

ASUNTOS DE GÉNERO

El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género

¿Qué dice la experiencia europea?

Camila Arza



CEPAL



cooperación
española

ASUNTOS DE GÉNERO

El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género

¿Qué dice la experiencia europea?

Camila Arza



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Este documento fue preparado por Camila Arza, 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 CEPAL-AECID 2015-2017, componente relativo al apoyo al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La autora agradece los comentarios realizados por Claudia Robles, Lucía Scuro y Corinna Templin, de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, sobre una versión preliminar del documento, así como la asistencia de Nicolás Águila.

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.4298

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00013

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Sistemas de pensiones e igualdad de género	9
III. Dimensiones de género en el diseño de los sistemas de pensiones europeos y las reformas recientes	11
IV. Instrumentos del sistema de pensiones relevantes desde una perspectiva de género	21
A. El modelo tradicional: las pensiones de supervivencia	22
B. Los créditos por cuidado en el sistema de pensiones	24
C. Las prestaciones básicas.....	28
D. Otras reglas relevantes desde una perspectiva de género.....	32
1. Requisitos contributivos.....	32
2. Edad jubilatoria	33
3. La esperanza de vida en el cálculo del beneficio	35
V. Igualdad de género y sistema de pensiones: enseñanzas de la experiencia Europea	37
Bibliografía	41
Serie Asuntos de Género: números publicados	45
Cuadros	
Cuadro III.1 Brechas de género en el sistema de pensiones: diferencias en los beneficios y en la cobertura de hombres y mujeres (2014, población de 65 a 74 años)	13
Cuadro IV.1 Tipos de prestaciones básicas para adultos mayores	30
Cuadro IV.2 Prestaciones mínimas para personas adultas mayores: porcentaje de beneficiarios y montos de los beneficios para prestaciones seleccionadas	31
Cuadro IV.3 Edades jubilatorias vigentes en 2013 y proyectadas.....	34

Recuadros

Recuadro III.1	La estrategia de igualdad de género de la Unión Europea.....	12
Recuadro III.2	Suecia: un sistema de contribución definida con protección básica garantizada.....	15
Recuadro III.3	Género y reforma estructural de los sistemas de pensiones en Hungría y Polonia.....	16
Recuadro III.4	El sistema multi-pilar en el Reino Unido	17
Recuadro IV.1	División de los derechos jubilatorios entre cónyuges: los casos de Alemania y Austria.....	23
Recuadro IV.2	Alemania: créditos por cuidado infantil por períodos extendidos	25
Recuadro IV.3	Francia y Suecia: créditos por cuidado infantil alternativos.....	26
Recuadro IV.4	La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el uso de primas y beneficios unisex en los contratos de seguro privado (“Test Achats”).....	36

Resumen

La desigualdad de género es un problema común a la mayoría de los sistemas de pensiones del mundo. Cuando las prestaciones están basadas en la historia laboral, salarial y contributiva, las mujeres suelen tener menor cobertura y beneficios más bajos que los hombres. Esta brecha de género surge fundamentalmente de la combinación de dos factores: las diferentes trayectorias laborales de hombres y mujeres, por un lado, y las reglas del sistema de pensiones, por el otro. En promedio, las mujeres tienen una menor tasa de participación laboral, más interrupciones en la trayectoria laboral y salarios más bajos que los hombres, y son quienes más a menudo dejan el empleo cuando es necesario cuidar a un hijo o hija, o a un familiar, o toman empleos con menor demanda de tiempo que puedan combinar mejor con las responsabilidades familiares. Aunque muchos sistemas de pensiones están basados en un modelo de trabajador a tiempo completo con una vida laboral continua hasta la jubilación, la realidad de muchas mujeres es diferente. Así, en la práctica las mujeres suelen acumular menos registros contributivos a lo largo de su vida laboral y menos derechos jubilatorios que los hombres.

Este trabajo analiza los principales aspectos del diseño de los sistemas de pensiones en Europa que son relevantes desde una perspectiva de género. El diseño de los sistemas de pensiones es fundamental porque en la práctica determina en qué medida las desigualdades de género en múltiples ámbitos de la vida social y económica se traducen en desiguales derechos jubilatorios. Europa ha sido pionera en el desarrollo de sistemas de pensiones amplios e inclusivos, que actualmente alcanzan un alto nivel de cobertura. En las últimas décadas, sin embargo, muchos países implementaron profundas reformas tendientes a reducir el gasto futuro en un contexto de envejecimiento poblacional y austeridad fiscal. En algunos casos, esto supuso una reducción de los mecanismos redistributivos incorporados en los sistemas previos. La creciente importancia de sistemas de contribución definida y prestaciones suplementarias privadas, está haciendo cada vez más necesario el desarrollo de instrumentos redistributivos y compensatorios para fomentar la igualdad de género en los beneficios.

Para alcanzar igualdad de género en el sistema de pensiones un aspecto fundamental es contar con un sistema solidario que permita la incorporación de elementos redistributivos entre personas con diferentes trayectorias laborales y socio-económicas, eviten penalizar las trayectorias de vida típicas de las mujeres, y ofrezcan cobertura plena independientemente de la historia laboral. Los sistemas de pensiones pueden promover la protección económica a las mujeres fundamentalmente de dos maneras (a veces combinadas): otorgando derechos derivados (como las pensiones de viudez) o implementando

instrumentos que garanticen la construcción de derechos individuales. El primer enfoque se basa en un modelo familiarista y ha sido tradicionalmente muy importante en los sistemas de pensiones en Europa: su principal instrumento son las pensiones de supervivencia. El segundo enfoque se basa en una serie de instrumentos que apuntan a evitar que las desigualdades de género del mercado de trabajo y la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado, redunden en desiguales derechos jubilatorios para hombres y mujeres. Entre estos instrumentos se incluyen las prestaciones básicas garantizadas, los créditos por períodos dedicados al cuidado de niños y niñas, y diversas regulaciones relativas al cálculo de los beneficios que evitan penalizar características específicas de las mujeres (como su mayor esperanza de vida).

Este trabajo estudia los aspectos salientes de cada uno de estos instrumentos en la experiencia europea reciente y da cuenta de los logros y desafíos de los sistemas de pensiones europeos para garantizar la protección económica de las mujeres durante la vejez y fomentar la igualdad de género. El análisis es relevante para las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina que apunten a fomentar un diseño coherente con el principio de igualdad de género y desarrollar mecanismos que promuevan la redistribución, compensen las brechas existentes, y eviten la creación y reproducción de las desigualdades.

I. Introducción

Las desigualdades de género son un problema común a gran parte de los sistemas de pensiones del mundo y reflejan el resultado acumulado de desigualdades que se producen y reproducen a lo largo de la vida. Sin embargo, no todos los sistemas de pensiones se comportan igual en este aspecto. Cada uno procesa las desigualdades del mercado laboral y de distribución sexual del trabajo de maneras diferentes. Por eso, el diseño de los sistemas de pensiones, y las reglas más específicas de acceso y cálculo de los beneficios, son instrumentos fundamentales de política pública para ofrecer protección económica adecuada e igualitaria a hombres y mujeres en la vejez, en el marco de una estrategia más amplia de igualdad de género en el curso de la vida.

Las alternativas de diseño de los sistemas de pensiones en el mundo son variadas y cada sistema refleja los modelos históricamente contruidos para garantizar seguridad de ingresos en la vejez a la población. Este trabajo examina la experiencia europea más reciente en la implementación de instrumentos de política orientados a garantizar jubilaciones adecuadas a las mujeres durante la vejez en el contexto de aún significativas desigualdades de género en el mercado laboral y en la distribución de responsabilidades familiares en el hogar. Europa es un escenario ideal para analizar estas políticas dada la diversidad de experiencias y la larga trayectoria de los sistemas de pensiones. El objetivo no es reseñar todas las experiencias relevantes ni abarcar todos los países ni todos los instrumentos implementados. En cambio, el objetivo es presentar las características generales del diseño de los sistemas de pensiones, y sus reformas recientes, que son relevantes para la igualdad de género en la protección de económica de la población mayor y al mismo tiempo identificar experiencias e instrumentos destacados en países seleccionados que aporten a la discusión y construcción de un sistema de pensiones con igualdad de género. El análisis se basa fundamentalmente en información secundaria, incluyendo estudios sobre el diseño de los sistemas de pensiones en Europa y sus dimensiones de género.

El trabajo se estructura en cinco secciones. Luego de esta introducción, la segunda sección presenta el problema de la desigualdad de género en los sistemas de pensiones y los factores que la generan. La tercera sección se enfoca en las características de diseño de los sistemas de pensiones europeos, las trayectorias de reforma de las últimas décadas, y sus impactos sobre la igualdad de género en el acceso a una jubilación y en los niveles de beneficios. La cuarta sección se dedica a analizar un conjunto de instrumentos del sistema de pensiones que son relevantes para la protección de las mujeres: las pensiones de sobrevivencia, los créditos de cuidado, las prestaciones básicas y otras reglas relacionadas con el acceso a las prestaciones y el cálculo de los beneficios. La última sección presenta un balance de las enseñanzas de la experiencia europea para avanzar hacia la construcción de sistemas de pensiones con igualdad de género.

II. Sistemas de pensiones e igualdad de género

La construcción de un sistema de pensiones con igualdad de género es un imperativo de derechos consagrados en diversos instrumentos internacionales. La igualdad de género es uno de los principios fundacionales de la Unión Europea, que impulsa su realización tanto a través de legislación sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres como también impulsando la integración de una perspectiva de género en las políticas públicas y medidas concretas para la promoción de las mujeres¹. En el sistema de pensiones, el logro de este objetivo fundamental plantea una serie de desafíos debido a un contexto marcado por la sistemática desigualdad de género en múltiples ámbitos de la vida social y económica de los países. En los sistemas de pensiones basados en el trabajo mercantil y en las contribuciones individuales, las mujeres suelen tener menos derechos jubilatorios propios y beneficios en promedio más bajos que los hombres. En Europa, las estimaciones recientes indican que la brecha de género en los beneficios del sistema de pensiones es del 40 por ciento (cuadro III.1; ver también Bettio, Tinios y Betti, 2013, pág. 48; Tinios, Bettio y Betti, 2015; y Samek Lodovici y otros, 2016)². Más aún, se estima que la brecha de género en los beneficios es considerablemente mayor que la brecha de género en las remuneraciones. Esto es esperable dado que los beneficios jubilatorios reflejan el efecto combinado de las diferencias salariales y de participación laboral de hombres y mujeres a lo largo de la vida.

La brecha de género del sistema de pensiones surge de la combinación de dos conjuntos de factores: los que tienen que ver con la trayectoria diferenciada de hombres y mujeres en el mercado laboral, por un lado, y los que tienen que ver con las reglas del sistema de pensiones de cada país, por el otro (Arza, 2015). Un conjunto de factores relativos a la trayectoria laboral de las mujeres afectan sus derechos jubilatorios: menor participación laboral, menos horas de trabajo remunerado, salarios más bajos y segregación ocupacional. En gran medida, estas diferencias reflejan arreglos familiares inequitativos que asignan a las mujeres un rol primordial en las tareas del hogar y del cuidado de los hijos. Estas brechas de género no son iguales en todos los países y están atravesadas por factores como la

¹ Véase “Gender equality”, European Commission [en línea] http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_es.htm [consultado 10/11/2016].

² La brecha de género en las jubilaciones/pensiones se calcula así: uno menos el beneficio medio de las mujeres sobre el beneficio medio de los hombres (en porcentaje) (véase Bettio, Tinios, y Betti, 2013, pág. 38).

estructura y dinámica de las familias y los mercados laborales, y por los impactos de las políticas públicas que existen en cada país para promover la distribución equitativa de las responsabilidades familiares, facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar, y fomentar la corresponsabilidad social en el trabajo de cuidado.

Por otro lado, el diseño del sistema de pensiones es central en términos de su capacidad para proteger de manera efectiva a las mujeres durante la vejez y resguardar el principio de igualdad de género en la seguridad social. El diseño del sistema determina en qué medida las desigualdades del mercado laboral se traducen (o no) en desigualdades en los derechos jubilatorios de hombres y mujeres. Los sistemas contributivos de la seguridad social típicamente asocian los derechos jubilatorios al empleo y otorgan beneficios por un valor relativo al salario: el beneficio se define y expresa en relación con el ingreso laboral que viene a sustituir. Un sistema de pensiones asociado a la condición laboral implica también que los beneficios están orientados al trabajador o trabajadora remunerado con una relación laboral formal. En general, estos sistemas encuentran dificultades para ofrecer cobertura adecuada a las personas que no tienen una trayectoria laboral formal suficientemente extendida: las y los trabajadores informales o “atípicos” y las personas que dedican gran parte de su vida laboral al trabajo no remunerado del hogar (mayormente mujeres).

