional, sino que indica que el aumento “permitirá crear un pilar de ahorro colectivo solidario” que permita aumentar las actuales pensiones, así como “lograr más equidad en las pensiones futuras de los actuales trabajadores que cotizan”. Véase [en línea]: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=38043>.



## VIII. La diversidad de la informalidad

---

Se ha dicho reiteradamente que las deficiencias de los sistemas de pensiones no responden a los sistemas en sí, sino que son atribuibles a problemas de los mercados laborales. Como contrapartida, se ha insistido también en que los sistemas de seguridad social sí deben hacerse cargo de las características del empleo y junto a las políticas tributarias, laborales, y de mercado de trabajo contribuir a su formalización, pues parte importante de la exclusión previsional responde a la informalidad en el empleo (Marco, 2004b).

El hecho es que el amplio contingente de trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, empleados de micro y pequeñas empresa, trabajadoras de empresas familiares, entre otros trabajadores informales engrosan las filas de personas sin cobertura.

Cabe aclarar asimismo que la propia definición de informalidad es problemática, por lo que desde la CEPAL se ha adoptado como proxy la categoría de trabajadores ocupados en sectores de baja productividad, que está compuesta por quienes trabajan en empresas de hasta cinco trabajadores, las personas ocupadas por cuenta propia (sin calificación profesional), las empleadas domésticas y quienes trabajan como familiares no remunerados. Asimismo, bajo esta categoría se encuentran quienes trabajan en los sectores de la agricultura, comercio y servicios.

### A. El tratamiento de las y los trabajadores autónomos, independientes o cuenta propia en las legislaciones previsionales

Las legislaciones han adoptado dos fórmulas para el empleo por cuenta propia. Una de ellas es explicitar su integración voluntaria a la previsión social; la otra es establecer su afiliación obligatoria. Esta última modalidad es más nueva, se da sobre todo en las reformas del presente siglo y suele implementarse gradualmente. No obstante, lo usual es la afiliación voluntaria de las personas que trabajan por cuenta propia, que suelen tener que cubrir por sí solas el equivalente a la cotización de trabajadores asalariados y empleadores.

En la Argentina, las y los trabajadores autónomos están formalmente incluidos en la norma. Su aporte es del 27% de sus ingresos, más un 5% destinado al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y un 3% adicional si se trata de un trabajador que realiza tareas penosas o

riesgosas, para el seguro de riesgos profesionales. En contraste, y tal como se expuso en la sección IV, las y los trabajadores dependientes aportan el 17% de su remuneración. Los trabajadores independientes que coticen al menos durante 5 años son destinatarios de la pensión por edad avanzada, que se entrega a los 70 años de edad de naturaleza semi-contributiva.

En el Estado Plurinacional de Bolivia la nueva ley de pensiones establece como optativa la afiliación para las y los trabajadores independientes, aun cuando captar a este segmento del empleo fue uno de los grandes desafíos que se propuso abordar esa reforma. En efecto, el año 2009, año previo a la reforma, tan solo el 0,4% de los trabajadores por cuenta propia estaba afiliado al sistema de pensiones, y de ellos solo el 45% cotizaba (Escobar, 2014).

Desde la vigencia de la nueva ley se ha logrado captar a un pequeño sector del empleo independiente, un sector privilegiado, que son los consultores, mediante el requerimiento de sus aportaciones a la parte contratante o compradora de servicios. Así la cotización se ha tornado obligatoria para los consultores en línea o por producto. Cabe aclarar, además, que en muchos casos, hay trabajadores que laboran formalmente bajo estas categorías aun cuando en realidad se trata de trabajo dependiente, que cumple jornada y asiste regularmente a su lugar de trabajo. Esta forma de trabajo asalariado disfrazado para evadir las cargas sociales se da incluso en el empleo público, tal como revelan algunas investigaciones (Marco, 2015).

“Actualmente, la concurrencia de los independientes se muestra como uno de los mayores logros del SIP (Sistema Integrado de Pensiones), pero su aumento, no debe llevar a engaños; por lo general se trata de trabajadores dependientes sujetos a contratos civiles que encubren la relación laboral, los mismos que legalmente están obligados a aportar al SIP, aunque no gocen de los otros beneficios que reciben los asalariados con contratos laborales. El mejor ejemplo de estos trabajadores que aparecen formalmente como independientes pero que en realidad están subordinados a un empleador son los llamados “consultores en línea y consultores por producto”, que se contratan por miles en el país para realizar tareas regulares y permanentes en diferentes sectores de actividad, tanto de la administración pública, empresas y servicios estatales, como en el sector privado (Escobar, 2014:36)”.

En Brasil se ubica el que quizás sea el programa más ambicioso de registro de los cuentapropistas en la región. La iniciativa conocida como Cobertura previsional para los MEI (Micro-emprendedor Independiente), está destinada a formalizar a los millones de trabajadores independientes que operan fuera de la formalidad a cambio de un pago mensual muy reducido. Originalmente, un trabajador por cuenta propia tenía que pagar alrededor del 20% de sus ingresos a la seguridad social. Con el MEI el pago se redujo al 11% del salario mínimo y, posteriormente, al 5%. Esta rebaja en los costos de contribución estuvo acompañada de una gran campaña de captación y marketing. Como resultado, a tres años el programa consiguió registrar a casi tres millones de los 16 millones de cuentapropistas en todo el país. Sin embargo, el gran desafío de este programa sigue siendo la continuidad en las cotizaciones de las personas afiliadas (Bosch y otros, 2013).

En Colombia, destacan los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) que es un programa de ahorro voluntario para la vejez, impulsado por el Gobierno Nacional para favorecer al segmento de ciudadanía que no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla. Es un programa que no está destinado específicamente para los trabajadores del empleo informal pero que sí pretende llegar a ellos, pues persigue protección para la vejez de escasos recursos, materializada en un ingreso que se recibe cada dos meses, personal e individual a partir de la solicitud de destinación de sus ahorros y por el resto de su vida.

Este sistema flexible busca que las y los ciudadanos participen voluntariamente en construir un capital que les permita mejorar sus ingresos en la edad adulta ahorrando desde ahora los recursos que puedan y cuando puedan, mientras el Gobierno premia ese esfuerzo entregando un subsidio del 20%. Para acceder se requiere pertenecer a los niveles I, II y III del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN), de acuerdo con los cortes que defina el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los ciudadanos pueden estar vinculados al Programa BEPS y estar afiliados al Sistema General de Pensiones de manera simultánea, pero no se permite ahorrar en BEPS y cotizar al Sistema General de Pensiones en un mismo período o mes<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Puede consultarse más información en el portal del programa, [en línea]: <http://www.beps.gov.co/canales/preguntas-frecuentes.php>.

En Costa Rica, la afiliación y cotización de los trabajadores independientes es obligatoria desde la última la reforma. Cotizan el 7,59% del ingreso declarado al primer pilar del sistema de pensiones, es decir al componente de RBD. En el caso de la población independiente se trata de lograr una adecuada combinación de mecanismos de aseguramiento individual y colectivo. Este último existe y opera a partir de acuerdos entre la Caja y organizaciones de la sociedad civil en el 2004. Existen alrededor de 150 convenios de este tipo, principalmente con organizaciones campesinas aunque también vendedores ambulantes sindicalizados (Martínez, 2006).

En Chile, según la reforma del año 2008 las y los trabajadores independientes deberían empezar a cotizar desde el año 2015, y gradualmente alcanzar una cotización por el 100% de la renta imponible el año 2016, pero esa disposición ha sido modificada recientemente y la exigibilidad de la obligación ha sido postergada hasta el 2018. Una de las propuestas específicas de la Comisión Asesora Presidencial es justamente “Mantener la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes establecida en la Ley 20.255, adecuando su gradualidad” (Propuesta 6, Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015, pág. 116), propuesta recogida por los anuncios recientes de la Presidenta de la República.

En el Ecuador es obligatoria la cotización de las y los trabajadores independientes al Seguro Social Obligatorio. Cuando el ingreso realmente percibido sea difícil de determinar, el IESS define anualmente para cada una de las categorías especiales más relevantes una Base Presuntiva de Aportes (expresada en múltiplos de salario mínimo). Hasta hace poco tiempo esta afiliación era voluntaria, pero desde Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015) están obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, con relación laboral o sin ella. Esta obligación alcanza explícitamente, según la ley, al trabajador autónomo.

Por su parte, en Perú se creó el Sistema de Pensiones Sociales, de carácter voluntario, para los trabajadores y conductores de la microempresas. No están comprendidos en los alcances de la Ley los trabajadores que se encuentren afiliados o sean beneficiarios de otro régimen provisional. El aporte mensual de cada afiliado tiene un máximo de 4% de la Remuneración Mínima Vital correspondiente, sobre la base de las doce aportaciones al año que son depositadas en una cuenta individual del Afiliado al Sistema de Pensiones Sociales, que se crea al efecto, en la cual se registrarán sus aportes y la rentabilidad acumulados, la cual estará a cargo de una AFP, compañía de seguros o entidad bancaria. El Registro del Sistema de Pensiones Sociales está cargo de la Oficina Nacional Previsional.

El Estado también aportará al Sistema de Pensiones Sociales por un monto equivalente a la suma de los aportes obligatorios mensuales realizados por los afiliados. Tienen derecho a percibir pensión de jubilación los afiliados cuando cumplan los 65 años de edad y hayan realizado por lo menos 300 aportaciones al Fondo de Pensiones Sociales. El monto de la pensión de jubilación se calculará en función al capital acumulado de la Cuenta Individual de Capitalización del Afiliado y del aporte realizado por el Estado y su rentabilidad.