La conexión entre contribuciones y beneficios es aún más fuerte en los sistemas llamados de “contribución definida”, que se contraponen al sistema tradicional de la seguridad social (de “beneficio definido”). En los sistemas de contribución definida, el beneficio se construye a lo largo de la vida laboral y se determina al momento de la jubilación en función de lo que cada uno haya efectivamente aportado (el valor actual de las contribuciones realizadas durante la vida laboral) y el período durante el cual se espera recibir el beneficio (la esperanza de vida al momento de la jubilación). Los sistemas de contribución definida más difundidos son las cuentas de ahorro y capitalización individual, que se basan en la acumulación financiera de los fondos con administración generalmente privada. Pero también existen los llamados sistemas de contribución definida no-financiera (o cuentas nocionales) (NDC, por sus siglas en inglés) que mantienen el objetivo de estrechar el vínculo entre contribuciones realizadas y los beneficios obtenidos por cada uno, pero no involucran una acumulación de fondos en cuentas individuales (véase por ejemplo Holzmann y Palmer, 2006; Holzmann, Palmer, y Robalino, 2012).

En los sistemas de contribución definida, cada año contribuido va sumando derechos que incrementan el monto de la jubilación. En ausencia de compensaciones suficientes como créditos de cuidado (véase IV.B) los sistemas de contribución definida penalizan a quienes tienen historias laborales más cortas. Esto también puede suceder en sistemas de beneficio definido que estrechan el vínculo entre los derechos jubilatorios de cada uno y su trayectoria contributiva, o que establecen requisitos contributivos particularmente estrictos (véase IV.D.1). Una particularidad de los sistemas de contribución definida es que introducen la esperanza de vida al momento de la jubilación en el cálculo del beneficio, algo que puede perjudicar a las mujeres cuando su edad jubilatoria es más baja (véase IV.D.2) y cuando se utilizan tablas de mortalidad diferencias por sexo (véase IV.D.3).

III. Dimensiones de género en el diseño de los sistemas de pensiones europeos y las reformas recientes

Los sistemas de pensiones europeos se encuentran entre los más amplios y desarrollados del mundo, tanto en términos de los recursos involucrados como respecto de los niveles de cobertura alcanzados. En las últimas décadas, en el marco de políticas de austeridad y en un contexto de envejecimiento poblacional, los países europeos implementaron una serie de reformas en sus sistemas de pensiones. En algunos países las reformas reconfiguraron los mecanismos de determinación de los derechos, el cálculo de los beneficios y la administración de los recursos. En general, se impulsaron medidas tendientes a reducir el costo fiscal futuro de los sistemas de pensiones y fomentar la extensión de la vida laboral de las personas (véase Arza, 2006; Arza y Kohli, 2008; Bonoli, 2003; Hinrichs, Jessoula y Ploug, 2010; Holzmann, Orenstein y Rutkowski, 2003, entre otros). Este proceso, que lleva ya muchos años, en varios países se aceleró luego del inicio de la crisis global de 2008³.

En este contexto, la problemática de la igualdad de género en el sistema de pensiones ha ido adquiriendo creciente atención en los debates académicos orientados a las políticas públicas y en las acciones de la Unión Europea (UE). La igualdad de género es un valor fundamental de la UE. Esto se refleja, por ejemplo, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que prohíbe la discriminación basada en el sexo (ver MISSOC, 2012, págs. 11-13), y en directivas que apuntan a fomentar el principio de igualdad de género en diversos ámbitos (como la Directiva 2006/54/EC sobre la implementación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato de hombres y mujeres en temas de empleo y ocupación, y la Directiva 79/7/EEC sobre la implementación progresiva del principio de igualdad de género en la seguridad social). La estrategia de igualdad de género de la UE se basa en las prioridades establecidas en la Carta de la Mujer⁴, adoptada en marzo de 2010, y los planes estratégicos para la igualdad entre hombres y mujeres, que apuntan a la implementación de estos

³ Sobre las reformas de los sistemas de bienestar en el contexto de la crisis global, véase Ortiz y Cummins (2013). Y más específicamente sobre reformas de pensiones véase Natali (2011) y European Commission (2015c), entre otros.

⁴ Véase “European Commission strengthens its commitment to equality between women and men” [en línea] <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=726&furtherNews=yes> [consultado 10/11/2016].

objetivos en la práctica (European Commission, 2015a; European Commission, 2011). Para el período 2016-2019, la estrategia incluye entre los cinco objetivos prioritarios la reducción de las brechas de género en los ingresos, los salarios y las jubilaciones (European Commission, 2015a: págs. 12-13, véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1
La estrategia de igualdad de género de la Unión Europea

El “Compromiso Estratégico para la igualdad de género 2016-2019”, se concentra en cinco áreas temáticas prioritarias:

1. aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y promover la igualdad en términos de independencia económica de mujeres y hombres;
2. reducir las diferencias salariales, de ingresos y de jubilación entre mujeres y hombres y así luchar contra la pobreza entre las mujeres;
3. promover la igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones;
4. combatir la violencia de género y proteger y apoyar a las víctimas; y
5. promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el mundo.

Para cada una de estas áreas prioritarias identifica un conjunto de acciones clave, plazos de implementación e indicadores de seguimiento. Según el mismo documento, en todas las áreas prioritarias se prestará atención también al rol de los hombres, apuntando al desmantelamiento de los estereotipos de género y al fomento de roles de género no discriminatorios. La estrategia combina instrumentos legislativos, no legislativos y de financiación para alcanzar estos objetivos, incluyendo: la integración de una perspectiva de igualdad de género en todas las actividades de la UE, la aplicación de la legislación de igualdad de trato, y la recopilación de datos, los intercambios de buenas prácticas y aprendizaje entre Estados miembros y la revisión de los progresos realizados en los informes anuales de progreso sobre la igualdad de mujeres y hombres, para evaluar la necesidad de medidas adicionales.

Específicamente en relación con el segundo objetivo (reducir las brechas de género en los ingresos y las jubilaciones), se señala que para alcanzarlo (entre otras cosas), “las causas y consecuencias de la brecha de género en las pensiones debe ser abordada ya que esto es un obstáculo a la independencia económica de las mujeres en la vejez, cuando se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza que los hombres.” (European Commission, 2015a, pág. 12, traducción propia). Entre las principales acciones para esto, incluye una recomendación de mejorar la implementación del principio de igualdad salarial evaluando la aplicación de la Directiva 2006/54/EC sobre iguales oportunidades e igualdad de trato de hombres y mujeres en temas de empleo y ocupación, y considerando (entre otras cuestiones) “los efectos de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la utilización del sexo como factor actuarial que influye en las pensiones obligatorias y los contratos de seguro privado en el sector de las pensiones ocupacionales, con el posible efecto de prevenir jubilaciones inferiores para las mujeres sobre la base de su más alta esperanza de vida promedio” (European Commission, 2015a, pág. 12, traducción propia).

Entre las medidas específicas, se propone “continuar el desarrollo de un amplio conjunto de medidas para abordar toda la gama de causas de la brecha de género en las pensiones en cooperación con los Estados miembros, incluyendo el indicador para medirla y supervisarla, y medidas para mitigar los factores de género, por ejemplo, relacionados con el cuidado.” (European Commission, 2015a, pág. 25, traducción propia).

Fuente: Elaboración propia en base a European Commission, *Strategic engagement for gender equality 2016-2019*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

En líneas generales, los sistemas de pensiones europeos se caracterizan por tener una cobertura relativamente alta de varones y mujeres y una acotada brecha de género en la cobertura (en promedio 6,2 puntos porcentuales). Sin embargo, presentan una amplia brecha de género en los beneficios (en promedio 40,2%) (véase el cuadro III.1). Existen diferencias significativas entre países, producto de las diferentes estructuras de los sistemas de pensiones y prestaciones básicas que ofrecen, y de los patrones de participación laboral de las mujeres en cada país. La brecha de género en los beneficios es particularmente alta en Alemania, Austria, Chipre y Holanda. La brecha de género en la cobertura es limitada en casi todos los países, excepto en Austria, Bélgica, Grecia, España, Italia, Irlanda y Malta.

Cuadro III.1
Brechas de género en el sistema de pensiones: diferencias en los beneficios y en la cobertura de hombres y mujeres (2014, población de 65 a 74 años)

	Brecha de género en los beneficios (en porcentajes)	Brecha de género en la cobertura (en puntos porcentuales)
Unión Europea - 28 países	40,2	6,2
Austria	41,9	11,1
Bélgica	30,2	18,8
Bulgaria	23,7	0,2
Chipre	48,8	1,1
República Checa	13,4	0,2
Alemania	46,5	2,6
Dinamarca	16,3	0,1
Estonia	3,7	-0,6
Grecia	26,6	17,0
España	36,1	26,3
Finlandia	24,3	-0,1
Francia	35,4	1,9
Croacia	20,4	-2,9
Hungría	13,2	0,3
Irlanda ^a	35,5	18,9
Italia	38,0	14,8
Lituania	15,4	-0,7
Luxemburgo	40,0	8,0
Letonia	18,0	0,0
Malta	25,6	36,3
Holanda	46,0	0,5
Polonia	23,4	0,1
Portugal	32,9	6,4
Rumania	35,3	4,2
Suecia	30,0	0,1
Eslovenia	17,4	-6,6
Eslovaquia	8,3	-0,8
Reino Unido	39,5	0,0

Fuente: European Commission, *2015 Report on equality between women and men*, European Commission, Justice and Consumers, printed in Belgium, 2016, Annex 1, pág. 54-5.

^a Año 2013.

Las reformas implementadas durante las pasadas dos o tres décadas (desde c. 1990 en adelante) han aumentado la complejidad de los sistemas de pensiones europeos con una creciente orientación hacia una estructura de múltiples pilares, donde el Estado ya no es el único proveedor ni ofrece un único beneficio, sino que se combinan, en variadas proporciones, prestaciones básicas estatales con otras prestaciones públicas relativas al salario y a las contribuciones, beneficios ocupacionales y prestaciones privadas producto del ahorro individual.

Las reformas más estructurales se observaron en un conjunto de países de Europa Central y del Este, que implementaron reformas similares a las de algunos países de América Latina caracterizadas por el establecimiento de un sistema de cuentas individuales de capitalización y administración privada como componente central del sistema de pensiones (Fultz y Ruck, 2001, Müller, 2002; Hirose, 2011). Otros países como Italia y Suecia, implementaron reformas también estructurales que involucraron la adopción del sistema de contribución definida pero manteniendo el sistema público y de reparto como componente central (cuentas nocionales) (Arza, 2008; Palmer, 2006; Jessoula, 2009). Y prácticamente todos los países implementaron reformas en los parámetros de sus sistemas de pensiones en un contexto de envejecimiento poblacional y creciente austeridad fiscal.

En líneas generales, las reformas se centraron en cinco aspectos: i) fomentar una conexión más estrecha entre contribuciones y beneficios, incluyendo la transición hacia sistemas de “contribución definida”, ii) el desarrollo de cuentas de ahorro y capitalización individual y la trayectoria hacia sistemas multi-pilar, iii) el aumento de la edad jubilatoria legal, iv) cambios en la indexación de los beneficios, y v) en algunos casos, la introducción de la esperanza de vida en el cálculo de los beneficios. Algunas de estas reformas se aceleraron como consecuencia de la crisis global de 2008 a medida que las presiones hacia la austeridad fiscal aumentaban, incluyéndose recortes en los beneficios para los jubilados, incrementos adicionales de las edades de retiro, el abandono paulatino de regímenes especiales y condiciones de acceso más restrictivas (Samek Lodovici y otros, 2016, pág. 18). En otros casos (como en relación con la implementación de sistemas obligatorios de capitalización individual privada) las reformas previas se modificaron o revirtieron luego de iniciada la crisis (véase el recuadro III.3 más abajo). El principal objetivo de estas reformas ha sido la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, pero a medida que la crisis hacía más visibles los riesgos de pobreza varios países adoptaron también medidas orientadas a garantizar beneficios adecuados. Así, en una tercera etapa (desde alrededor de 2012) las reformas se preocuparon también por reducir los riesgos de pobreza y en algunos casos se incluyeron medidas para mejorar la cobertura de los trabajadores atípicos o incrementar las prestaciones mínimas (véase Samek Lodovici y otros, 2016, pág. 9 y 19).

Las trayectorias de reforma más destacadas, resumidas en los cinco aspectos mencionados más arriba, se presentan a continuación.

i) Una conexión más estrecha entre contribuciones y beneficios: Muchas reformas se orientaron a fomentar una conexión más estrecha entre las contribuciones y los beneficios que cada individuo realiza y recibe a lo largo de la vida, con el objetivo de mejorar el equilibrio financiero del sistema y reducir el gasto público futuro. Esto se realizó fundamentalmente a través de la adopción de esquemas de contribución definida, obligatorios o complementarios. Un conjunto de países de Europa Central y del Este adoptaron sistemas de capitalización individual como pilar central del sistema de pensiones (por ejemplo, Polonia, Hungría, Letonia, Bulgaria, Estonia, entre varios otros - ver Hirose, 2011; Müller, 2002). En otros casos, se mantuvo el sistema de reparto y se implementaron sistemas de cuentas nocionales que estrechan el vínculo entre las contribuciones que cada uno realiza y los beneficios que recibe (Suecia e Italia, por ejemplo). La transición desde sistemas de beneficio definido hacia sistemas de contribución definida se extendió también a los sistemas complementarios. Por ejemplo, en países donde existen jubilaciones ocupacionales, muchas de éstas se fueron orientando también hacia esquemas de contribución definida.

Esta conexión más estrecha entre contribuciones y beneficios puede tener efectos adversos sobre las jubilaciones de las mujeres, reproduciendo las desigualdades de género del mercado laboral (European Commission, 2015b, pág. 165; Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, págs. 94-5; Arza, 2015). Las mujeres suelen tener una tasa de participación laboral más baja, acumulan más lagunas previsionales (es decir, años sin contribuciones), y por eso les es más difícil alcanzar un beneficio jubilatorio adecuado en sistemas de pensiones que requieren (y asumen) una trayectoria laboral larga e ininterrumpida a lo largo de la vida. El Informe 2015 de Adecuación de Pensiones de la Comisión Europea muestra que las interrupciones laborales, las desigualdades salariales, y la mayor frecuencia de los arreglos laborales flexibles entre las mujeres, producen valores sistemáticamente menores de beneficios para ellas, y sugiere que “las reformas que promueven la sostenibilidad del sistema asociando las jubilaciones más estrechamente a las contribuciones individuales tenderán a crear nuevas vulnerabilidades para las mujeres” (European Commission, 2015b, pág. 166, traducción propia).

Para evitar estas desigualdades, los sistemas de contribución definida deben complementarse con otros beneficios e instrumentos redistributivos. En Suecia, por ejemplo, el sistema de cuentas nocionales es un componente central del sistema de pensiones pero no el único (véase el recuadro III.2). Existe además una prestación básica para todas las personas en edad jubilatoria que no tengan otra jubilación suficiente y créditos por cuidado infantil que favorecen especialmente a las mujeres. Los beneficios se calculan además utilizando una esperanza de vida unisex (tanto en el sistema de cuentas nocionales como en el pilar obligatorio de capitalización individual), evitando que la mayor esperanza de vida de las mujeres redunde en un beneficio menor (Palmer, 2006). A pesar de esto, sin embargo, la brecha de género en los beneficios de pensiones sigue siendo importante (30% en 2014, véase el cuadro III.1), un valor alto aunque inferior a la media europea, que refleja las diferencias de hombres y mujeres que no logran ser compensadas por los mecanismos distributivos existentes.

Recuadro III.2

Suecia: un sistema de contribución definida con protección básica garantizada

El sistema de pensiones en Suecia se compone de tres pilares obligatorios: la jubilación garantizada (financiada con impuestos), la jubilación contributiva del sistema de cuentas nocionales y el beneficio de capitalización individual (*premiepension*) (ambas financiadas con aportes de trabajadores y empresas). Esta estructura surge de una serie de reformas, implementadas en la década de los años noventa, que establecieron el sistema de cuentas nocionales, el pilar de capitalización individual obligatorio, y reemplazaron la pensión universal pre-existente (*folkspension*) por la pensión garantizada, que ofrece una prestación mínima a quienes no tengan pensiones públicas suficientes. Por otro lado, en Suecia existen también jubilaciones ocupacionales que surgen de acuerdos a nivel nacional entre empleadores y sindicatos y aunque no son obligatorias, tienen muy amplia cobertura. Estos sistemas también fueron convirtiéndose del modelo de beneficio definido al modelo de contribución definida (Palmer, 2000; Palmer, 2006; Palmer y Wadensjö, 2004).

El sistema de cuentas nocionales es el principal componente del sistema contributivo de pensiones en Suecia. Es un sistema de contribución definida y de reparto administrado por el Estado, y financiado por una contribución del 16 por ciento del salario. La edad de retiro es flexible a partir de los 61 años. El beneficio surge del valor actualizado de las contribuciones realizadas y la esperanza de vida unisex (las personas que se jubilan más temprano reciben beneficios más bajos).

El sistema de cuentas de capitalización individual recibe contribuciones por 2,5 por ciento del salario que se acumulan en fondos de capitalización individual que tienen una rentabilidad financiera. Una agencia estatal es intermediaria entre los trabajadores y los fondos mutuos, gestiona las cuentas individuales, brinda información a los beneficiarios y es la proveedora monopólica de las anualidades. Al momento de la jubilación el monto acumulado se transforma en una renta vitalicia individual sobre la base de la esperanza de vida unisex (European Commission, 2015c, pág. 340; Palmer, 2006, págs. 7-8; Palmer, 2016, págs. 61-2; Whiteside, 2014, pág. 19).

En general, el sistema de pensiones sueco es neutral respecto al sexo (Numhauser-Henning, 2010). Las reglas son iguales para hombres y mujeres, incluida la edad jubilatoria, y el cálculo de los beneficios se realiza sobre la base de principios actuariales independientes del sexo. Tanto en el sistema de cuentas nocionales como en el de capitalización, el Estado realiza aportes financiados de rentas generales que cubren tanto los períodos de interrupción laboral asegurados por otros beneficios de la seguridad social (desempleo, maternidad/paternidad, enfermedad, discapacidad), como también por períodos de cuidado infantil (hasta los cuatro años desde el nacimiento de un hijo o hija). Junto con la pensión garantizada, estos son los principales componentes redistributivos del sistema (Palmer, 2016, pág. 61).

Fuente: Elaboración propia en base a European Commission, *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the UE*, Vol I y II, 2015; Ann Numhauser-Henning, "Sweden", *Direct and Indirect Gender Discrimination in Old-Age Pensions in 33 European Countries*, Simonetta Renga, Dora Molnar-Hidassy y Genoveva Tisheva (eds.), European Commission, 2010; Edward Palmer, "El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas", Documentos de Trabajo, N° 15, Santiago de Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2006; Edward Palmer, "Sweden", *Towards a new pensions settlement. The International Experience*, Gregg McClymont y Andy Tarrant (eds.), Londres, Rowman & Littlefield International Ltd, 2016; y Noel Whiteside, "Gender issues in european pensions", Working paper, CSIRO-Monash Superannuation Research Cluster, 2014 [en línea] http://www.superresearchcluster.com/_data/assets/pdf_file/0008/104030/Whiteside_CP8_Paper_1_30_Jul_2014-1.pdf [consultado 10/11/2016].

ii) Desarrollo de cuentas de capitalización individual y trayectoria hacia sistemas multi-pilar:

Muchas reformas tendieron a promover el desarrollo de cuentas de capitalización individual privadas, tanto a través de reformas estructurales como de la incorporación de nuevos pilares generalmente voluntarios y suplementarios a las jubilaciones públicas. En algunos países las reformas involucraron la privatización parcial del sistema de pensiones, introduciendo un pilar de capitalización individual como componente central y obligatorio del sistema (incluyendo varios países de Europa Central y del Este, véase Hirose, 2011, Müller, 2008 y recuadro III.3). En otros casos se incentivó el desarrollo de pensiones privadas voluntarias, o se creó un nuevo pilar de cuentas individuales en el sistema obligatorio (por ejemplo, en Suecia), por encima de los pilares públicos existentes. En un contexto de retracción de los sistemas de pensiones públicos, estos pilares suplementarios adquieren un rol fundamental, y en algunos países resultará cada vez más necesario contar con beneficios de este tipo para alcanzar una tasa de reemplazo adecuada.

Recuadro III.3 Género y reforma estructural de los sistemas de pensiones en Hungría y Polonia

A fines de los años noventa, Hungría y Polonia implementaron reformas estructurales que reconfiguraron los sistemas de pensiones. Fultz y Seinhilber (2004) analizan los impactos de género de estas reformas. Uno de los aspectos fundamentales que señalan se relaciona con la reducción de los mecanismos redistributivos incorporados en las fórmulas de los beneficios previamente vigentes en ambos países. En 1999, Polonia introdujo el sistema de cuentas nocionales que eliminó definitivamente los elementos redistributivos de la fórmula de cálculo, estableciendo beneficios directamente proporcionales a las contribuciones realizadas a lo largo de toda la vida. Adicionalmente, ambos países introdujeron sistemas de cuentas individuales obligatorias que excluyen la redistribución vertical y horizontal y ofrecen beneficios calculados en base al ahorro individual. Así “las reformas húngara y polaca dejarán a los trabajadores que tienen menores ingresos a lo largo de la vida, con menores jubilaciones. Dado que las mujeres ocupan un lugar destacado en este grupo, estarán en desventaja [...] El componente de pensión privada carece de cualquier efecto redistributivo y por lo tanto exacerbará su desventaja.” (Fultz y Seinhilber, 2004, pág. 264, traducción propia). Las autoras aclaran también que no todas las mujeres se perjudicarían, ni serían las únicas perjudicadas —los hombres de bajos ingresos también se verían afectados.

Luego de la crisis global ambos países abandonaron el sistema de cuentas de capitalización individual. En Polonia, el gobierno implementó un conjunto de cambios a partir de 2011 que reestructuraron el sistema de pensiones establecido en 1999 (Naczyk, 2016). Las reformas primero redujeron en cinco puntos porcentuales la contribución salarial orientada a las cuentas de capitalización individual, para reasignarlos al sistema público. Sucesivamente, en 2014 una nueva reforma estableció que la afiliación al pilar privado sería voluntaria. La reforma además estableció la transferencia al sistema de seguridad social de todos los títulos públicos que poseían los fondos de pensiones privados (Naczyk, 2016, pág. 54; European Commission, 2015b). Hungría, por su parte, renacionalizó prácticamente todo el pilar de capitalización individual en 2011, suspendió las contribuciones obligatorias a las cuentas individuales, y transfirió los fondos al sistema de reparto (European Commission, 2015c pág. 219). Otros países que habían privatizado sus sistemas de pensiones en las décadas previas también revirtieron parcialmente esas reformas (Bulgaria, República Checa, Lituania y Eslovaquia) (European Commission, 2015b, pág. 178-80).

Fuente: Elaboración propia en base a Elaine Fultz y Silke Seinhilber, "Social security reform and gender equality: Recent experience in central Europe," *International Labour Review*, Vol 143, No 3, 2004; Marek Naczyk, "Poland", *Towards a new pensions settlement. The International Experience*, Gregg McClymont y Andy Tarrant (eds.), Londres, Rowman & Littlefield International Ltd, 2016; European Commission, *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the UE*, Vol I y II, 2015.

Más allá de estas experiencias específicas de reforma estructural y privatización, en general existe una tendencia en Europa hacia la construcción de sistemas multi-pilar, en los cuales las pensiones públicas se suplementan con pensiones ocupacionales (denominado “segundo pilar”) o ahorro individual (“tercer pilar”) (Bettio, Tinios y Betti, 2013, pág. 77). La creciente dependencia en las pensiones suplementarias puede tener consecuencias adversas sobre la igualdad de género, dado que las pensiones privadas reflejan más de cerca las diferencias en las trayectorias laborales de hombres y mujeres. En algunos casos, cuando la afiliación es voluntaria, un aspecto importante para la equidad de género es el

acceso efectivo que tienen las mujeres a cada tipo de prestación. Como las mujeres suelen tener menor acceso a pensiones privadas ocupacionales e individuales, las reformas que aumentan la importancia de estos pilares privados del sistema de pensiones “puede penalizar a las futuras cohortes, si persiste la segregación de género en el mercado de trabajo y las mujeres tendrán un acceso reducido a las posiciones y sectores que ofrecen planes de pensiones ocupacionales generosos” (Samek Lodovici y otros, 2016), pág. 10-11, traducción propia).

En efecto, en los países europeos los estudios especializados señalan que la brecha de género en la cobertura es más amplia en las pensiones ocupacionales que en las pensiones públicas (Bettio, Tinios y Betti, 2013: 10; véase también European Commission, 2015b: 165). En el Reino Unido, se estimó que un 35% de los hombres que trabajan a tiempo completo contribuyen a una pensión privada, comparado con un 24% de las mujeres (Foster y Smetherham, 2013). En Holanda, para las personas de 65 años de edad y más, se registró una cobertura en el segundo pilar (ocupacional) de 76,8 % para los hombres y 48,4% para las mujeres, y en Suiza de 60,7% para los hombres y 27,9 % para las mujeres (datos de SHARE para el año 2006/7, véase Bettio, Tinios y Betti, 2013, pág. 79, cuadro 10.2).