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

Como puede apreciarse, los Estados están empezando a ensayar distintas modalidades de integración del trabajo por cuenta propia a los sistemas previsionales, incluyendo incentivos que generalmente consisten en contribuciones estatales.

Para atraer a personas que trabajan en el sector informal, se requiere además trabajar la concepción de la seguridad social en los países, sobre todo en aquellos que no cuentan con una cultura previsional. Así, un estudio cualitativo en el Estado Plurinacional de Bolivia sobre empoderamiento económico de las mujeres muestra que tener un empleo formal con acceso a la seguridad social no es la aspiración de muchas trabajadoras, e incluso que no les resulta atractiva la idea de acceder al sistema previsional dadas una serie de restricciones asociadas a la formalidad (de disposición de tiempo, de burocracia) que se suman a la desconfianza en los sistemas de pensiones (Marco, 2015).

## **IX. La dualidad entre los componentes contributivo y no contributivo: contribuyendo al debate**

---

La mayoría de los países de la región tienen algún tipo de pensión no contributiva. En casos como el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, el Ecuador y México las coberturas son muy amplias, aunque el monto de las prestaciones es muy variable (Arza y Chahbenderian, 2014). El hecho es que la diversidad de modalidades de prestaciones es tal que su comparabilidad entre países se dificulta.

Estos programas pueden ser materia de debate por varios motivos. Por cuestionamientos a su sostenibilidad fiscal; por una retórica de derechos y universalista, que no siempre se verifica en el diseño del programa o en el nivel de protección; y porque se plantea si constituyen o no la vía idónea para hacer frente a los problemas de cobertura de la previsión social contributiva. El hecho es que han venido absorbiendo por décadas las deficiencias de los componentes contributivos y que es en este segmento de la previsión social, en el no contributivo, donde predominan las mujeres. Y en algunos casos, ha sido precisamente el ensanchamiento de este componente no contributivo, debido a la entrada constante de mujeres al mismo, que ha motivado, junto con otras causas, las reformas de los sistemas previsionales. Fue el caso de la reforma de segunda generación de Chile.

Además, hay zonas grises o de escasa definición en materia de pensiones no contributivas. Así en algunos casos y al margen de la denominación oficial de la prestación, cabe preguntarse si se trata de un bono o de una pensión de la seguridad social.

En otras experiencias, la calificación de no contributivo resulta escurridiza. Por ejemplo frente a una cotización de 2 USD mensuales, ¿se está ante una pensión contributiva? En el mismo sentido, por ejemplo, Arza y Chahbenderian (2014) presentan a el Programa de Inclusión Previsional de la Argentina como parte de las iniciativas no contributivas de la región, cuando en realidad era una reprogramación de pagos de las personas afiliadas al sistema contributivo con la posibilidad de empezar paralelamente a recibir las jubilaciones con un soporte estatal importante.

En la actualidad prácticamente todos los sistemas previsionales son financiados tanto con cotizaciones como con impuestos (principio de contributividad de los sistemas de seguridad social profesionales y principio de solidaridad de los sistemas universales). Incluso en los modelos predominantemente contributivos ha debido agregarse un componente financiado con recursos generales del Estado o con algún impuesto específico o con recursos provenientes de empresas públicas para poder cubrir el déficit de universalidad que dejaba el componente financiado por cotizaciones.

“Los requerimientos de sostenibilidad financiera y la necesidad de mantener una separación mínima con el nivel no contributivo del sistema en cuanto a la calidad mínima de las prestaciones, han provocado también una evolución en la significación de la contributividad o principio contributivo coadyuvando, de hecho, a una mayor complejidad en el establecimiento del conjunto de las reglas con las que se determinan las principales pensiones (González y otros, 2015: 41)”. Por ello González y otros (2015) señalan ciertas características del subsistema contributivo que lo distinguen del no contributivo. Estas son:

- Es necesario cumplir las reglas de formalización de la relación jurídica de seguridad social (usualmente encuadramiento<sup>41</sup>, que incluye alta laboral, inscripción, cotización). Con ello se cumple con los requisitos de acceso y reconocimiento del derecho; b) Las prestaciones deben guardar una relación de proporcionalidad con la cuantía de los aportes acumulados; y, c) No es necesaria la prueba de una situación de necesidad (esta se presume ante la materialización de la contingencia).

Una vez definida una prestación como no contributiva, tampoco se terminan las imprecisiones. Al menos a efectos de la comparabilidad entre países. Se plantea así la disyuntiva de si calificar o no de pensiones no contributivas de la seguridad social a transferencias no condicionadas pero que funcionan de manera paralela al sistema de seguridad social o con una débil integración al mismo, que en ocasiones requieren comprobación de ausencia de medios o de otras pensiones o que consisten en montos que no permite la subsistencia. Se trata sin duda de aportes importantes para la economía de las familias y para el consumo de las personas adultas mayores, pero que no llegan a acercarse siquiera por ejemplo a un salario mínimo.

Así por ejemplo, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social de Ecuador, refiriéndose a las prestaciones para adultos mayores que funcionan en el marco del Programa Bono de Desarrollo Humano sostenía: “...pasaría a tomar la forma de pensión asistencial para adultos mayores y personas con discapacidad, dándole una naturaleza de programa previsional fuera de la seguridad social y anclado a una entidad en la Función Ejecutiva” (González y otros, 2015, el destacado es de la autora).

Entonces, se trata de una prestación que funciona al margen del sistema de seguridad social, pero que se considera pensión asistencial. Sin embargo, su monto hace que sea imposible subsistir con la misma. Lo mismo sucede con la Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia, cuyo monto en ausencia de otras pensiones es de 39 USD mensuales (y el salario mínimo es de 260 USD).

El referente de las prestaciones no contributivas es la situación actual de necesidad real del ciudadano y ciudadana, mientras que las prestaciones contributivas miran no solo a la contingencia actual sino también y sobre todo a la historia laboral del sujeto protegido, por tanto las cotizaciones anteriores resultantes del trabajo productivo. El rasgo distintivo de las prestaciones contributivas es la conexión entre actividad productiva y protección. Algo semejante sucede cuando se trata de delimitar el objeto a proteger, o ámbito de aplicación objetivo. Tratándose del nivel no contributivo, las prestaciones habrán de ser suficientes para afrontar la situación real de necesidad mediante la garantía de un mínimo de subsistencia y que dependen en gran medida del contexto socio-económico. Por el contrario, tratándose de prestaciones contributivas, la selección de las situaciones a proteger está determinada por el criterio laboral y la determinación del derecho a la prestación es más compleja ya que depende de que se hayan realizado aportes previos (González y otros, 2015).

<sup>41</sup> En el Derecho de la Seguridad Social se refiere al conjunto de actos administrativos con los que se formaliza la integración del sujeto al sistema y con los que se perfeccionan los requisitos para acceder a la acción protectora (González y otros, 2015).

Cabe destacar además que cuando se trata de pensiones mínimas, algunas características de los componentes no contributivos pasan a esta prestación que es en esencia contributiva, y se determinan cuantías en función de estándares que reflejan la satisfacción de necesidades básicas, por ejemplo que las pensiones mínimas sean equivalentes al salario mínimo o a una canasta básica.

Sin embargo, como se expuso, la satisfacción de la necesidad actual del ciudadano es una característica propia de las pensiones no contributivas. De ahí que su cuantía deba ser “suficiente” para cubrir esta necesidad, tratándose de pensiones de vejez la necesidad es la sobrevivencia. Es así que por ejemplo en la Argentina la pensión asistencial equivale al 70% de la pensión mínima; en el Estado Plurinacional de Bolivia, el monto de la Renta Dignidad no está asociado a parámetro alguno y actualmente equivale al 14% y al 10% del salario mínimo, dependiendo del caso; en Brasil tanto la pensión rural como la propiamente no contributiva son equivalentes al salario mínimo; en Chile la Pensión básica Solidaria se fija anualmente (y está indexada al Índice de Precios al Consumidor).

Otro tema es la actualización del monto de las pensiones no contributivas: mientras que en Brasil, tanto el seguro rural como la pensión focalizada están indexadas a los incrementos del salario mínimo nacional, otros casos como los del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador no presentan reglas para la actualización de los montos.

Si parece haber cierto consenso en que cuanto más integrados estén los componentes contributivo, solidario y no contributivo menos efectos adversos. Por lo mismo, la implementación de pensiones no contributivas puede tener impactos negativos en los sistemas contributivos actuales y en el funcionamiento del mercado laboral, especialmente si se desarrollan en forma paralela, incluso como alternativa, a los sistemas contributivos, y no están integrados (Bosh, Melguino y Pagés, 2013).

En consonancia, la unidad de gestión y administración han sido tradicionalmente rasgos distintivos de la seguridad social. En este caso se traducirían en que las pensiones no contributivas sean parte del diseño del sistema, no configuren componentes satélites y cumplan con cierto monto que permita subsistir cuando menos, como forma de acercarse al principio de suficiencia característico de la Seguridad Social.

Por último, metodológicamente el tema de las prestaciones no contributivas presenta importantes desafíos que involucran los sistemas estadísticos de los países. Así, en muchos casos en las encuestas de hogares no se distingue el origen o carácter de la prestación, por lo que resulta difícil o imposible lograr distinguir las pensiones no contributivas que están integradas a la operación del sistema (Chile y el Uruguay, por ejemplo) de aquellas que, en realidad, surgen como programas de transferencias monetarias focalizadas (el Ecuador, El Salvador) o incluso las universales (Estado Plurinacional de Bolivia). Y el problema es que no necesariamente se puede ni siquiera distinguir lo contributivo de lo no contributivo en la mayoría de los países.