Recientemente, algunos países intentaron incentivar la afiliación a pensiones de este tipo. Por ejemplo, en Alemania, el sistema de pensiones *Riester-Rente*, creado en 2001, apunta a promover la expansión de las pensiones suplementarias a través de un sistema subsidiado, y así compensar la caída prevista de las jubilaciones públicas en el futuro. El subsidio consiste en asignaciones financiadas por impuestos (una asignación básica y una asignación por hijo/a) y deducciones impositivas⁵. Un aspecto adicional relevante desde una perspectiva de género es el uso de factores actuariales unisex (Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 119, véase IV.D.3 más adelante). También en la dirección de aumentar la afiliación de planes privados suplementarios, el Reino Unido, implementó recientemente la política de “afiliación automática” (*auto-enrolment*), que apunta a expandir la cobertura de pensiones privadas (véase el recuadro III.4).

Recuadro III.4 **El sistema multi-pilar en el Reino Unido**

En el Reino Unido las pensiones privadas son un componente central del sistema de pensiones. A partir de las reformas de las últimas décadas el Estado reduce su rol en la provisión de beneficios relativos al salario, se concentra en las prestaciones básicas, y continúa promoviendo la expansión de las jubilaciones privadas. En 2014 se estableció la nueva pensión estatal, que entró en vigor en 2016 y que unifica las prestaciones estatales existentes en una prestación única de beneficio plano. Para adquirir el beneficio estatal pleno se requieren 35 años de contribuciones y un mínimo de 10 años en cualquier caso (European Commission, 2015c, pág. 356).

Se estima que el valor de la pensión estatal será de aproximadamente 30 por ciento del salario medio. Para lograr un beneficio mayor en términos de reemplazo del salario, los trabajadores y trabajadoras deberán acumular derechos jubilatorios en planes privados individuales u ocupacionales (McClymont y Tarrant, 2016, pág. 11). Las jubilaciones ocupacionales, han sido por mucho tiempo importantes para aumentar el beneficio jubilatorio total, pero la cobertura varía por tipo de empresa. Para evitar esto, a partir de 2012 se estableció un programa que requiere a los empleadores afiliar de manera automática a todos los trabajadores y trabajadoras (*auto-enrolment*). Con esto se espera alcanzar la cobertura plena en febrero de 2018 (European Commission, 2015c, pág. 356; Whiteside, 2014). Para asegurarse que todas las empresas puedan hacerlo, se estableció un nuevo plan ocupacional de bajo costo (National Employment Savings Trust - NEST) (European Commission 2015c, pág. 356).

⁵ Para más detalles sobre el sistema de subsidios de este programa véase Berner (2006).

Recuadro III.4 (conclusión)

En la práctica, la política de afiliación automática convierte a las pensiones suplementarias en un componente virtualmente obligatorio del sistema de pensiones. Esta medida puede contribuir a ampliar el acceso de las mujeres a prestaciones de este tipo. Por otro lado, la pensión estatal, al tener un valor único, puede contribuir a reducir la brecha de género en los beneficios. Sin embargo, al mismo tiempo, el único modo de complementar esta pensión básica será con beneficios privados, lo que puede resultar en mayores desigualdades de género y entre grupos de ingreso, ya que se trata de sistemas de pensiones que tienden a reflejar más de cerca las diferencias en las trayectorias laborales y salariales de cada uno (European Commission, 2015b; McClymont y Tarrant, 2016; Foster y Smetherham, 2013).

Fuente: Elaboración propia en base a Gregg McClymont y Andy Tarrant (eds.) (2016), *Towards a new pensions settlement. The International Experience*, Londres, Rowman & Littlefield International Ltd., 2016; European Commission, *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the UE*, Vol I y II, 2015; Noel Whiteside, "Gender issues in european pensions", Working paper, CSIRO-Monash Superannuation Research Cluster, 2014 [en línea] http://www.superresearchcluster.com/_data/assets/pdf_file/0008/104030/Whiteside_CP8_Paper_1_30_Jul_2014-1.pdf [consultado 10/11/2016]; Liam Foster y Jon Smetherham, "Gender and pensions: An analysis of factors affecting women's private pension scheme membership in the United Kingdom," *Journal of Aging & Social Policy* Vol 25, pág. 197–217, 2013.

iii) El aumento de la edad jubilatoria: Un tercer tipo de reforma ampliamente extendida en los países europeos, y orientada a contener el gasto en las jubilaciones públicas en contexto de envejecimiento de la población y austeridad fiscal, fue el aumento de la edad jubilatoria. Si bien esta medida se aplicó tanto a hombres como a mujeres, en muchos países el incremento fue mayor para las mujeres porque se partía de una edad jubilatoria menor que se fue igualando con la edad jubilatoria masculina (véase IV.D.2).

Algunos países implementaron adecuaciones lentas y de largo plazo y otros impulsaron modificaciones mucho más rápidas que dejaron poco tiempo a la población para adaptar sus planes de vida a la nuevas reglas. Por ejemplo en Italia, Jessoula (2015) evalúa cómo las reformas del sistema de pensiones impulsadas a raíz de la crisis impactaron sobre la equidad de género. Las principales reformas implementadas fueron el aumento acelerado de la edad jubilatoria, la armonización de los requisitos para hombres y mujeres, y la conexión automática de los requisitos de acceso a cambios en la esperanza de vida. Su análisis concluye que las reformas implementadas como producto de la crisis no fueron neutrales desde una perspectiva de género sino que afectaron especialmente a las mujeres, sobre todo por el muy rápido aumento de la edad jubilatoria (para las mujeres del sector privado de 60 a 62 años en 2012, y hasta 66 años y 7 meses en 2018).

iv) Cambios en la indexación de los beneficios: Durante las décadas previas a la crisis global, las reformas de pensiones tendieron a limitar la indexación de los beneficios, reemplazando la indexación en base a la evolución de los salarios por la indexación en base a los precios. En contextos de aumento del salario real esto implica una progresiva caída del valor relativo de las jubilaciones respecto de los salarios, reduciendo la tasa de reemplazo del beneficio a lo largo de la vida. Esto afecta especialmente a las mujeres que tienen en promedio una sobrevivida mayor luego de la jubilación (véase Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 81). Por ejemplo, se estima que en el Reino Unido, la indexación por la evolución de los precios en lugar de los salarios, produjo una erosión del valor de la pensión estatal básica de 22,4 por ciento del salario medio de un trabajador a tiempo completo en 1985/6 a un 15,6 por ciento en 2005/6 (DWP, 2008, citado en Foster, 2010, pág. 37). La preocupación por el valor de las pensiones estatales (reflejados en críticas del informe de 2004 de la Comisión de Pensiones del Reino Unido) llevó al gobierno a establecer un nuevo mecanismo de indexación de la pensión básica estatal que garantiza su evolución (desde junio de 2010) por el más alto entre tres coeficientes (inflación, salario medio, o 2,5 por ciento) (European Commission, 2015c, pág. 355).

Por otro lado, en el contexto de la crisis global, muchos países redujeron o suspendieron la indexación de las jubilaciones. El informe de la Comisión Europea de 2015 señala que unos 15 países redujeron permanentemente o interrumpiendo temporalmente la indexación de los beneficios (European Commission, 2015b, pág. 176). A fin de reducir los costos sociales de estas medidas algunos países excluyeron a las pensiones más bajas: por ejemplo Italia suspendió la indexación sólo para las pensiones

de más de 1400 euros. Por otro lado, algunos países introdujeron impuestos o contribuciones especiales y otros implementaron recortes más drásticos, reduciendo directamente los beneficios: por ejemplo Grecia implementó recortes de entre 14,3 y 44,2 por ciento sobre los beneficios vigentes de los trabajadores del sector privado (véase European Commission, 2015b, pág. 176).

v) La introducción de la esperanza de vida en el cálculo de los beneficios: En el marco de políticas orientadas a reducir el costo fiscal futuro en un contexto de envejecimiento de la población, las variaciones en la esperanza de vida comenzaron a tener mayor incidencia en el cálculo de los beneficios. Por un lado, algunos países adecuaron los requisitos de elegibilidad para obtener una jubilación (edad jubilatoria, años de contribuciones) de manera tal que reflejen automáticamente los aumentos en la esperanza de vida. Este tipo de reformas se implementaron por ejemplo en Dinamarca, Francia e Italia (véase Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 97). Por otro lado, algunos países fueron más lejos e introdujeron la esperanza de vida en el cálculo de los beneficios a través de la implementación de los sistemas de contribución definida (cuentas individuales de capitalización o sistemas de cuentas nocionales) mencionados más arriba. Al incorporar la esperanza de vida en la fórmula de cálculo de los beneficios de cada persona, estos sistemas ajustan las prestaciones automáticamente en función del período de sobrevivencia estimado para cada cohorte a la edad de jubilación. Desde una perspectiva de género un aspecto importante es si se utilizan tablas de mortalidad unisex o en cambio se permite la diferenciación entre hombres y mujeres. En este último caso, el efecto para las mujeres es negativo dada su mayor esperanza de vida respecto de los hombres (véase IV.D.3).

IV. Instrumentos del sistema de pensiones relevantes desde una perspectiva de género

Los sistemas de pensiones con cobertura amplia, que garantizan beneficios adecuados, evitan penalizar aspectos característicos de la trayectoria de vida de las mujeres, y permiten la incorporación de elementos redistributivos (inter-genero y entre grupos de ingreso), son particularmente favorables a la igualdad de género. Un conjunto de instrumentos y elementos específicos del diseño de los sistemas de pensiones pueden ser particularmente relevantes para la protección económica de las mujeres en la vejez y para fomentar la igualdad de género. Algunos de estos instrumentos han sido diseñados con el objetivo explícito de proteger a las mujeres en el contexto de su mayor dedicación a las tareas de cuidado y el trabajo no remunerado del hogar, como las pensiones de viudez y los créditos por cuidado de un hijo o hija. Otros, como las pensiones básicas, tienen objetivos más amplios, pero también favorecen especialmente a las mujeres en la práctica por las características de su trayectoria laboral. Además existen regulaciones más específicas ligadas al acceso a las prestaciones y al cálculo de los beneficios, como la edad jubilatoria, los requisitos contributivos, y las normas relativas a la incorporación de la esperanza de vida en el cálculo de la jubilación, que pueden tener impactos importantes sobre los beneficios de las mujeres y sobre la brecha de género en el sistema de pensiones.

Estos elementos del diseño de los sistemas de pensiones no son sin duda los únicos mecanismos de políticas públicas disponibles para reducir las desigualdades de género en la protección económica de la vejez. Las políticas orientadas a reducir las brechas de participación laboral y la desigualdad salarial, fomentar una distribución equitativa del trabajo doméstico, y apoyar la participación laboral de las mujeres a través de servicios accesibles de cuidado infantil y de personas con necesidades de cuidado, son fundamentales para la igualdad de género en diferentes etapas del curso de la vida, incluida la vejez, e influyen sobre los derechos jubilatorios que las mujeres pueden acumular. Sin embargo, en este trabajo nos enfocamos en los aspectos específicos del diseño de los sistemas de pensiones que son relevantes en este sentido.

En el diseño de los sistemas de pensiones, hay dos enfoques principales a través de los cuales se ha intentado garantizar la protección económica de las mujeres (European Commission, 2015b, págs. 166ss.). El primero de ellos es el que los países europeos —y otros países del mundo— adoptaron

históricamente, y consiste en otorgar a las mujeres una pensión de viudez ante la muerte del marido (IV.A). Este enfoque se concentra en la protección económica de las mujeres dentro de la familia pero no se ocupa de su autonomía económica ni de cómo se distribuyen los recursos al interior del hogar y mantiene la concepción de un modelo de familia arquetípico, compuesto por un hombre proveedor y una mujer a cargo del trabajo de cuidado no remunerado. El segundo enfoque se orienta a garantizar los derechos individuales de las mujeres a través de mecanismos que permitan evitar que las desigualdades del mercado laboral y la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado, redunde en derechos jubilatorios desiguales. Tres instrumentos importantes que se analizan a continuación apuntan en esta dirección: los créditos por períodos dedicados al cuidado infantil o de otros familiares (IV.B), las prestaciones básicas (IV.C) y otros aspectos específicos relativos a las reglas de acceso y cálculo de los beneficios (IV.D). En las sub-secciones que siguen se caracteriza la experiencia europea relativa a cada uno de estos instrumentos. No se trata de un inventario de todas las políticas existentes en Europa⁶, sino de la presentación de las características generales de estos instrumentos y de un conjunto de experiencias destacadas que permiten extraer enseñanzas de política para otros países.

A. El modelo tradicional: las pensiones de supervivencia

Las pensiones de supervivencia son un componente fundamental del modelo tradicional de seguridad económica en la vejez basado en la división sexual del trabajo. Los beneficios apuntan a garantizar la protección en el caso de fallecimiento del cónyuge. Si bien en la mayoría de los países las pensiones de supervivencia también están disponibles para los hombres viudos (cónyuges de mujeres con derechos jubilatorios), las mujeres son las principales receptoras de estos beneficios que han sido históricamente un instrumento esencial para la protección económica de las mujeres durante la vejez.

Casi todos los países europeos ofrecen algún tipo de compensación económica ante el fallecimiento del cónyuge (European Commission, 2015b, pág. 145). El derecho a una pensión de viudez generalmente supone cumplir un conjunto de condiciones, que pueden incluir un registro contributivo del esposo/a fallecido/a, una edad mínima al momento del fallecimiento del cónyuge, un nivel máximo de ingresos, una duración mínima del matrimonio, la existencia de hijos o hijas, o la ausencia de nuevo matrimonio o convivencia. Hay gran variedad en este aspecto en los diferentes países de Europa⁷. En algunos casos, también los hijos e hijas tienen derecho a una pensión de supervivencia hasta que cumplen la mayoría de edad o terminan su educación. En la mayoría de los países las pensiones de viudez son vitalicias (es decir, que se pagan por el resto de la vida del cónyuge sobreviviente), y pueden recibirla hombres y mujeres (excepto Chipre y Grecia, donde los hombres solo tienen derecho si tienen una discapacidad y dependen económicamente de la esposa) (European Commission, 2015b, pág. 146).

Los cambios en la estructura y dinámica de las familias (familias monoparentales, convivencia sin matrimonio, separaciones conyugales) han puesto en cuestión las capacidades de protección de este tipo de beneficios. La familia como unidad económica estable desde el matrimonio y por el resto de la vida no es la realidad de muchas familias europeas, y este cambio de contexto hace que las prestaciones de supervivencia tal como fueron concebidas sean menos efectivas. Las normativas relativas al tratamiento de los derechos previsionales ante el divorcio (por ejemplo, la separación de derechos jubilatorios —véase el recuadro IV.1) y la convivencia sin matrimonio, adquieren así particular relevancia. Las pensiones de supervivencia también han sido cuestionadas por inducir transferencias de recursos entre tipos de familias por ejemplo, desde los hogares de mujeres u hombres solteros en el mercado laboral (que contribuyen al sistema de pensiones y no tienen derecho a beneficios de supervivencia), hacia hogares de parejas casadas en los que sólo uno de los dos tiene un trabajo remunerado, y por sostener (y promover) un modelo de dependencia económica de las mujeres y desincentivar su participación laboral.

⁶ Para un análisis detallado del diseño de los sistemas de pensiones en Europa véase European Commission (2015b); European Commission (2015c); OECD (2015); y MISSOC (2016), entre otros.

⁷ Para detalles sobre las normas específicas véase MISSOC (2012) y MISSOC (2016).

Recuadro IV.1

División de los derechos jubilatorios entre cónyuges: los casos de Alemania y Austria

Alemania: la división de derechos jubilatorios en caso de divorcio (*Versorgungsausgleich*)

En caso de divorcio se dividen los derechos jubilatorios adquiridos durante el matrimonio entre los cónyuges. La ley de la compensación de derechos adquiridos de jubilación (*Versorgungsausgleichsgesetz (VersAusglG)*) fue reformada en 2009 para que la división se aplique en cada pilar del sistema de pensiones. En el sistema de seguridad social obligatorio se suman los puntos de pensiones acumulados por ambos cónyuges durante el matrimonio y cada uno se queda con la mitad de ese total. En los otros pilares, se aplica el mismo mecanismo para compartir los derechos a pensiones ocupacionales y privadas. En caso de que sólo uno de los cónyuges haya adquirido derechos jubilatorios, se crea una nueva cuenta para la otra persona a la cual se transfieren la mitad de los derechos adquiridos (Deutsche Rentenversicherung Bund, 2016a; Alemania, 2009).

Alemania: la opción de elegir entre la división de los derechos jubilatorios adquiridos o una pensión de sobrevivencia

A partir de las reformas al sistema de pensiones en 2001 existe la posibilidad para cónyuges de optar por dividir los derechos jubilatorios del sistema de seguridad social (*Rentensplitting*) en lugar de obtener una pensión de sobrevivencia. Los cónyuges deben elegir al principio de la jubilación, de manera consensuada y escrita, si prefieren la división de los derechos jubilatorios adquiridos durante el matrimonio o la pensión de sobrevivencia en caso de fallecimiento de uno de los cónyuges. Para solicitar el *Rentensplitting* es necesario que al menos uno de los cónyuges tenga derecho a una jubilación y el otro haya cumplido 65 años de edad. Esta opción es en general más favorable cuando los ingresos propios son demasiado altos para obtener una pensión de sobrevivencia. En cambio, para personas ya jubiladas con una pensión inferior al límite máximo para recibir una pensión de sobrevivencia, esta última opción es la más favorable (Deutsche Rentenversicherung Bund, 2016b; Sperl y Bock, 2010; Bäcker y Kistler, 2014).

Austria: la división de derechos jubilatorios durante los primeros años de vida de un hijo o hija (*Pensionssplitting*)

Desde 2005, padres y madres en Austria pueden compartir los derechos jubilatorios voluntariamente durante los cuatro años siguientes al nacimiento de una hija o un hijo. El padre o la madre que tiene un trabajo remunerado puede transferir hasta un 50% de sus derechos jubilatorios adquiridos durante estos cuatro años al padre o madre que cuida al hijo o hija de forma no remunerada.

Fuente: Elaboración propia en base a Alemania, *Versorgungsausgleichsgesetz (VersAusglG)*, Berlín, 2009; Bundesministerium für Familien und Jugend (BMFJ), "Pensionssplitting", [en línea], Viena, <https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/Pensionszeiten/Pensionssplitting.html> [consultado 22/11/2016]; Christine Sperl y Manuela Bock, "Hinterbliebenenrente oder Rentensplitting?", *Informationen der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung in Bayern*, N° 06/2010, diciembre de 2010; Deutsche Rentenversicherung Bund, "Geschiedene: Ausgleich bei der Rente", *Versicherung und Beitrag*, N° 401, Berlín, septiembre de 2016a; Deutsche Rentenversicherung Bund, "Rentensplitting - partnerschaftlich teilen", *Rente*, N° 209, Berlín, septiembre de 2016b; Gerhard Bäcker y Ernst Kistler, "Rentensplitting statt Hinterbliebenenrente", [en línea], Bonn, Alemania, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/142725/rentensplitting> [consultado 22/11/2016], 2014; Pensionsversicherungsanstalt (PVA), "Pensionssplitting", [en línea], Viena, <http://www.pensionsversicherung.at/portal27/pvportal/content?contentid=10007.707755&viewmode=content> [consultado 22/11/2016], s/f; Wiener Zeitung Online, "Pensionssplitting bleibt ein Ladenhüter", [en línea], Viena, Wiener Zeitung GmbH, http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/855734_Pensionssplitting-bleibt-ein-Ladenhueter.html [consultado 22/11/2016], 12 de noviembre de 2016.

Algunos países han optado por un modelo de pensiones más individualizado, que otorga beneficios individuales (no ligados a la posición en la familia) y en los cuales las pensiones de supervivencia tienen un rol más acotado o directamente no existen. Es el caso por ejemplo de Letonia, y de Dinamarca donde no hay pensiones de supervivencia para fallecimientos luego de 1992 (MISSOC, 2012, pág. 34). En otros países, se ofrecen beneficios sólo por períodos cortos, como en la República Checa (por un año). En Suecia la pensión de viudez ha sido eliminada, pero se sigue pagando durante un período de transición y para quienes obtuvieron durante la vigencia del sistema previo (European Commission, 2015c, pág. 346). A cambio existe un beneficio que se basa en el ingreso previo de la persona fallecida y se paga durante 12 meses al sobreviviente que tenga menos de 65 años y haya convivido con la persona fallecida por al menos cinco años (antes del fallecimiento) o conviva con niños o niñas menores de 12 años (y en este último caso, el beneficio puede mantenerse; si el niño o niña tiene entre 12 y 18 puede recibirse por un año más) (Numhauser-Henning, 2010, pág. 321; MISSOC, 2016).

En el caso de Alemania, si el cónyuge beneficiario de la prestación tiene menos de 45 años de edad y no tiene hijos o hijas, recibe un cuarto de la pensión del cónyuge fallecido por dos años⁸; en caso de tener hijos menores de edad o de ser mayor de 45 años o de tener alguna discapacidad recibe el 55%. El monto de la pensión de sobrevivencia también puede reducirse cuando los ingresos mensuales del sobreviviente superan un monto determinado.

En general, los países que reducen o eliminan sus pensiones de viudez cuentan con prestaciones básicas que apuntan a ofrecer seguridad económica a las personas mayores independientemente tanto de su situación conyugal como de su trayectoria laboral. En un contexto en que persiste una distribución desigual del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres, es probable que las pensiones de viudez sigan siendo un componente importante para la protección económica de las mujeres. Dado que las mujeres viven más años y suelen ser más jóvenes que sus cónyuges, el riesgo de viudez es mayor para las mujeres que para los hombres. También es más probable que las mujeres tengan menos derechos jubilatorios propios y dependan de las pensiones de viudez para subsistir luego del fallecimiento del cónyuge. Las proyecciones presentadas en el informe de pensiones recientemente publicado por la Comisión Europea muestran que en la mayoría de los países europeos las pensiones de viudez van a seguir siendo importantes a pesar de los cambios en las reglas de estos sistemas y a pesar también del aumento en la participación laboral de las mujeres. Por eso, el mismo informe señala también que en los países donde no hay pensiones de viudez o son insuficientes, el fallecimiento de un cónyuge puede suponer un deterioro importante del ingreso en la vejez para quien sobrevive (European Commission, b).

B. Los créditos por cuidado en el sistema de pensiones

Los créditos por cuidado son un instrumento de los sistemas de pensiones que se orienta a aumentar los derechos jubilatorios de las personas con historias laborales interrumpidas por motivos diversos y especialmente por el cuidado de un hijo, hija o familiar con necesidades de cuidado. En algunos casos, se asocian a períodos de licencia (por maternidad, enfermedad, desempleo u otros motivos reconocidos), en otros casos, consisten en el reconocimiento de un número específico de períodos de contribución para madres o padres luego del nacimiento de un hijo o hija que van más allá del período de licencia maternal y paternal. Algunos créditos involucran transferencias reales (contribuciones realizadas por el Estado en nombre del trabajador o la trabajadora) y en otros se determinan a fines del cálculo del beneficio a través del reconocimiento de un período determinado como si fuera un período contribuido.

En algunos países europeos los créditos por cuidado se implementaron hace varios años (por ejemplo, en Suecia en los años 1970s, en Alemania en 1986, en Noruega en 1992), pero las reformas más recientes tendieron a la expansión y el fortalecimiento de estos programas, incluyendo en algunos casos créditos por períodos de cuidado no sólo de hijos e hijas sino también de familiares enfermos o ancianos (Jankowski, 2011). A medida que las reformas tienden a ajustar más estrechamente contribuciones y beneficios, estos instrumentos se vuelven cada vez más importantes para evitar una caída en los beneficios de las mujeres que dedican parte de su vida laboral al cuidado no remunerado.

En la actualidad, prácticamente todos los países europeos ofrecen algún tipo de reconocimiento por períodos de cuidado infantil en el sistema de pensiones obligatorio, durante y luego de la licencia de maternidad⁹. Los períodos cubiertos varían entre países desde unos pocos meses hasta dos o tres años (Horstmann y Hüßman, 2009, pág. 91). En algunos casos se ofrecen beneficios por períodos de cuidado infantil más extendidos (hasta los 10 años en Alemania, véase el recuadro IV.2) o múltiples alternativas de créditos por cuidado diseñados para familias con diferentes situaciones laborales y familiares (como en Francia y Suecia, véase el recuadro IV.3).

⁸ También puede tener duración ilimitada si el matrimonio se produjo antes de 2002, duró al menos un año y la persona sobreviviente nació antes de 1962 —véase ISSA, 2014, pág. 116.

⁹ Para un detalle de las prestaciones en cada país ver OECD (2015) y Horstmann y Hüßman (2009).