## X. Lecciones aprendidas y desafíos

---

Como muestra este documento, las desigualdades de género en los sistemas previsionales existen, la evidencia es clara al respecto y esta realidad no puede negarse. La problemática está más o menos asumida según los casos. Esta visibilización marca una diferencia con el abordaje de las desigualdades en los sistemas previsionales hace quince años y con las reformas de primera generación.

Las brechas en los sistemas de seguridad social obedecen a que las desigualdades de género en el mercado del empleo se trasladan a estos sistemas, pero también responden a factores de diseño en los mismos. Por cierto que las desigualdades de género en el empleo están mediatizadas por las responsabilidades de cuidado y domésticas no remuneradas, que aun las sociedades atribuyen a las mujeres, como principales o exclusivas responsables. En otras palabras, las mujeres son penalizadas en el mercado laboral por ser cuidadoras y por tanto también lo son en los sistemas previsionales.

Y es que la lógica contributiva marca importantes asimetrías, debido al acceso desigual al mercado del empleo, a las menores remuneraciones y a la discontinuidad en las cotizaciones, no siempre ligadas al cuidado de niños, sino también al cambio entre categorías ocupacionales. ¿Debe por ello acudir a sistemas previsionales no contributivos financiados con impuestos generales? Según se expuso en este documento la respuesta no es tan sencilla, ya que apostar por potenciar únicamente los componentes no contributivos de la seguridad social conduce a una segmentación de género de las prestaciones previsionales: las mujeres concentradas en las no contributivas y los varones en las contributivas.

Sí es claro que los sistemas de seguridad social deberían contribuir a compensar y corregir las desigualdades acumuladas a lo largo de la vida, y así en lugar de penalizar la dedicación de las mujeres al cuidado, retribuirla. De esta manera además de eliminar aquellos factores de diseño de los sistemas previsionales perjudiciales a la igualdad de género, los Estados deberían encontrar fórmulas para ir cerrando las brechas previas la jubilación. Esto en razón de que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a una vida digna, a un ingreso, a la seguridad social y al cuidado de las personas adultas mayores. En este sentido, cabe explorar la conveniencia y posibilidad de una renta básica universal, que no tenga su origen en el vínculo laboral presente o pasado de las personas, sino en su status ciudadano.

La evidencia acumulada permite también aseverar que existen esquemas previsionales más favorables que otros para la igualdad de género. No es lo mismo un esquema de CI puro que uno mixto, ni uno de RBD o uno de reparto y contribución definida o uno universal no contributivo. Así, en su

momento (entre los años 2001 y 2004) desde la División de Asuntos de Género de la CEPAL se contribuyó con estudios y debates que mostraron los impactos diferenciados que tuvieron las reformas de los sistemas previsionales de capitalización individual (Marco, 2004a). Al igual que lo han venido haciendo otros estudios, se mostró que mientras más puros sean los sistemas de capitalización individual, más nocivos sus efectos sobre la igualdad de género. Por lo mismo, cuando los componentes de CI han convivido con otros componentes bajo esquemas de reparto los efectos negativos han sido menores.

Lo expuesto queda en evidencia en el caso argentino con un retorno gradual al sistema de RBD y un impacto positivo directo de este retorno en la cobertura femenina. Conforme se vio en este documento, la Argentina retornó al reparto luego de 15 años de vigencia de un sistema mixto. Ecuador también dejó sin efecto la reforma que convertía su sistema de RBD en uno mixto, pero a diferencia de la Argentina, en este caso no llegó siquiera a tener plena vigencia. Cabe recordar que los sistemas mixtos, son aquellos compuestos por dos componentes, uno de RBD y otro de CI, y las pensiones están integradas por ambos. De manera que aquellos sistemas con un componente predominante de CI y con algún elemento solidario o no contributivo complementario, que no es de reparto, no constituyen sistemas mixtos.

De todas formas, los esquemas de RBD puros y simples han mostrado ser inadecuados para los momentos demográficos que atraviesa la región, pues se tornan financieramente insostenibles. Sin embargo, los esquemas de CI tampoco resultaron sostenibles, en este caso debido a la exclusión que conllevan, de mujeres y de grandes contingentes de trabajadores varones, pues esta exclusión debió ser compensada ensanchando los componentes no contributivos de los sistemas.

Llama la atención que tan solo un caso en la región, Brasil, hubiera optado por un esquema que escapa al debate de la dicotomía de RBD y CI, adoptando un esquema de reparto pero con contribuciones definidas organizadas en cuentas nocionales, y además con un régimen especial para las áreas rurales.

Volviendo al contexto de alertas frente a la sostenibilidad financiera, exclusión, y en la mayoría de los casos enfrentando además una crisis de legitimidad, algunos países llevan a cabo reformas de segunda generación, siendo que la falta de legitimidad de los sistemas previsionales es un problema en sí mismo, ya sea que se trate de países con cultura previsional o de aquellos que carecen de la misma, pues en todos los casos ahuyenta a potenciales afiliaciones y desincentiva la continuidad en las cotizaciones.

Es así que el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica y el Uruguay emprenden reformas de distinta envergadura en sus sistemas previsionales. Con excepción del primer caso, en todos los demás se instalan comisiones intersectoriales o instancias de participación ad-hoc institucionalizadas, conformando procesos participativos que ya marcan otra diferencia con las reformas de primera generación, y que con distintos alcances contribuyeron en su momento a dotar a los sistemas de mayor legitimidad.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia la reforma consistió en estatizar la industria de AFP y en agregar al sistema un componente solidario, que no es de reparto. En el de Chile también se agregó un componente solidario y se reformuló el no contributivo, sin integrar tampoco elemento alguno de reparto, por tanto en ninguno de estos dos casos las reformas conllevaron la transformación a un sistema mixto. En la experiencia costarricense se modificaron tanto aspectos administrativos como paramétricos, pero en este documento se la considera reforma de segunda generación por tres características: por el proceso participativo seguido; por el carácter pionero de una medida de reconocimiento del trabajo de cuidado, que aunque muy limitada en su alcance en su momento marco una pauta para la región; y por la integración de tasas de reemplazo escalonadas, considerada buena práctica por su efecto redistributivo.

Por último la reforma del Uruguay, significó afrontar la exclusión desde distintos frentes, formalización de colectivos de trabajadores y trabajadoras informales, captación del empleo doméstico, igualación de derechos de uniones conyugales, concubinarias heterosexuales y homosexuales, así como con medidas de ablandamiento de las condiciones de acceso a las prestaciones.

En todos los casos de reformas de segunda generación se integraron medidas de reconocimiento del trabajo de cuidado que realizan las mujeres, bajo la forma de bonos o imputación de años cotizados por número de hijos. Otra modalidad de reconocimiento del cuidado es ensayada en el Ecuador, con una pensión semi-contributiva para el trabajo no remunerado, con un importante aporte estatal.

Los efectos de las reformas de segunda generación en términos generales han sido positivos, con distintos alcances. En algunos casos integran buenas medidas de inclusión o solidaridad en sistemas estructuralmente excluyentes, como en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y Chile. Por lo mismo, la sostenibilidad de estos sistemas es cuestionable y en el segundo caso ya la sociedad demanda una reforma de tercera generación que ha sido oficialmente anunciada.

Asimismo, la experiencia comparada permite señalar otros aprendizajes más puntuales:

- Garantizar la **sostenibilidad financiera y la legitimidad** de los sistemas previsionales **implica apostar por la inclusión** de grandes colectivos de población al componente contributivo, concretamente a las mujeres de diversos perfiles ocupacionales y varones del sector informal.
  - Lo anterior remite al difícil **equilibrio entre los componentes contributivos y no contributivos** de los sistemas, teniendo siempre presente que el fin principal de los mismos es garantizar los derechos económicos y sociales a las personas mayores, por lo que a tiempo de fortalecer los componentes contributivos deberá recurrirse a los no contributivos para poder garantizar estos derechos.
  - Remite también a la adopción de incentivos para **la atracción de trabajadores y trabajadoras por cuenta propia** de preferencia bajo regímenes de progresiva obligatoriedad en la afiliación
  - Implica asimismo **igualar los derechos del trabajo doméstico** asalariado en los países donde aun está excluido
- La **institucionalidad reguladora y fiscalizadora** es relevante no solo a efectos de la transparencia, probidad y correcto funcionamiento de los sistemas previsionales, sino a efectos del ejercicio de derechos ciudadanos como el derecho a la información de las personas afiliadas y pensionadas.
- Las medidas de **reconocimiento del cuidado son positivas y posibles** en casi cualquier esquema que se adopte, aunque tendrán más impacto bajo lógicas redistributivas.
- El uso de **tablas de mortalidad únicas** para ambos sexos ya sea bajo regímenes de CI o reparto con contribución definida es una medida de igualdad con efectos importantes en la cuantía de las pensiones de las mujeres.
- Las **tasas de reemplazo escalonadas**, diferenciadas por niveles de ingreso, tienen un efecto redistributivo importante.
- Los **años utilizados para calcular el promedio del salario de referencia** son relevantes a efectos de la igualdad de género. Los últimos años perjudican a las mujeres porque la brecha de género suele ensancharse al término de sus trayectorias laborales y además considerar sólo los últimos años estimular la sub-declaración en períodos anteriores. Por ello, usar períodos más amplios parece más adecuado y ha dado buenos resultados.
- La **diferente edad de jubilación** para mujeres y varones vigente en varios casos tiene connotaciones que no son unidireccionales. Se ha considerado una compensación por el trabajo de cuidado, ya que las trabajadoras al menos deberían tener la posibilidad de decidir si quieren dejar de trabajar unos años antes, pero esta facultad debería ir acompañada de medidas que compensen esos años menos de aportes, como se hace por ejemplo en la experiencia brasileña (véase el recuadro 1).
- La **edad jubilatoria no tiene por qué ser única y rígida**. Pueden adoptarse diversas edades por áreas de residencia o tipos de trabajo, así como también fórmulas afines con el envejecimiento activo tales como la **jubilación parcial** con cierta pensión y trabajo a tiempo parcial o algunos días de la semana. Esta opción además puede hacer más llevadero el inicio de la jubilación para muchas personas para las cuáles el cambio hacia la jubilación es traumático. En todo caso **la jubilación no debiera ser obligatoria** (Recomendación N° 162 de la OIT).

- La **división de fondos acumulados** entre la pareja al momento de la separación o divorcio de manera de compensar a quien se hubiera dedicado al trabajo doméstico y de cuidado, postergando o modificando por ello su trayectoria laboral, es una medida reparación.

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

A manera de cierre, es preciso destacar el rol que juega la previsión social para avanzar a hacia la igualdad. Se trata de un espacio donde los Estados materializan sus obligaciones en torno a derechos y sus reformas se debaten en escenarios donde los actores sociales y políticos concretan sus reales compromisos con la igualdad social y de género.

Se reitera la necesidad de superar las dicotomías para abrir el espacio de discusión y facilitar la búsqueda de soluciones creativas a problemas complejos. Es así que se considera que en los debates nacionales deben evitarse dicotomías que pueden resultar tramposas, tales como la de responsabilidad de la seguridad social versus responsabilidad de las políticas de empleo o incluso la de RBD versus CI, como si fueran las únicas alternativas posibles.

Si bien no hay recetas únicas, pues las diferencias de cultura previsional, de madurez de los sistemas de pensiones, de institucionalidad y de momentos demográficos que experimentan los países, entre otros factores, marcan diferencias relevantes, sí hay importantes aprendizajes acumulados en la región que pueden ser útiles para futuras reformas. Este documento pretendió ser un aporte en ese sentido.

## Bibliografía

---

- Alvarenga, Ligia (2004), “A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto de la equidad de género”, Flavia Marco (coord.), *Los Sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género, Cuadernos de la Cepal N° 90*, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129L.
- Aguirre, Rosario y Scuro, Lucía (2010), Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos (LC/L.3190-P), *Serie Mujer y Desarrollo N° 100*, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G..17.
- Arza, Camila (2015), “The Gender Dimensions of Pension Systems: Policies and constraints for the protection of older women”. *Discussion Paper N° 1, July 2015*, UN WOMEN.
- Arza, Camila y Chahbenderian, Florencia (2014), “Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile”, *Documentos de Trabajo CIEPP N° 89*, Buenos Aires, CIEPP.
- Berchiol da Silva, Elisete (2014), Presentación al I Foro Iberoamericano sobre equidad de género en los Sistemas de Seguridad Social, Cartagena de Indias, Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS, 14 al 18 de julio de 2014.
- Bestard, Ana María; Carras, Maximiliano y Pautassi, Laura (2015), “La cuestión federal pendiente: sistemas previsionales locales y brechas contributivas”. Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (dir) *El bienestar en brechas. Las políticas sociales de la Argentina de la post-convertibilidad*. Buenos Aires, Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Editorial Biblos.
- Bonadona, Alberto (2004), “Género y sistema de pensiones en Bolivia” en Flavia Marco (coord.), *Los Sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género. Cuadernos de la Cepal N° 90*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 153 – 178. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- Bosch, Mariano; Melguino, Angel y Pagés, Carmen (2013), “Mejores pensiones, menores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), [en línea]: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf?sequence=1>.
- Busquets, José Miguel; Bucheli, Marisa y Setaro, Marcelo (2009), “El Diálogo Nacional de Seguridad Social: Contenido y proceso”, *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Montevideo, Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad La República, República AFAP.

- Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando y Robles, Claudia (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada” (LC/L.3856), *Serie Políticas Sociales 202*, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*, Documento de Posición para la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas (en prensa).
- \_\_\_\_\_(2003a), Informe de la reunión de expertos: “El impacto de la reforma de pensiones en Bolivia sobre la equidad de género”, La Paz, 22 y 23 de enero de 2003.
- \_\_\_\_\_(2003b), Informe de la reunión regional de expertos: “El impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina”, Santiago de Chile, 10 y 11 de marzo de enero de 2003.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), Informe Final, Santiago de Chile.
- Diario El Mundo (2015), “Hacienda: no hay propuesta de reforma para pensiones”, 24 de octubre de 2015.
- Ecuador (2008), Constitución Política de la República de Ecuador.
- Enid Rocha da Silva y Helmut Schwarzer (2003), “Protección social, pensiones y género en Brasil”. *Fabio Bertranou y Alberto Arenas Eds. Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, OIT, 2003.
- Escobar de Pabón, Silvia (2014), “Desafíos de la Seguridad Social en Bolivia: de la privatización al nuevo público, solidario y universal”. *La Jubilación a la deriva: 17 años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo*. Silvia Escobar de Pabón y Ramiro Gamboa, Cochabamba, CEDLA.
- FundaUngo (Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo) (2014), “La reforma integral de pensiones requiere diálogo social”, *Aportes al Debate sobre Políticas Públicas N° 4, abril*, San Salvador.
- Gamboa, Ramiro (2014), “Sistema Integral de Pensiones: Una temprana evaluación”. *La Jubilación a la deriva: 17 años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo*. Silvia Escobar de Pabón y Ramiro Gamboa, Cochabamba, CEDLA.
- González, Santiago; De Soto, Sebastián; Barcelón, Susana; Gómez, Rafael y Arenas, Margarita (2015), “La articulación de un Sistema de Seguridad Social”, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Quito.
- Heintz, J. (2012), “Informality, Inclusiveness and Economic Growth: An overview of key issues”. *SIG Working Paper. IDRC*. University of Massachusetts. Political Economy Research Institute.
- Huenchuan, Sandra (2013), “Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad” (LC/G.2553-P) *Libros de la CEPAL N° 117*, Santiago de Chile, CELADE-CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.18.
- INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica) (2005), *Mujeres. Boletín INAMU N° 8, enero-marzo*.
- Jiménez Lara, Antonio; Quezada, Martha, y Huete, Agustín (2014), “Estudio sobre la perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica”, OISS, AECID.
- Maldonado, Ma. Rosario y Vallejo, Fabián (2015), “Afilación a la Seguridad Social del trabajo no remunerado del hogar. Estudio de sostenibilidad financiera y actuarial”. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Quito.
- Marco Navarro, Flavia (2015), “Entre el ideal de la estabilidad laboral y el sueño del negocio propio” Fundación ARU, CIEDUR, IDRC.
- Marco Navarro, Flavia (2014), “La deuxième génération de réformes des systèmes de retraite en Amérique latine”. *Protection sociale au Sud. Les défis d'un nouvel élan, Alternatives Sud Volume 21-2014/1*, Centre Tricontinental, Loivain-la-Neuve.
- \_\_\_\_\_(2007), “El sistema previsional uruguayo desde la perspectiva de la economía del cuidado”. Ponencia presentada en la Mesa de Trabajo “El aporte del trabajo no remunerado de las mujeres a la economía y la Seguridad Social” en el marco del Diálogo Nacional de Seguridad Social, Montevideo, 3 de octubre de 2007.
- \_\_\_\_\_(2004a), (coord.), *Los Sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género. Cuadernos de la Cepal N° 90*, Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- \_\_\_\_\_(2004b), “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”, en Flavia Marco (coord.), *Los Sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género. Cuadernos de la Cepal N° 90*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 31 – 58. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- Martínez Franzoni, Juliana (2006), “Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones”. *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José de Costa Rica, Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores, La Defensoría de los Habitantes.

- Mesa-Lago, Carmelo (2000), “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI” (LC/L.1249-P), *Serie Políticas Sociales N° 36*, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.
- Murro, Ernesto (2014), “La Seguridad Social en Uruguay y los 60 años de la OISS”. *60 aniversario de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social 1954 – 2014*. Madrid, OISS.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014), “Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe”, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_(2011), Resoluciones adoptadas por la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Junio de 2011 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_162050.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_162050.pdf).
- Pautassi, Laura; Giacometti, Claudia y Gherardi, Natalia (2011), “Sistema previsional en Argentina y Equidad de Género. Situación actual (2003-2011) y perspectivas futuras”. *Serie Documento de Trabajo ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género-ELA*.
- Pautassi, Laura (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos” (LC/L.2800-P). *Serie Mujer y Desarrollo N° 87*, División de Género, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.145,2007.
- \_\_\_\_\_(2002), “Legislación previsional y equidad de género en América Latina” (LC/L.1803-P), *Serie Mujer y Desarrollo N° 42*, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas N° de Venta: S.02.II.G.116.
- Pugliese, Leticia y Santos, Silvia (2007), “Los programas del Banco de Previsión Social desde una perspectiva de género. Análisis preliminar”, *Comentarios Banco de Previsión Social*, abril de 2007, Montevideo.
- Quirici, Gabriel (2009), “Entre el Estado y el mercado, la gestación de la reforma de 1995: ¿Una reforma a la uruguaya?” *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Montevideo, Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad La República, República AFAP.
- Rico, Ma. Nieves y Marco Navarro, Flavia (2010), “Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género”. Víctor Abramovich y Laura Pautassi Comps. *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto Editores.
- Rocha da Silva, Enid y Schwarzer Helmut (2003), “Protección social, pensiones y género en Brasil”, en Fabio Bertranou y Alberto Arenas (Eds.) *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, OIT, 2003.
- Uribe, Consuelo (2004), “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”. Flavia Marco (coord.), *Los Sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género. Cuadernos de la Cepal N° 90*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 31 – 58. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- Yañez, Sonia (2010), “La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley 20.255 de reforma de pensiones)”, *Serie Mujer y Desarrollo N° 101*, Santiago de Chile, CEPAL.