Menos comunes son los créditos por el cuidado de otros familiares. Un ejemplo en este sentido es Alemania que tiene un sistema de créditos de pensiones en el marco de un programa de cuidados de largo plazo que pueden obtener las personas cuidadoras que dediquen al menos 14 horas a cuidar una persona que recibe beneficios de ese programa. Otro caso es Austria, donde las personas que cuidan a un familiar con discapacidad o dependencia pueden aportar voluntariamente al sistema de pensiones y el Estado paga hasta cuatro años de sus contribuciones, dependiendo del tipo y cantidad de cuidado necesario (Horstmann y Hüllsman, 2009, Tabla 9). En la República Checa existen también créditos por cuidado de personas mayores con necesidades de cuidado de largo plazo (Renga, Molnar-Hidassy y Tisheva, 2010, pág. 42).

Recuadro IV.2 Alemania: créditos por cuidado infantil por períodos extendidos

El sistema de pensiones en Alemania está basado en el sistema de puntos: un punto equivale al derecho jubilatorio que adquiere una persona con el salario medio durante un año^a. El sistema otorga un punto de pensiones a la persona mayormente responsable del cuidado de un hijo o hija durante sus tres primeros años de vida. Estos créditos por cuidado infantil se suman a los puntos obtenidos por las contribuciones que se realicen por el propio trabajo, hasta un máximo establecido, y cubren toda la seguridad social obligatoria. Generalmente se otorgan a la madre aunque puede solicitarse que se asignen al padre. Desde 2002 el Estado también otorga un crédito por cuidado, basado en un depósito adicional en la cuenta individual al final del año, en la pensión *Riester*, un sistema suplementario de ahorro individual voluntario.

Adicionalmente, la reforma de pensiones de 2001 estableció nuevos créditos por cuidado para padres y madres con empleo remunerado que tienen hijos de entre 3 y 10 años de edad. El crédito aumenta los derechos jubilatorios que la persona obtiene durante ese período en un 50 por ciento, hasta un máximo de un punto de pensiones. Así permite ampliar los derechos jubilatorios de padres y madres que trabajan a tiempo parcial, o tienen bajos salarios. Además, los padres y madres sin empleo remunerado que tienen dos o más hijos o hijas (con al menos uno de ellos menor de 10 años) también reciben un crédito equivalente a 0.33 puntos de pensiones.

En Alemania existe también la posibilidad de obtener créditos por el cuidado de otros familiares a través del seguro de enfermedad para casos de invalidez (*Pflegeversicherung*). La *Pflegeversicherung* paga las cotizaciones de la persona dedicada al cuidado de otros familiares por al menos 14 horas por semana. La cuidadora o el cuidador no puede estar empleado por más de 30 horas además de cuidar a su familiar (véase Deutsche Rentenversicherung Bund, 2016).

Fuente: Elaboración propia en base a John Jankowski, "Caregiver Credits in France, Germany, and Sweden: Lessons For the United States," *Social Security Bulletin*, Vol 71, No 4, 2011; UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), "Gender equality, work and old age", *Policy Brief on Ageing*, N° 2, november, 2009; Elaine Fultz, *Pension crediting for caregivers. Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada, and Japan*, Institute for Women's Policy Research, Washington, D.C, 2011; Sabine Horstmann y Joachim Hüllsman, *The socio-economic impact of pension systems on women*, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs, and Equal Opportunities, 2009; Organisation for Economic Co-operation and Development, *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, Paris, OECD Publishing, 2015; Deutsche Rentenversicherung Bund (ed.), "Rente: So wird sie berechnet – alte Bundesländer", *Rente*, No. 204, Berlín, julio de 2016b; Deutsche Rentenversicherung Bund (ed.), "Deutsche Rentenversicherung - Angehörige pflegen: Wir belohnen Ihren Einsatz", [en línea], http://www.deutscherentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/1_Lebenslagen/03_Familie_und_Kinder/01_Informationen_zur_Rente/Angehörige_pflegen_Wir_belohnen_Ihren_Einsatz.html [consultado 18/11/2016].

^a Para las contribuciones realizadas sobre salarios más altos o más bajos que el salario medio se calcula una acumulación proporcional de puntos. Al momento de la jubilación se suman los puntos acumulados durante la vida laboral y se multiplican por el valor asignado al punto pensiones.

El impacto de los créditos por cuidado sobre la igualdad de género del sistema de pensiones depende de un conjunto de características de su diseño, entre otras, cuáles son los períodos cubiertos y el nivel de protección que se ofrece para esos períodos. Un aspecto importante en este sentido es cuál es la base de referencia para el cálculo del crédito. Este aspecto es importante porque define en qué magnitud se ven o no afectados los derechos jubilatorios como consecuencia de una eventual interrupción laboral asociada al nacimiento de un hijo o hija o al cuidado de un familiar.

En algunos sistemas de pensiones los créditos por cuidado reemplazan las contribuciones laborales de manera más completa que otros. En Bélgica, Italia, Finlandia y Hungría la base de referencia es el salario previo del cuidador o cuidadora (aunque en Finlandia se considera el 80% del salario previo y en Hungría el 70%) (Horstmann y Hüßman, 2009, pág. 91). Cuando los créditos se calculan sobre el ingreso previo permiten mantener un registro relativamente continuo de contribuciones ante la interrupción laboral por trabajo de cuidado no remunerado. En otros casos las contribuciones que se acreditan son de un valor más bajo que el salario previo (por ejemplo, equivalente al salario mínimo o a otro valor predeterminado). En Austria y Alemania por ejemplo la base de cálculo es un valor predeterminado para todos¹⁰. En Polonia, el Estado paga contribuciones por períodos de cuidado infantil sobre la base del salario mínimo y de los ingresos previos (con un tope del 60-75% del salario medio dependiendo de la duración de la interrupción laboral) (Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 181; OECD, 2015; Horstmann y Hüßman, 2009). En algunos países de Europa existen diferentes tipos de programas de créditos de cuidado u opciones alternativas que responden a una gama más amplia de situaciones familiares (véase el recuadro IV.3).

Recuadro IV.3 **Francia y Suecia: créditos por cuidado infantil alternativos**

Francia:

En el sistema general de pensiones francés existen tres tipos de créditos de pensiones por cuidado infantil:

1. La AVPF (*l'assurance vieillesse des parents au foyer*) es un programa que acredita contribuciones por hasta tres años por el cuidado de un hijo o hija a padres y madres con bajos ingresos que reciben ciertos beneficios familiares (como licencia parental o suplemento familiar). Las contribuciones las paga la Caja de Asignaciones Familiares, sobre la base del salario mínimo. A diferencia de la mayoría de los sistemas de créditos de cuidado en este caso ambos padres pueden beneficiarse si cumplen las condiciones (aunque en general lo reciben las mujeres).
2. Las MDA (*majorations de durée d'assurance*) se orientan a quienes trabajan a tiempo completo y tienen ingresos más altos por lo cual no son elegibles para la AVPF. El programa reduce el número de años de contribuciones que una persona necesita para tener una jubilación plena en hasta dos años por cada hijo o hija. La obtención de este crédito es compatible con el empleo y en general se entrega a la madre, aunque el padre también puede recibirlo.
3. El bono jubilatorio para personas con tres hijos/as o más (*majoration de pension pour trois enfants et plus*) es un beneficio adicional que incrementa la jubilación en un 10 por ciento en el régimen general, y que pueden obtener tanto el padre como la madre de tres o más hijos.

Suecia:

El sistema Sueco ofrece tres tipos de créditos para las familias con hijos de hasta cuatro años entre los que pueden elegir el que más les convenga.

Si uno de los padres se retira del mercado laboral para cuidar a su hijo o reduce sus horas de trabajo por motivos de cuidado infantil puede obtener créditos por cuidado calculados sobre la base de sus ingresos laborales propios (opción 1), o sobre el 75 por ciento del ingreso laboral medio correspondiente al año anterior al nacimiento (opción 2). La primera opción es conveniente para quienes tienen ingresos laborales relativamente altos durante el año anterior al nacimiento, y la segunda es conveniente para quienes tienen ingresos laborales relativamente bajos, y en ambos casos dejan de trabajar o reducen sus horas de trabajo remunerado de manera significativa durante los primeros años de vida de sus hijos o hijas.

También pueden obtener créditos por cuidado las personas que siguen trabajando tanto como antes del nacimiento o adopción (opción 3). En ese caso, el crédito es un monto uniforme que corresponde a un monto de referencia ("*income base amount*", aproximadamente U\$S 8028 en 2011 —Jankowski, 2011, pág. 70). Con esta opción se evita penalizar a quienes vuelven al trabajo poco tiempo después del nacimiento.

¹⁰ En Austria existe un valor indicativo para los tiempos de cuidado como base de cálculo para la pensión (en 2016 era de 1.735,06 euros por mes). Se computan cuatro años de cuidado del hijo o hija y también existe la posibilidad de compartir voluntariamente entre padre y madre los derechos jubilatorios adquiridos durante este tiempo de cuidado (*Pensionssplitting von Kindererziehungszeiten*).

Recuadro IV.3 (conclusión)

Para recibir estos créditos es necesario que tanto el beneficiario/a como su hijo/a residan en Suecia, y que el beneficiario/a tenga al menos cinco años de ingresos laborales registrados por encima de un límite mínimo. Los créditos se asignan automáticamente al padre o madre con el ingreso laboral más bajo (independientemente del sexo) pero pueden transferirse al otro si así lo solicitan los padres. La agencia de seguridad social selecciona la opción más favorable para cada persona.

Fuente: Elaboración propia en base a John Jankowski, "Caregiver Credits in France, Germany, and Sweden: Lessons For the United States," *Social Security Bulletin*, Vol 71, No 4, 2011; Ann Numhauser-Henning, "Sweden", *Direct and Indirect Gender Discrimination in Old-Age Pensions in 33 European Countries*, Simonetta Renga, Dora Molnar-Hidassy y Genoveva Tisheva (eds.), European Commission, 2010; Elaine Fultz, *Pension crediting for caregivers. Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada, and Japan*, Institute for Women's Policy Research, Washington, D.C, 2011; y "La politique familiale", en Vie Publique [en línea] <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/protection-sociale/rub1850/> [consultado 10/11/2016].

En sistemas con múltiples pilares un aspecto importante es si existen créditos por cuidado para todos los pilares que componen el sistema de pensiones obligatorio y para los pilares suplementarios (incluyendo las cuentas de ahorro individual voluntarias y los sistemas ocupacionales). En algunos países donde existe un sistema privado de capitalización individual obligatorio, el Estado paga las contribuciones durante periodos de cuidado infantil (ej. en Suecia) (Horstmann y Hüllsman, 2009, European Commission, 2015b). En Alemania, el Estado paga un subsidio por hijo/a en las cuentas individuales de pensiones privadas voluntarias *Riester* (véase el recuadro IV.2 más arriba). Sin embargo, los créditos por cuidado muchas veces no están disponibles en todos los pilares del sistema, lo que puede ser problemático cuando los pilares no incluidos son un componente importante para la seguridad económica en la vejez.

En gran parte de los países de Europa los créditos por cuidado pueden recibirlos también los hombres (MISSOC, 2012, pág. 32). En algunos países, sin embargo, estas regulaciones favorecen sólo a las mujeres, o las mujeres tienen acceso prioritario, bajo el supuesto de que son ellas quienes se ocupan del cuidado y dejan el empleo. Es el caso por ejemplo de Alemania, Grecia, Noruega y el Reino Unido. En algunos países las mujeres que tuvieron hijos o hijas (o uno de los padres, lo que en la práctica normalmente aplica a las mujeres) pueden jubilarse antes (por ejemplo, en la República Checa, Alemania, Estonia, Letonia y Eslovenia), o pueden obtener una reducción progresiva de la edad jubilatoria en base al número de hijos (MISSOC, 2012, pág. 27).

Finalmente, en algunos países los créditos por cuidado son incompatibles con el empleo remunerado, es decir, que sólo se obtienen si la persona no está ocupada (y si, en cambio, la persona está ocupada acumula las contribuciones por su empleo). En otros países los créditos por cuidado se otorgan por un período fijo independientemente de si la persona está ocupada o no. Por ejemplo, en Francia se permite combinar algunos créditos con el empleo remunerado, mientras que en Alemania se permite e incentiva el empleo con un beneficio adicional. En Suecia y el Reino Unido también se permite combinar empleo con créditos de cuidado (en el último caso, hasta un límite) (Fultz, 2011, pág. 10). Los mecanismos para combinar el trabajo remunerado con los créditos por cuidado son importantes porque reflejan el balance de la política de seguridad entre proteger a madres y padres durante periodos de cuidado y al mismo tiempo evitar desincentivar la reinserción laboral luego del nacimiento de un hijo o hija. Algunos países intentan incentivar el trabajo a tiempo parcial para familias con hijos pequeños: por ejemplo en Alemania se ofrece un complemento a los derechos jubilatorios que obtienen quienes trabajan a tiempo parcial y tienen hijos o hijas pequeños (véase el recuadro IV.2).