## **Anexo**

---

**Cuadro A.1**  
**Estructura de la población según sexo y grupos de edad**

	Hombres					Mujeres				
	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
Argentina	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	26,1	32,0	19,4	13,6	9,0	24,1	29,9	18,9	14,3	12,9
2050	18,5	27,0	20,6	18,0	15,9	17,1	25,0	19,4	17,7	20,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	33,4	35,5	16,1	9,1	5,9	32,3	35,1	16,4	9,5	6,7
2050	19,6	28,6	21,0	16,8	14,1	18,7	27,6	20,6	17,0	16,0
Brasil	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	24,2	33,8	21,1	14,0	6,9	22,5	32,2	21,4	15,1	8,9
2050	16,6	23,6	19,7	19,2	21,0	15,1	21,7	18,6	19,0	25,6
Chile	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	20,7	31,9	21,7	16,7	9,1	19,6	29,7	21,0	17,2	12,5
2050	15,0	21,8	18,4	20,7	24,2	14,4	20,7	17,1	19,4	28,5
Colombia	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	25,2	34,5	20,2	13,8	6,3	23,4	33,1	20,8	14,9	7,8
2050	17,1	24,2	19,8	19,7	19,2	15,6	22,5	19,2	19,9	22,7
Costa Rica	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	22,9	34,0	19,8	14,9	8,4	21,9	33,0	20,1	15,5	9,6
2050	15,0	22,5	19,3	20,9	22,2	14,1	21,2	18,4	20,6	25,7
Ecuador	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	29,7	34,5	18,2	11,4	6,2	28,4	33,8	18,5	12,0	7,2
2050	19,9	28,0	19,7	17,0	15,4	18,9	26,8	19,4	17,3	17,6
El Salvador	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	30,2	37,5	15,5	9,7	7,0	25,7	36,0	18,2	11,8	8,3
2050	19,1	27,0	20,1	19,4	14,4	16,1	23,3	19,1	21,1	20,4
Guatemala	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	38,2	36,9	13,5	7,0	4,5	35,2	35,8	15,4	8,3	5,2
2050	21,9	31,6	21,8	15,5	9,3	20,1	29,5	21,3	16,4	12,6
Honduras	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	32,4	38,6	15,6	8,8	4,6	31,2	38,5	16,3	8,9	5,2
2050	18,5	25,8	22,1	20,0	13,6	17,5	24,7	21,5	20,3	16,0
México	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	28,4	35,0	19,7	10,9	6,0	27,0	34,0	20,3	11,8	7,0
2050	20,4	27,0	19,1	17,5	16,0	19,2	25,7	18,6	17,8	18,6
Nicaragua	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2050	18,1	26,6	21,8	19,4	14,1	16,7	24,5	20,4	19,7	18,6
Panamá	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	27,6	32,7	20,1	12,5	7,1	26,7	32,1	20,1	13,0	8,1
2050	21,1	27,4	18,7	16,3	16,5	19,9	26,1	18,3	16,5	19,2

Cuadro A.1 (conclusión)

	Hombres					Mujeres				
	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
Paraguay	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	30,3	37,4	16,1	10,6	5,7	30,0	37,1	16,0	10,6	6,4
2050	18,8	28,4	21,1	18,8	12,9	18,2	27,5	20,7	18,9	14,7
Perú	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	28,5	34,8	19,1	11,4	6,2	27,3	33,6	19,3	12,4	7,4
2050	19,2	27,7	20,4	18,0	14,7	18,1	26,3	19,6	17,9	18,1
República Dominicana	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	30,6	34,0	17,5	11,6	6,3	29,3	33,8	18,0	11,9	7,0
2050	21,1	28,8	20,0	16,5	13,6	19,6	27,3	19,5	16,8	16,8
Uruguay	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	22,7	30,2	19,8	15,8	11,6	20,2	27,4	18,9	16,3	17,1
2050	16,9	25,1	19,6	19,4	19,0	15,4	23,0	18,3	18,7	24,6
Venezuela (República Bolivariana de)	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más	0_14	15_34	35_49	50_64	65 y más
2015	28,5	34,2	19,2	12,4	5,7	27,0	33,4	19,5	13,0	7,0
2050	19,1	27,7	20,8	17,9	14,6	17,1	25,5	19,9	18,1	19,5

Fuente: CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL-Revisión 2014.

**Cuadro A.2**  
**América Latina (18 países): Gasto Público en Seguridad Social como porcentaje de Producto Interno Bruto, en 2005 y alrededor de 2013**

País	Fuente <sup>a</sup>	Años	
		2005	2013 <sup>b</sup>
Argentina	SPNF	7,49	10,44
Bolivia (Estado Plurinacional de)	GC	4,43	4,63
Brasil	GG	11,81	14,10
Chile	GC	6,11	6,08
Colombia	GC	6,32	7,34
Costa Rica	SP	5,27	6,85
Cuba	GG	6,84	7,20
Ecuador	GC	0,66	1,38
El Salvador	SPNF	3,82	4,90
Guatemala	GC	1,07	1,44
Honduras	GCP	0,35	0,63
México	GCP	2,14	3,09
Panamá	GC	1,06	1,27
Paraguay	GC	3,96	7,26
Perú	GG	4,52	3,03
República Dominicana	GC	2,03	1,74
Uruguay	GC	11,70	10,78
Venezuela (República Bolivariana de)	GC	5,69	6,51
América Latina (promedio simple)		4,74	5,48

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos sobre Gasto Público Social en América Latina.

<sup>a</sup> Las fuentes de información corresponden al Sector Público No Financiero (SPNF), Gobierno Central (GC), Gobierno General (GG), o Gobierno General Presupuestario (GCP).

<sup>b</sup> Datos de 2013 excepto en Argentina (2009), Bolivia (Est. Plur. de) (2012), Ecuador (2012), Honduras (2010), Paraguay (2012), Perú (2012), Rep. Dominicana (2011) y Uruguay (2011).

**Cuadro A.3**  
**América Latina (18 países): población ocupada en sectores de baja productividad, según sexo, alrededor de 2005 y 2013**  
*(En porcentajes)*

País	Año	Sexo	Total	Empleadores	Microempresas <sup>a</sup>			Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados <sup>b</sup>			
					Asalariados				Total <sup>c</sup>	Industria y construcción	Comercio y servicios	Agricultura, ganadería y otros
					Total	Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos					
Argentina	2005	Hombres	40,3	3,4	17,6	1,3	16,4	0,3	19,1	7,4	11,2	0,5
		Mujeres	42,4	1,7	10,8	1,3	9,4	16,3	13,6	2,9	10,7	0,1
	2012	Hombres	36,7	3,5	16,1	1,2	14,9	0,2	16,9	7,5	9,2	0,3
		Mujeres	39,0	2,1	10,2	1,4	8,8	15,2	11,5	2,3	8,9	0,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	Hombres	63,4	6,0	25,3	1,8	23,5	0,2	31,9	12,6	16,1	3,2
		Mujeres	77,9	2,1	9,5	1,2	8,3	10,0	56,4	8,7	43,0	4,6
	2011	Hombres	54,8	7,4	17,6	1,3	16,3	0,2	29,6	8,5	17,9	3,2
		Mujeres	66,6	3,4	9,5	1,8	7,7	6,2	47,5	8,0	36,1	3,3
Brasil	2005	Hombres	38,4	2,8	11,5	1,1	10,3	0,8	23,4	7,6	11,0	4,7
		Mujeres	49,3	1,5	8,6	1,2	7,4	18,7	20,5	4,5	12,1	4,0
	2013	Hombres	34,9	2,2	11,1	1,2	9,9	0,8	20,8	8,4	9,3	3,1
		Mujeres	41,2	1,3	9,5	1,2	8,4	15,2	15,2	2,7	10,4	2,1
Chile	2003	Hombres	27,7	2,7	8,2	0,7	7,5	0,2	16,5	6,1	9,1	1,4
		Mujeres	38,0	1,9	7,3	0,9	6,4	16,3	12,4	3,0	9,2	0,2
	2013	Hombres	25,4	1,6	9,3	1,2	8,1	0,2	14,3	5,2	8,2	1,0
		Mujeres	34,1	0,8	10,7	1,4	9,3	8,7	13,9	2,5	11,2	0,2
Colombia	2008	Hombres	57,2	5,1	12,4	0,5	11,9	0,2	39,4	9,2	26,9	3,4
		Mujeres	60,5	2,4	10,3	0,7	9,6	9,0	38,9	7,0	31,3	0,6
	2013	Hombres	55,2	4,9	11,7	0,6	11,0	0,3	38,3	8,5	26,5	3,3
		Mujeres	60,8	2,5	9,4	0,5	8,9	8,0	40,9	6,0	34,3	0,6
Costa Rica	2005	Hombres	36,5	7,3	13,8	1,5	12,3	0,4	14,9	3,9	9,8	1,2
		Mujeres	44,8	3,7	11,4	2,1	9,3	11,9	17,8	3,4	14,2	0,1
	2013	Hombres	33,1	3,3	14,4	2,1	12,3	0,7	14,8	3,7	10,1	0,9
		Mujeres	41,3	1,7	10,9	1,6	9,2	14,0	14,8	3,0	11,7	0,1
Ecuador	2005	Hombres	53,3	5,8	19,6	1,2	18,4	0,9	27,0	6,3	18,0	2,7
		Mujeres	63,3	3,5	11,6	1,8	9,8	11,5	36,7	5,0	29,6	2,0
	2013	Hombres	49,9	3,3	17,9	0,8	17,1	0,3	28,4	6,0	19,9	2,4
		Mujeres	58,8	1,7	10,9	1,1	9,8	8,5	37,7	5,6	30,3	1,7

Cuadro A.3 (continuación)

País	Año	Sexo	Total	Empleadores	Microempresas <sup>a</sup>			Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados <sup>b</sup>			
					Asalariados				Total <sup>c</sup>	Industria y construcción	Comercio y servicios	Agricultura, ganadería y otros
					Total	Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos					
El Salvador	2004	Hombres	47,3	5,9	18,2	0,8	17,5	0,5	22,6	5,0	14,1	3,5
		Mujeres	62,2	2,9	8,9	0,6	8,3	7,8	42,6	8,1	34,4	0,2
	2013	Hombres	46,9	4,9	18,3	0,9	17,3	0,7	23,0	3,8	14,1	5,2
		Mujeres	63,1	3,0	10,2	0,9	9,3	8,4	41,6	6,5	34,5	0,6
Guatemala	2006	Hombres	49,5	5,7	19,6	1,6	18,0	0,1	24,2	6,4	10,3	7,5
		Mujeres	62,2	3,0	9,6	1,4	8,1	8,9	40,7	8,9	28,8	3,1
Honduras	2003	Hombres	53,8	5,7	15,1	0,6	14,5	0,5	32,6	7,9	16,9	7,8
		Mujeres	58,2	2,6	6,0	0,7	5,3	8,6	41,0	12,3	28,1	0,7
	2010	Hombres	50,5	4,0	17,0	1,5	15,5	0,5	29,0	7,9	13,0	8,1
		Mujeres	51,0	2,3	7,7	1,5	6,1	8,2	32,9	11,2	20,6	1,1
México	2005	Hombres	38,5	3,0	19,2	1,6	17,7	0,6	15,7	3,5	11,5	0,7
		Mujeres	48,5	1,6	13,6	1,7	11,9	8,6	24,6	2,8	21,5	0,3
	2012	Hombres	42,6	7,2	25,1	3,2	21,9	0,3	10,0	2,5	6,9	0,6
		Mujeres	51,8	5,7	18,5	1,9	16,6	8,8	18,8	2,1	16,2	0,5
Nicaragua	2005	Hombres	52,9	5,8	20,1	0,8	19,3	0,4	26,7	6,4	14,1	6,2
		Mujeres	63,5	3,3	7,9	0,6	7,3	8,9	43,3	9,6	33,1	0,6
Panamá	2005	Hombres	38,7	3,7	10,6	0,9	9,7	1,2	23,2	4,8	16,6	1,8
		Mujeres	41,9	1,6	7,6	1,2	6,4	14,9	17,8	2,7	15,0	0,1
	2013	Hombres	31,9	2,6	9,0	1,2	7,8	1,0	19,2	5,3	12,6	1,4
		Mujeres	31,7	1,0	5,1	1,5	3,6	10,3	15,3	2,3	12,8	0,2
Paraguay	2005	Hombres	55,3	6,5	21,8	1,3	20,5	1,7	25,3	6,0	15,1	4,2
		Mujeres	65,9	2,7	7,6	0,7	6,9	23,1	32,5	5,4	22,5	4,6
	2013	Hombres	46,6	8,8	17,0	2,3	14,7	0,7	20,1	4,4	13,2	2,5
		Mujeres	56,0	4,0	8,6	1,6	7,0	17,0	26,3	3,4	20,0	2,8
Perú	2003	Hombres	57,0	5,9	16,3	1,2	15,1	0,4	34,4	5,5	21,7	7,2
		Mujeres	70,4	2,6	8,7	1,2	7,5	10,5	48,7	4,4	38,5	5,8
	2013	Hombres	50,2	5,4	14,9	1,1	13,8	0,2	29,7	4,6	19,7	5,4
		Mujeres	64,9	3,0	10,6	1,1	9,5	6,8	44,5	5,0	34,8	4,7

Cuadro A.3 (conclusión)

País	Año	Sexo	Total	Empleadores	Microempresas <sup>a</sup>			Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados <sup>b</sup>			
					Asalariados				Total <sup>c</sup>	Industria y construcción	Comercio y servicios	Agricultura, ganadería y otros
					Total	Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos					
República Dominicana	2005	Hombres	50,3	4,1	7,1	0,7	6,5	0,9	38,1	11,1	21,1	6,0
		Mujeres	45,6	2,6	6,0	0,5	5,5	11,5	25,4	2,7	22,4	0,4
	2013	Hombres	51,2	3,2	6,9	0,5	6,3	0,8	40,4	11,2	23,4	5,8
		Mujeres	49,3	2,6	8,0	1,1	6,9	13,8	25,0	1,3	23,5	0,2
Uruguay	2005	Hombres	37,9	3,3	13,9	0,6	13,3	0,2	20,5	8,7	10,2	1,5
		Mujeres	43,8	1,6	14,7	0,7	14,0	10,8	16,7	4,7	11,5	0,5
	2013	Hombres	32,4	3,6	10,1	0,5	9,6	0,0	18,6	7,6	9,1	1,9
		Mujeres	37,5	1,7	10,1	0,6	9,5	9,6	16,2	2,4	13,2	0,5
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	Hombres	54,8	5,4	15,3	0,9	14,4	0,1	34,1	6,8	20,3	7,0
		Mujeres	51,9	2,0	8,7	1,6	7,1	5,0	36,3	4,8	30,0	1,5
	2013	Hombres	52,9	3,8	12,5	0,5	12,0	0,1	36,5	8,8	21,9	5,8
		Mujeres	43,9	1,5	7,2	1,0	6,2	3,7	31,5	4,2	26,4	0,9
América Latina <sup>c</sup>	2005	Hombres	46,9	4,8	15,4	1,0	14,3	0,6	26,2	7,0	15,6	3,6
		Mujeres	54,0	2,3	9,5	1,1	8,3	12,2	30,1	5,2	23,4	1,6
	2013	Hombres	43,5	4,4	14,3	1,3	13,0	0,4	24,4	6,5	14,7	3,2
		Mujeres	49,4	2,4	9,8	1,3	8,6	10,2	27,1	4,3	21,6	1,2

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

<sup>a</sup> Se refiere a los establecimientos que ocupan hasta cinco personas. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela se incluyen a los que tienen hasta cuatro empleados.

<sup>b</sup> Se refiere a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

<sup>c</sup> Promedio simple. Se consideran sólo los países que cuentan con información en dos puntos de tiempo.

**Cuadro A.4**  
**América Latina (16 países): afiliación a sistemas de pensiones según sexo,**  
**población asalariada de 15 años o más, alrededor de 2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

País	Año	Sexo		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina <sup>b</sup>	2012	68,5	71,0	65,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	39,6	38,2	41,8
Brasil	2014	77,7	77,9	77,4
Chile	2013	92,1	93,4	90,3
Colombia	2014	62,4	63,5	61,0
Costa Rica	2014	76,3	78,9	72,5
Ecuador	2014	62,5	59,2	68,9
El Salvador	2014	48,0	46,4	50,6
Guatemala	2014	29,2	26,7	35,1
Honduras	2010	38,8	32,4	51,2
México	2014	42,6	42,5	42,7
Perú	2014	52,9	55,1	49,6
Paraguay	2014	38,6	38,3	38,9
República Dominicana	2014	68,9	75,7	61,5
Uruguay <sup>b</sup>	2014	88,0	88,6	87,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2013	54,7	51,5	59,0
América Latina <sup>c</sup>	2014	58,3	58,2	59,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> Población asalariada incluye a población empleada en el servicio doméstico.

<sup>b</sup> Zonas Urbanas.

<sup>c</sup> Promedio Simple. Se incluyen sólo aquellos países con información para ambos años.

**Cuadro A.5**  
**Percepción sobre el nivel de garantía de la igualdad entre hombres y mujeres en el país,**  
**según sexo y percepción del ingreso familiar**  
*(Porcentaje de respuestas "Completamente garantizadas" o "Algo garantizadas")<sup>a</sup>*

País	Sexo y percepción del ingreso familiar <sup>b</sup>					
	Hombres			Mujeres		
	"Les alcanza"	"No les alcanza"	Total	"Les alcanza"	"No les alcanza"	Total
Argentina	70	63	68	69	57	64
Bolivia (Estado Plurinacional de)	60	51	58	48	47	47
Brasil	46	34	43	34	28	32
Chile	48	42	45	39	35	37
Colombia	51	54	52	49	44	46
Costa Rica	60	55	59	56	56	56
República Dominicana	68	62	65	61	55	58
Ecuador	60	63	61	64	58	61
El Salvador	58	48	52	50	40	44
Guatemala	52	43	47	42	40	40
Honduras	53	51	51	45	49	48
México	65	58	62	61	58	59

Cuadro A.5 (conclusión)

País	Sexo y percepción del ingreso familiar <sup>b</sup>					
	Hombres			Mujeres		
	"Les alcanza"	"No les alcanza"	Total	"Les alcanza"	"No les alcanza"	Total
Nicaragua	68	61	63	62	52	55
Panamá	64	47	58	55	47	52
Paraguay	66	69	66	63	60	62
Perú	44	43	43	47	38	43
Uruguay	70	66	69	63	57	61
Venezuela (República Bolivariana de)	76	57	67	73	57	63
América Latina	60	54	57	55	49	52

Fuente: Tabulaciones especiales de la ronda 2015 de Latinobarómetro.