A pesar de la importancia de los créditos por cuidado para promover igualdad de género muchos de estos sistemas enfrentan una serie de limitaciones para cumplir sus objetivos. En un informe sobre el impacto socioeconómico de los sistemas de pensiones para hombres y mujeres, realizado para la Comisión Europea en 2011, se señalan algunas limitaciones de estos programas como por ejemplo, i) que la mayoría de países solo reconocen créditos de pensiones por periodos de cuidado infantil pero no por el cuidado de personas mayores u otros familiares, ii) que en algunos países se reconocen créditos de

cuidado sólo para los empleados que son elegibles para licencias maternales o paternales, pero no para los desempleados o inactivos o para los trabajadores por cuenta propia, y iii) que en algunos países la obtención de créditos de cuidado no permiten el empleo en paralelo (Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 126).

Por otro lado, estimaciones recientes de la OCDE sugieren que incluso considerando los créditos por cuidado actualmente vigentes, los períodos de interrupción laboral reducen las pensiones futuras de las mujeres. En el promedio de los países de la OCDE las proyecciones indican una diferencia de 4 por ciento en la jubilación bruta de una mujer con salario medio y cinco años de interrupción laboral para cuidar dos hijos, y hasta 11% con una interrupción laboral de 10 años, respecto de una trayectoria ininterrumpida. A pesar de estas brechas que persisten, las estimaciones también demuestran el rol distributivo que pueden tener estos dispositivos ya que la brecha sería mucho mayor en su ausencia (OECD, 2015: 94).

C. Las prestaciones básicas

Las prestaciones básicas son un componente fundamental en la seguridad económica en la vejez de las personas que no tienen una participación continua en el mercado de trabajo, o bien tienen salarios bajos. Se orientan a garantizar un mínimo nivel de beneficios independientemente de lo que cada uno pueda obtener a través de su trayectoria laboral, salarial y contributiva. Existen tres tipos de pensiones básicas: las jubilaciones universales, las jubilaciones mínimas contributivas y las pensiones asistenciales¹¹.

Las jubilaciones universales se pagan a todos los residentes de un país cuando alcanzan la edad jubilatoria, independientemente de los años de trabajo remunerado y de contribuciones que hayan acumulado. En general, estos beneficios son uniformes (*flat-rate*), es decir, que tienen un monto igual para todos, como en Holanda, donde el beneficio sólo varía en función de los años de residencia en el país. Allí, la jubilación básica estatal (AOW, *Algemene Ouderdomswet*) se ofrece a partir de los 65 años y tres meses a toda persona que tenga una residencia continua en Holanda desde los 15 hasta los 65 años (el beneficio se reduce en un 2 por ciento por cada año de residencia faltante). El beneficio equivale a aproximadamente un 70 por ciento del salario mínimo para una persona solera, y se financia con una contribución integrada en el impuesto a la renta personal (en un 80 por ciento, el resto de rentas generales) (European Commission, 2015c, pág. 241). Quienes obtienen un monto bajo en la AOW y no tienen otros ingresos pueden obtener un suplemento (AIO).

Dinamarca, Suecia y Finlandia tienen beneficios similares cuyo monto depende de los demás ingresos que tenga la persona. En Dinamarca la “jubilación nacional” (*folkepension*) es universal, no-contributiva, basada en la residencia y financiada con impuestos generales. El beneficio tiene un componente plano (que sólo varía en función de ingresos laborales por encima de un monto) y un suplemento que varía en función de ingresos laborales, de capital y de otras jubilaciones. El beneficio pleno lo obtienen los adultos mayores con 40 años de residencia y sin otro ingreso. Tiene un impacto significativo en la protección económica de los adultos mayores en Dinamarca: se estima que actualmente representa aproximadamente dos tercios de todo el ingreso de pensiones (European Commission, 2015c, pág. 55).

En Suecia la “pensión garantizada” pueden recibirla todas las personas residentes que no tienen otra jubilación (o tienen beneficios jubilatorios muy bajos) a la edad de 65 años. Sólo considera los ingresos por pensiones públicas para determinar la elegibilidad (no consideran los ingresos laborales ni de pensiones ocupacionales). Para quienes tengan menos de 40 años de residencia el beneficio es proporcional (Numhauser-Henning, 2010; European Commission, 2015c, pág. 340). En Finlandia la “pensión nacional” también se reduce en función de los ingresos que se reciban de otra jubilación pública (European Commission, 2015b, pág. 129). Para obtener el beneficio pleno —por un monto de

¹¹ La Comisión Europea incluye también un cuarto tipo de beneficios, los beneficios asistenciales en general (orientados a personas pobres independientemente de la edad). Para un análisis de las prestaciones básicas vigentes en Europa véase European Commission (2015b), págs. 128-140.

aproximadamente 20 por ciento del salario medio— se necesita contar con 40 años de residencia. En 2011 se introdujo además una pensión garantizada que se combina con los otros beneficios apuntando a aliviar la pobreza y garantizar un nivel mínimo de ingresos en la vejez. Ambas son financiadas por el Estado (European Commission, 2015c, pág. 327-8).

Las jubilaciones universales suelen tener amplia cobertura y son además particularmente favorables para las mujeres. En un informe reciente, la Comisión Europea destacó a las jubilaciones universales como el instrumento más potente para reducir las brechas de género en las pensiones actualmente existentes, producto de las diferentes trayectorias laborales de hombres y mujeres (European Commission, 2015b, pág. 167). Samek Lodovici y otros (2016, pág. 16) también destacan la importancia de estas prestaciones para la igualdad de género, porque la prestación se paga independientemente de la trayectoria laboral o condición familiar. Al establecer un beneficio igual para todos, las jubilaciones universales permiten evitar que las desigualdades de género del mercado laboral se transfieran a los beneficios que recibe cada uno, y al mismo tiempo fomentan la autonomía económica de las mujeres, otorgando el derecho a una jubilación a todas las personas, incluso aquéllas que se hubieran dedicado exclusivamente al trabajo no remunerado del hogar y el cuidado de los hijos, hijas y otros familiares con necesidades de cuidado. El derecho es individual e independiente del tipo de trabajo.

Otro tipo de prestaciones básicas son las jubilaciones mínimas contributivas, que aseguran un monto mínimo de protección a quienes cumplan con los requisitos contributivos establecidos en la normativa. Son un componente progresivo, común en los sistemas de seguridad social en Europa y América Latina, que puede contribuir a reducir la brecha de género en los beneficios, pero sólo incorporan a quien cumpla los requisitos contributivos. Cuando el período mínimo de contribuciones requerido para este beneficio es corto las mujeres se benefician más. Las jubilaciones mínimas son un instrumento que puede favorecer a las mujeres en contextos en que los requisitos contributivos no las excluyan.

Muchos países ofrecen jubilaciones mínimas contributivas, aunque el diseño específico varía entre ellos. En muchos casos la jubilación mínima es un piso de beneficio garantizado en el sistema contributivo. En otros casos, como en el Reino Unido e Irlanda, la jubilación básica es una prestación contributiva y de beneficio plano, que reciben todas las personas que tengan contribuciones. La Nueva Pensión Estatal¹² del Reino Unido ofrece un beneficio semanal único de alrededor de 155 libras semanales (US\$ 195). El beneficio se otorga en función de los años de contribución (o créditos por períodos no contributivos), y se requieren 35 años de contribuciones para obtener el beneficio pleno.

Un tercer tipo de prestación básica son las pensiones asistenciales para adultos mayores. Se trata de beneficios focalizados que se orientan a las personas mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad social. En algunos casos estos beneficios se otorgan desde el sistema de pensiones, mientras que en otros casos los otorgan las agencias encargadas de la asistencia social. Por otro lado, a veces estos beneficios pueden combinarse con otras prestaciones para permitir aumentar el beneficio de las poblaciones más vulnerables. Las pensiones asistenciales normalmente no están ligadas a las contribuciones ni a los años de residencia en el país (aunque requieren residencia al momento de recibirlo), sino que se otorgan en función de la necesidad. En algunos países donde no existen prestaciones asistenciales específicamente orientadas a los adultos mayores, sino que éstos pueden en cambio obtener beneficios de asistencia social para personas de escasos recursos en general.

En el cuadro IV.1 se presentan los tipos de prestaciones básicas que ofrecen los países europeos. En todos los casos existe al menos un tipo de prestación de este tipo y en algunos casos se combinan dos o más beneficios. Los niveles de cobertura estimados para estos beneficios son muy variados, pero en muchos casos se observa una mayor cobertura para las mujeres (véase el cuadro IV.2). En Finlandia, por ejemplo, un 47 por ciento de las jubiladas (frente a 27 por ciento de los jubilados) reciben la “pensión nacional” y en Suecia el 60 por ciento de las jubiladas mujeres frente a 18 por ciento de los hombres reciben la “pensión garantizada”. Las jubilaciones mínimas contributivas requieren una historia laboral

¹² Se trata de un nuevo beneficio que reemplazó la antigua Pensión Básica Estatal y se implementó a partir de abril de 2016 (véase “New State Pension” [en línea]: <https://www.gov.uk/new-state-pension>, [consultado 10/11/2016]).

previa pero (dependiendo de los requisitos contributivos) en algunos casos también se concentran en las mujeres: por ejemplo, en España un 36 por ciento de las jubiladas (frente a un 24 por ciento de los jubilados) reciben la pensión mínima (contributiva) (véase el cuadro IV.2).

Cuadro IV.1
Tipos de prestaciones básicas para adultos mayores

	Jubilación universal	Jubilación mínima contributiva	Pensión asistencial para adultos mayores	Beneficio de asistencia social general
Bélgica		x	x	
Bulgaria		x	x	x
República Checa				x
Dinamarca	x		x	
Alemania				x
Estonia			x	x
Irlanda		x	x	
Grecia		x		
España		x	x	x
Francia		x	x	
Croacia		x		x
Italia		x	x	x
Chipre		x	x	x
Letonia		x		x
Lituania			x	x
Luxemburgo			x	
Hungría		x	x	
Malta		x	x	
Holanda	x			x
Austria			x	x
Polonia		x		x
Portugal		x	x	
Rumania			x	x
Eslovenia		x	x	x
Eslovaquia			x	
Finlandia	x			x
Suecia	x		x	
Reino Unido		x	x	

Fuente: European Commission, *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the UE*, Vol I, 2015. Tabla 3.6, págs. 130-2.

Nota: Se incluye la asistencia social en general cuando al menos algunas personas de 65 y más años de edad pueden recurrir a estos beneficios o cuando las jubilaciones asistenciales o universales no protegen a todos los adultos mayores.

La existencia de estas prestaciones no siempre garantiza una adecuada protección. Por ejemplo, en varios países las prestaciones básicas (universales o contributivas) son relativamente bajas y están por debajo de la línea de pobreza relativa (“en riesgo de pobreza”) (Renga, Molnar-Hidassy y Tisheva, 2010; Horstmann y Hülsman, 2009; véase el cuadro IV.2). Los beneficios más adecuados, que están cerca o por encima de la línea de pobreza, se encuentran en Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Croacia, Luxemburgo, Malta, España (pensiones mínimas), Portugal, y Suecia (*apoyo para el mantenimiento de los adultos mayores*) (véase el cuadro IV.2). En cambio, en otros países las prestaciones básicas son

particularmente bajas (menos del 50 por ciento de la línea de población “en riesgo de pobreza” para una persona soltera). En algunos casos, el valor mínimo depende del número de años de empleo o contribución, y por lo tanto varía entre personas: por ejemplo, en Croacia la pensión mínima varía entre 135 y 45 por ciento de la línea de pobreza para una persona con 45 o 15 años de empleo asegurado, respectivamente. En otros países, las prestaciones básicas pueden también complementarse con asistencia social u otros beneficios específicos que permiten aumentar estos valores. Por ejemplo, en Alemania los beneficios son bajos pero pueden incrementarse con el beneficio de vivienda (European Commission, 2015b, pág. 137).