<sup>a</sup> Pregunta: (P50ST\_F). ¿Hasta qué punto las siguientes libertades, derechos, oportunidades y seguridades están garantizadas en (país)?.

<sup>b</sup> Percepción del ingreso familiar se define a partir de la Pregunta (S4): El salario o sueldo que Ud. percibe y el total del ingreso familiar, ¿Le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades? ¿En cuál de estas situaciones se encuentra Ud.? Alternativas: Les alcanza bien, pueden ahorrar; Les alcanza justo, sin grandes dificultades; No les alcanza, tienen dificultades; No les alcanza, tienen grandes dificultades. Se agrupan categorías "Les alcanza" y "No les alcanza".

**Cuadro A.6**  
**Percepción sobre el nivel de garantía de la seguridad social, según sexo**  
*(Porcentaje de respuestas "Completamente garantizadas" o "Algo garantizadas")<sup>a</sup>*

País	Sexo		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina	34	36	32
Bolivia (Estado Plurinacional de)	39	39	38
Brasil	14	15	12
Chile	37	39	35
Colombia	36	37	34
Costa Rica	54	57	51
República Dominicana	53	54	53
Ecuador	52	54	51
El Salvador	24	28	21
Guatemala	33	38	29
Honduras	33	34	33
México	38	38	37
Nicaragua	54	60	49
Panamá	42	42	42
Paraguay	32	32	31
Perú	29	29	29
Uruguay	55	60	50
Venezuela (República Bolivariana de)	25	26	24
América Latina	38	39	36

Fuente: Tabulaciones especiales de la ronda 2015 de Latinobarómetro.

<sup>a</sup> Pregunta: (P50ST\_K). ¿Hasta qué punto las siguientes libertades, derechos, oportunidades y seguridades están garantizadas en (país)?.

**Cuadro A.7**  
**América Latina (11 países): afiliación a sistema de pensiones: población ocupada urbana de 15 años o más, según sexo y tipo de inserción laboral, alrededor de 2005 y 2014<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

País	Año	Sexo	Total ocupados	Sectores baja productividad <sup>b</sup>	Otros ocupados
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	Ambos sexos	15,0	2,6	43,8
		Hombres	17,4	4,4	39,8
		Mujeres	12,1	0,9	51,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011	Ambos sexos	24,2	4,4	53,8
		Hombres	26,6	6,1	51,6
		Mujeres	21,0	2,6	57,8
Brasil	2005	Ambos sexos	55,8	24,7	79,4
		Hombres	56,9	23,8	77,6
		Mujeres	54,4	25,6	82,3
Brasil	2014	Ambos sexos	67,7	37,1	86,3
		Hombres	67,2	34,8	85,1
		Mujeres	68,2	39,7	88,0
Chile	2003	Ambos sexos	79,0	60,5	87,6
		Hombres	82,1	63,0	89,3
		Mujeres	74,2	57,6	84,4
Chile	2013	Ambos sexos	86,3	70,7	92,8
		Hombres	88,4	73,7	93,4
		Mujeres	83,6	67,7	91,8
Colombia	2008	Ambos sexos	38,5	11,8	76,3
		Hombres	39,0	12,4	74,5
		Mujeres	37,9	11,1	79,0
Colombia	2014	Ambos sexos	42,8	13,5	80,6
		Hombres	44,5	14,4	79,7
		Mujeres	40,8	12,5	81,7
Costa Rica	2004	Ambos sexos	65,4	32,5	86,1
		Hombres	67,9	38,4	84,8
		Mujeres	61,3	24,2	88,4
Costa Rica	2014	Ambos sexos	70,1	40,9	87,9
		Hombres	73,8	48,0	87,1
		Mujeres	64,8	33,1	89,2
Ecuador	2005	Ambos sexos	29,7	10,2	56,0
		Hombres	29,7	9,7	52,4
		Mujeres	29,8	10,7	62,7
Ecuador	2014	Ambos sexos	48,2	21,7	82,6
		Hombres	48,9	20,6	79,7
		Mujeres	47,2	22,9	87,9
El Salvador	2004	Ambos sexos	37,2	4,7	75,8
		Hombres	40,7	6,0	71,8
		Mujeres	33,2	3,6	82,0

Cuadro A.7 (conclusión)

País	Año	Sexo	Total ocupados	Sectores baja productividad <sup>b</sup>	Otros ocupados
El Salvador	2014	Ambos sexos	38,8	6,2	76,3
		Hombres	43,0	8,4	73,2
		Mujeres	34,0	4,4	81,0
Honduras	2006	Ambos sexos	31,3	2,3	52,5
		Hombres	29,2	2,1	50,0
		Mujeres	34,0	2,7	55,5
Honduras	2010	Ambos sexos	30,3	2,4	59,1
		Hombres	29,1	2,1	56,8
		Mujeres	31,8	2,9	61,9
Perú	2003	Ambos sexos	23,1	5,6	52,8
		Hombres	28,0	8,0	54,5
		Mujeres	17,0	3,3	49,8
Perú	2014	Ambos sexos	40,8	19,1	69,9
		Hombres	47,3	25,9	69,9
		Mujeres	33,2	12,6	69,8
Paraguay	2005	Ambos sexos	19,7	2,0	46,1
		Hombres	20,0	2,3	41,9
		Mujeres	19,2	1,7	53,0
Paraguay	2014	Ambos sexos	29,0	4,6	54,0
		Hombres	29,7	4,6	50,9
		Mujeres	28,1	4,6	59,1
Uruguay	2005	Ambos sexos	61,6	29,8	83,3
		Hombres	61,9	28,8	82,1
		Mujeres	61,3	30,9	84,9
Uruguay	2014	Ambos sexos	75,8	44,5	94,0
		Hombres	75,4	39,6	93,2
		Mujeres	76,4	49,4	95,2
América Latina <sup>c</sup>	2005	Ambos sexos	41,5	17,0	67,2
		Hombres	43,0	18,1	65,3
		Mujeres	39,5	15,7	70,3
América Latina <sup>c</sup>	2014	Ambos sexos	49,1	21,2	75,5
		Hombres	50,9	22,1	74,0
		Mujeres	46,8	20,4	77,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> Se incluyen sólo aquellos países que indagaron la situación de afiliación de los ocupados en ambos años.

<sup>b</sup> Incluye población ocupada en micropresas (establecimientos que ocupan hasta cinco personas), trabajadores por cuenta propia y empleo doméstico.

<sup>c</sup> Promedio Simple.

**Cuadro A.8**  
**América Latina (17 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones y jubilaciones contributivas**  
**y no contributivas según sexo, alrededor de 2005 y 2014<sup>a</sup>**

*(En porcentajes)*

País	Año	Sin considerar cobertura exclusiva de pensiones no contributivas			Considerando pensiones no contributivas			Receptores de pensiones no contributivas		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina <sup>b</sup>	2005	68,6	73,5	65,5	...	...	...	...	...	...
	2012	90,9	88,0	92,8	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	14,7	20,9	10,2	80,6	83,9	78,1	78,5	81,3	76,4
	2011	20,2	24,8	16,2	96,0	94,8	97,1	95,5	94,6	96,3
Brasil	2005	86,6	90,9	83,4	...	...	...	...	...	...
	2014	83,9	87,1	81,4	...	...	...	...	...	...
Chile	2003	62,9	71,8	56,2	77,1	83,8	72,0	14,4	12,2	16,0
	2013	59,4	68,1	52,9	84,5	85,1	84,0	30,4	22,3	36,3
Colombia	2008	23,8	29,9	18,6	...	...	...	...	...	...
	2014	25,9	30,7	22,0	...	...	...	...	...	...
Costa Rica	2006	40,8	51,7	31,7	58,4	66,9	51,4	17,6	15,2	19,7
	2014	66,7	73,2	61,7	66,9	73,6	61,8	16,9	12,1	20,6
Ecuador	2005	17,4	20,2	14,8	31,4	29,5	33,2	14,9	10,1	19,4
	2014	22,8	29,0	17,2	64,2	64,8	63,6	43,5	39,3	47,3
El Salvador	2004	16,1	22,6	10,7	...	...	...	...	...	...
	2014	16,2	19,3	13,9	...	...	...	...	...	...
Guatemala	2006	16,6	21,3	12,1	...	...	...	...	...	...
	2014	13,3	15,5	11,4	...	...	...	...	...	...
Honduras	2006	5,4	6,9	4,0	...	...	...	...	...	...
	2014	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	2004	23,4	33,0	14,6	...	...	...	...	...	...
	2014	26,8	36,8	18,4	71,7	76,5	67,8	50,5	46,3	54,1
Panamá	2005	42,1	48,6	35,7	...	...	...	...	...	...
	2014	46,6	54,0	39,8	72,7	77,2	68,6	26,1	23,2	28,8
Paraguay	2005	17,7	15,5	19,3	...	...	...	...	...	...
	2014	16,9	15,4	18,1	38,5	38,6	38,3	21,6	23,2	20,3
Perú	2003	25,6	33,2	18,9	...	...	...	...	...	...
	2014	27,0	34,1	20,8	43,1	50,2	36,9	16,1	16,1	16,1
República Dominicana	2005	14,6	20,2	9,3	...	...	...	...	...	...
	2014	17,1	22,9	12,1	...	...	...	...	...	...

Cuadro A.8 (conclusión)

País	Año	Sin considerar cobertura exclusiva de pensiones no contributivas			Considerando pensiones no contributivas			Receptores de pensiones no contributivas		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Uruguay <sup>b</sup>	2005	86,6	88,9	85,1	...	...	...	...	...	...
	2014	87,4	84,6	80,9	...	88,5	86,7	...	4,0	6,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	26,8	32,9	21,8	...	...	...	...	...	...
	2013	46,7	50,0	43,7	...	...	...	...	...	...
América Latina <sup>c</sup>	2005	36,5	42,2	31,7						
	2014	41,7	46,1	38,1						

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> Las encuestas de hogares disponibles permiten distinguir de manera específica la recepción de pensiones no contributivas en los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de) (Renta Universal de Vejez Renta Dignidad), Chile (Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario), Costa Rica (Pensiones de Régimen No Contributivo), el Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), México (Pensión para Adultos Mayores), Panamá (Programa 120 a los 65), Paraguay (Pensión Alimentaria para Adultos Mayores), Perú (Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65) y Uruguay (Pensión a la vejez y por invalidez).

<sup>b</sup> Zonas urbanas.

<sup>c</sup> Promedio simple. Se incluyen solo los países con información para ambos años.

Cuadro A.9

**América Latina (17 países): monto de las jubilaciones y pensiones según sexo, y relación de ingresos por jubilaciones y pensiones entre hombres y mujeres, alrededor de 2005 y 2014<sup>a</sup>**

(Moneda local corriente y porcentaje)

País	Año	Monto promedio mensual			Relación de ingresos
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	
Argentina <sup>b</sup>	2005	602	702	529	75,3
	2012	2 557	2 704	2 464	91,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	1 965	2 063	1 888	91,5
	2011	629	760	517	68,0
Brasil	2005	673	753	607	80,5
	2014	1 420	1 485	1 367	92,1
Chile	2003	119 899	142 247	100 424	70,6
	2013	170 027	198 615	148 893	75,0
Colombia	2008	988 514	1 094 375	844 727	77,2
	2014	1 281 313	1 408 235	1 134 537	80,6
Costa Rica	2006	84 622	96 959	71 198	73,4
	2014	267 417	302 032	235 512	78,0

Cuadro A.9 (conclusión)

País	Año	Monto promedio mensual			Relación de ingresos
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	
Ecuador	2005	123	159	92	57,9
	2014	172	216	132	61,0
El Salvador	2004	197	209	176	83,9
	2014	281	309	251	81,4
Guatemala	2006	1 054	1 156	881	76,2
	2014	1 280	1 404	1 130	80,5
Honduras	2006	4 086	3 874	4 422	114,2
	2014	...	...	...	...
México	2004	3 152	3 368	2 705	80,3
	2014	2 221	2 826	1 646	58,3
Panamá	2005	378	420	323	76,9
	2014	383	461	303	65,6
Paraguay	2005	1 277 758	1 622 818	1 070 215	65,9
	2014	1 106 967	1 200 847	1 031 310	85,9
Perú	2003	...	...	...	...
	2014	6 308	7 235	5 213	72,1
República Dominicana	2005	10 146	8 506	13 518	158,9
	2014	11 752	10 408	13 925	133,8
Uruguay <sup>b</sup>	2005	6 173	7 114	5 539	77,9
	2014	17 310	19 988	15 511	77,6
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	...	...	...	...
	2013	3 644	3 664	3 625	98,9
América Latina <sup>c</sup>	2005				81,9
	2014				80,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> El indicador considera las prestaciones contributivas y no contributivas de manera agregada para aquellos países donde es posible distinguir.

<sup>b</sup> Zonas urbanas.

<sup>c</sup> Promedio simple, incluye solo los países con información para los dos años.

**Cuadro A.10**  
**América Latina (17 países): riqueza de las jubilaciones y pensiones promedio respecto al salario medio de la población**  
**asalariada de 55 a 64 años afiliada al sistema de pensiones, alrededor de 2005 y 2014<sup>a</sup>**

(Moneda local corriente y porcentaje)

País	Año	Pensiones y jubilaciones (monto medio mensual)			Salario medio, asalariados de 55 a 64 años afiliados al sistema			Relación Monto medio pensión/ salario medio		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina <sup>b</sup>	2005	602	702	529	1 663,28	1 857,58	1 347,05	36,2	37,8	39,2
	2012	2 557	2 704	2 464	6 726,5	7 097,33	6 200	38,0	38,1	39,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	1 173	1 289	999	2 524,38	2 786,35	2 037,26	46,5	46,3	49,0
	2011	2 094	2 196	1 956	3 613,91	3 856,63	3 092,47	57,9	56,9	63,2
Brasil	2005	673	753	607	1 249,04	1 461,98	938,43	53,8	51,5	64,7
	2014	1 420	1 485	1 367	2 405,11	2 657,63	2 049,58	59,1	55,9	66,7
Chile	2003	138 466	159 797	118 071	320 973,81	342 550,84	278 858,66	43,1	46,6	42,3
	2013	200 527	222 281	180 100	561 425,25	603 299,88	483 652,31	35,7	36,8	37,2
Colombia	2008	988 514	1 094 375	844 727	1 581 733,75	1 646 858,38	1 464 324,25	62,5	66,5	57,7
	2014	1 281 313	1 408 235	1 134 537	1 941 063,38	2 025 067,13	1 804 783,25	66,0	69,5	62,9
Costa Rica	2006	113 552	120 194	104 506	298 687,16	318 976,66	233 157,5	38,0	37,7	44,8
	2014	249 197	290 947	210 833	679 470,81	678 554,5	681 604,63	36,7	42,9	30,9
Ecuador	2005	211	227	191	456,38	477,93	401,78	46,2	47,4	47,5
	2014	389	416	349	637,97	655,24	607,51	61,0	63,4	57,5
El Salvador	2004	197	209	176	390,29	402,14	311,06	50,5	52,1	56,5
	2014	281	309	251	601,09	579,13	644,05	46,8	53,4	39,0
Guatemala	2006	1 054	1 156	881	4 515,15	4 719,98	3 699,41	23,3	24,5	23,8
	2014	1 280	1 404	1 130	3 928,42	4 071,41	3 483,44	32,6	34,5	32,5
Honduras	2006	4 086	3 874	4 422	8 741,21	8 661,72	8 905,27	46,7	44,7	49,7
	2014	...	...	...	12 225,34	10 800,87	14 619,42	...	...	...
México	2004	3 152	3 368	2 705	8 780,41	9 517,54	6 590,06	35,9	35,4	41,0
	2014	4 857	5 152	4 361	11 545,62	12 608,42	8 796,6	42,1	40,9	49,6
Panamá	2005	378	420	323	...	...	...	...	...	...
	2014	531	608	435	...	...	...	...	...	...

Cuadro A.10 (conclusión)

País	Año	Pensiones y jubilaciones (monto medio mensual)			Salario medio, asalariados de 55 a 64 años afiliados al sistema			Relación Monto medio pensión/ salario medio		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Paraguay	2005	1 277 758	1 622 818	1 070 215	1 822 366,38	1 881 306,88	1 725 874,63	70,1	86,3	62,0
	2014	2 005 702	2 404 078	1 734 304	4 356 347	4 942 633	3 056 540,5	46,0	48,6	56,7
Perú	2003	...	...	...	1 900,44	2 082,13	1 307,34	...	...	...
	2014	766	829	676	1 892,32	2 019,16	1 611,45	40,5	41,0	41,9
República Dominicana	2005	10 146	8 506	13 518	13 607,04	14 138,32	12 544,07	74,6	60,2	107,8
	2014	11 752	10 408	13 925	17 244,38	17 699,27	16 347,58	68,1	58,8	85,2
Uruguay <sup>b</sup>	2005	6 173	7 114	5 539	11 136,87	12 151,28	9 756,42	55,4	58,5	56,8
	2014	17 310	19 988	15 511	30 252,09	34 438,46	25 732,49	57,2	58,0	60,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	...	...	...	1 227 874,5	1 279 117,63	1 137 142,88	...	...	...
	2013	3 644	3 664	3 625	8 532,62	8 476,77	8 618,91	42,7	43,2	42,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países respectivos.

<sup>a</sup> No se incluyen los montos de pensiones no contributivas en aquellos países donde es posible distinguirlos.

<sup>b</sup> Zonas urbanas.

**Serie****CEPAL****Asuntos de Género****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

139. La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina, Flavia Marco Navarro (LC/L.4225), 2016.
138. La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, Verónica Amarante, Maira Colacce y Pilar Manzi (LC/L.4223), 2016.
137. Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas, Corina Rodríguez Enríquez y Laura Pautassi (LC/L.4213), 2016.
136. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México, Lucía Pérez Fragoso (LC/L.4211), 2016.
135. Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas, Cecilia Rossel (LC/L.4186), 2016.
134. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay), Karina Batthyány (LC/L.4182), 2016.
133. Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad, Catalina Céspedes y Claudia Robles (LC/L.4173), 2016.
132. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas. La comuna de Santiago de Chile, Olga Segovia M. (LC/L.4127), 2016.
131. El horizonte de la igualdad de género: Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado, Isabel Sáez Astaburuaga (LC/L.4110), 2015.
130. Hacia la construcción de pactos para la autonomía económica de las mujeres: la experiencia de Costa Rica, El Salvador, Panamá y el Perú, Ana F. Stefanović (LC/L.4109), 2015.
129. Política de cuidados en El Salvador: opciones, metas y desafíos, Soledad Salvador (LC/L.4086), 2015.
128. Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados: análisis de las licencias parentales en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.4085), 2015.
127. El aporte de las familias y las mujeres al cuidado no remunerado de la salud en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.4057), 2015.
126. Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres: lecciones aprendidas del Permiso Postnatal Parental en Chile, Carina Lupica (LC/L.3989), 2015.
125. Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres (LC/L.3977), 2015.

# ASUNTOS DE GÉNERO

# ASUNTOS DE GÉNERO

## ASUNTOS DE GÉNERO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)