Cuadro IV.2
Prestaciones mínimas para personas adultas mayores: porcentaje de beneficiarios y montos de los beneficios para prestaciones seleccionadas

Prestación mínima para personas mayores		Monto (2012)	Cobertura (2013)	
		Ingreso mínimo como porcentaje de la línea de “en riesgo de pobreza” ^a	Beneficiarios como porcentaje de jubilados	
			Hombres	Mujeres
Bélgica	Guaranteed minimum pension for full career	103,3	...	...
	<i>GRAPA</i>	90,5	5,3	
Bulgaria	Minimum pension (carrera completa)	49,4	...	...
	<i>Minimum pension (15 años de contribuciones)</i>	42,0	...	...
	<i>Social old-age pension</i>	35,3	0,2	0,2
República Checa	Allowance for Living	29,4	0,3	
Dinamarca	<i>Public old-age pension</i>	94,0	100	100
	<i>Cash assistance</i>	68,5	...	...
Alemania	<i>Benefits from social assistance</i>	38,2	...	...
Estonia	National pension	40,8	0,3	0,4
Irlanda	<i>State Pension (no contributiva)</i>	99,5	13,9	33,1
España	Minimum pension	106,8	24	36,2
	<i>Non-contributory old-age pension</i>	61,7	1,3	4,8
Francia	Minimum contributive pension (monto mínimo)	55,2	...	...
	<i>Minimum contributive pension (monto máximo)</i>	59,1	...	...
	<i>Solidarity allowance for elderly</i>	74,2	...	...
Croacia	<i>Minimum pension (período de 45 años)</i>	135,4	24,7	44,5
	<i>Minimum pension (período de 15 años)</i>	45,2	...	...
Italia	Minimum pension supplement	66,2	...	...
	<i>Minimum pension –Social increase</i>	26,1	...	...
	<i>Social Allowance (MIPOP)</i>	59,1	...	...
Chipre	Minimum pension	75,0	14,1	35,4
	<i>Social pension</i>	66,5	0,7	28,2
Letonia	<i>Minimum old-age pension</i>	27,1	4,9	9,0
Lituania	Social assistance pension	39,9	0,9	2,4
Luxemburgo	Minimum pension	88,7	6,3	33,7

Cuadro IV.2 (conclusión)

Prestación mínima para personas mayores		Monto (2012)	Cobertura (2013)	
		Ingreso mínimo como porcentaje de la línea de "en riesgo de pobreza" ^a	Beneficiarios como porcentaje de jubilados	
			Hombres	Mujeres
Hungria	<i>Minimum old-age pension (contributiva)</i>	43,0	0,1	0,1
	<i>Old-age Allowance min amount</i>	40,9	...	...
	<i>Old-age Allowance max amount</i>	56,0	...	...
Malta	National Minimum Pension	81,1	4,0	6,0
	<i>Non-contributory old age pension</i>	71,3	2,0	6,0
Holanda	<i>General old-age pension (AOW)</i>	96,3	...	...
Austria	Compensation supplement to pension	81,7	5,7	13,7
Polonia	<i>Minimum old-age pension</i>	65,0	...	...
	Minimum pension (contributiva)	108,5	...	...
Portugal	<i>Social old-age pension (no contributiva)</i>	55,8	4,0	4,0
	<i>Solidarity supplement for the elderly</i>	102,5	5,0	12,0
	Social Indemnity for Pensioners	76,2	...	...
Eslovenia	Minimum pension	32,6	0,7	
	<i>Supplementary Allowance</i>	75,9	...	...
Eslovaquia	Assistance in material need	53,9	0,7	0,4
Finlandia	National Pension	52,3	27,2	47,5
	<i>Guarantee Pension</i>	61,3	2,5	5,7
	Social Assistance 60+	...	2,8	2,3
Suecia	Guaranteed pension	68,9	17,6	60,0
	<i>Maintenance support for the elderly</i>	100,0	0,9	0,9
Reino Unido	<i>State Pension Credit – Guarantee Credit</i>	81,1	...	...

Fuente: European Commission, *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the UE*, Vol I, 2015, Tabla 3.7 y 3.9.

Nota: ... sin datos.

^a Estimación para personas solteras.

D. Otras reglas relevantes desde una perspectiva de género

Otros aspectos del sistema de pensiones que son importantes para la igualdad de género se asocian con los requisitos de acceso y los mecanismos de cálculo de los beneficios. Entre ellos, los requisitos contributivos, las edades jubilatorias y el modo en que la esperanza de vida de hombres y mujeres se incorpora en el cálculo de los beneficios. Otros aspectos potencialmente relevantes, no tratados aquí, incluyen el mecanismo de indexación de los beneficios, la base de cálculo de las prestaciones, y el tratamiento de las lagunas contributivas y del trabajo a tiempo parcial, entre otras cuestiones.

1. Requisitos contributivos

En los sistemas de pensiones contributivos, el número de años de contribuciones que se requieren para acceder a una jubilación es un aspecto importante para determinar el grado de protección al que acceden efectivamente las mujeres. En los países con sistemas de tipo contributivo en general existe un mínimo de años de contribuciones para tener acceso a una jubilación mínima. En algunos países se aplica un requisito contributivo para obtener una jubilación plena y quien no alcanza a completar ese

período obtiene un beneficio proporcionalmente menor. Cuando el requisito contributivo no se condice con las trayectorias laborales típicas de las mujeres se abre la brecha de género en la cobertura y los beneficios jubilatorios.

En Europa, el número de años requerido para tener derecho a una jubilación mínima plena varía entre países. En Bélgica el requisito mínimo es de 30 años y el beneficio pleno se obtiene a los 45 años de contribuciones. En cambio en España el requisito de acceso es 15 años de contribuciones (OECD, 2015, pág. 50). En Suecia, no hay un período mínimo requerido para calificar para un beneficio contributivo de los sistemas de cuentas nocionales y cuentas de capitalización (*premiepension*). Sólo se requieren 3 años como mínimo de residencia para la jubilación básica garantizada (proporcional), que se paga a partir de los 65 años (European Commission, 2013, pág. 22).

En países con jubilaciones universales (véase IV.C más arriba) donde el derecho a las pensiones públicas está ligado a la residencia en el país y no a las contribuciones realizadas, la historia laboral o contributiva no influye en esos beneficios (aunque sí puede hacerlo en otros pilares contributivos públicos o privados). Para obtener el beneficio pleno se requieren 40 años de residencia en Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia (OECD, 2015, pág. 49, gráfico 2.1), aunque en todos los casos pueden obtenerse beneficios proporcionalmente menores con menos años de residencia. Los beneficios basados en la residencia en lugar de las contribuciones son más favorables para las mujeres porque no penalizan los períodos fuera del mercado laboral: un pilar básico universal adecuado es particularmente positivo para la protección de las mujeres.

2. Edad jubilatoria

En la mayoría de los sistemas jubilatorios, las mujeres tradicionalmente se beneficiaron de una edad jubilatoria menor que la de los hombres (generalmente cinco años menos), regla que ha sido considerada como un modo de compensar a las mujeres por su doble trabajo (en el hogar y en el mercado) (Horstmann y Hüßman, 2009). Esta regla tiene potencialmente dos efectos. En sistemas de beneficio definido, favorece a las mujeres que pueden dejar de trabajar antes, contribuir menos años, y recibir beneficios por más años (un mecanismo de solidaridad inter-género). Sin embargo, en los sistemas de contribución definida que se han ido extendiendo en Europa en las últimas décadas, una menor edad jubilatoria para las mujeres limita el tiempo para acumular contribuciones (y derechos jubilatorios), aumenta los años previstos de percepción de la jubilación, y produce en la práctica un beneficio mensual menor para ellas. En efecto, los sistemas de contribución definida incorporan en el cálculo del beneficio cada año contribuido y la esperanza de vida al momento de la jubilación. Con una edad de retiro menor las mujeres tienen menos años para acumular contribuciones y más años para distribuirlas.

En las últimas décadas la diferencia de la edad jubilatoria de hombres y mujeres comenzó a ser cuestionada y se sucedieron reformas orientadas a igualarlas en el contexto de un aumento generalizado de la edad jubilatoria y de la esperanza de vida. El aumento de las edades jubilatorias fue el elemento más común de las reformas de los sistemas de pensiones en Europa y una de las principales respuestas de las políticas públicas a la preocupación por el costo fiscal los sistemas de pensiones en contextos de envejecimiento de la población. En general la equiparación de las edades jubilatorias de hombres y mujeres se realizó incrementando la edad jubilatoria de las mujeres hasta hacerla converger con la edad jubilatoria de los hombres, que también ha ido aumentando. Igualar significó entonces incrementar más aceleradamente la edad jubilatoria de las mujeres de modo tal que “el mayor peso del ajuste se coloca sobre las mujeres, especialmente aquellas de las generaciones más jóvenes” (Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 107, traducción propia).

En la actualidad, las edades jubilatorias son iguales para hombres y mujeres en un gran número de países (véase el cuadro IV.3). En la mayor parte de los casos donde persiste una diferencia el requisito están en proceso de equipararse. Siguiendo la información publicada por la Comisión Europea (European Commission, 2015b, pág. 184 y ss.) hacia el año 2020 se proyecta que en la gran mayoría de los países las edades jubilatorias serán iguales para hombres y mujeres, y en el año 2040, en prácticamente todos ellos. Mientras que en 2013 la edad jubilatoria se ubicaba entre los 60 y 65 años en la mayoría de los países, había ya superando los 65 años en Alemania, Italia (para los hombres), Grecia, Francia, Holanda y Polonia (para los hombres). Grecia, aplicó reformas en el

contexto de la crisis que aumentaron la edad jubilatoria de 60-65 (mujer-hombre) en 2009 a 67 para ambos sexos (vigente en 2013), y se proyecta que aumente hasta casi 70 años en 2040. La proyección para 2040 indica una edad jubilatoria entre 65 y 70 años en todos los países —con Dinamarca, Grecia, Holanda entre los países con la edad jubilatoria más alta.

Cuadro IV.3
Edades jubilatorias vigentes en 2013 y proyectadas

	Legisladas (aplicadas en 2013)		2020		2040	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Alemania	65,3		65,8		67	
Austria	65	60	65	60	65	
Bélgica (i)	65		65		65	
Bulgaria	63,8	60,8	65	62,8	65	
Chipre (ii)	65		65		67	
Croacia	65	60,8	65	62,5	67	
Dinamarca (ii)	65		66		70	
Eslovaquia (ii)	62	58,3	62,8		65,4	
Eslovenia	65	61,5	65		65	
España	65		65,8		67	
Estonia	63	62	63,8		65	
Finlandia	65		65		65	
Francia	65,8		67		67	
Grecia (ii)	67		67		69,9	
Holanda (ii)	65,1		66,3		69,3	
Hungría (iii)	62		64,5		65	
Irlanda	65		66		68	
Italia (ii)	66,3	62,3	66,8		68,4	
Letonia	62		63,8		65	
Lituania	62,8	60,7	64	63	65	
Luxemburgo	65		65		65	
Malta	62		63		65	
Polonia	65,3	60,3	67	62	67	
Portugal (ii)	65		66,4		67,7	
Reino Unido	65	61	66		67	66,7
República Checa (ii)	62,7	59,7	63,7	61,7	66,5	
Rumania	64,7	59,7	65	61,4	65	63
Suecia	65		65		65	

Fuente: European Commission, *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the UE*, Vol I, 2015, Tabla 4.5, pág. 185.

Nota (de la fuente citada): Incluye reformas legisladas hasta fines de 2014. (i) Bélgica: a fines de 2014, no refleja las reformas posteriores. (ii) Países donde se establece que la edad jubilatoria aumentará con incrementos en la esperanza de vida. Las edades jubilatorias se calcularon de acuerdo con las proyecciones de esperanza de vida. (iii) Hungría: un programa especial para las mujeres que se introdujo en 2011 ("programa para mujeres de 40 años") permitió a algunas mujeres elegir retirarse antes de esta edad.

Más allá del generalizado aumento de la edad jubilatoria, algunos países optaron por establecer edades jubilatorias flexibles que consisten en una edad mínima no obligatoria e incentivos para la postergación. Esto permite a hombres y mujeres elegir cuando retirarse, evaluando lo más conveniente para cada uno en función de sus preferencias y condiciones personales y laborales (tipo de trabajo, salud, responsabilidades familiares, recursos, etc.), y también pueden permitir compensar las interrupciones laborales que hubieran podido tener extendiendo la vida laboral. En los sistemas de contribución definida, los beneficios se ajustan de manera automática a la edad jubilatoria elegida porque están directamente ligados a contribuciones realizadas y esperanza de vida. En los sistemas de reparto y beneficio definido se introdujeron correcciones para reflejar las diferentes edades jubilatorias efectivas (Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011).

En Suecia, por ejemplo, el sistema es muy flexible y se eliminó la edad jubilatoria fija. La edad mínima es 61 en el sistema de cuentas nocionales (*incomepension*) (la jubilación garantizada se obtiene a los 65 años). Además, es posible combinar el empleo con la jubilación, y quien sigue trabajando acumula nuevos derechos jubilatorios. También es posible optar por recibir una fracción de la jubilación (la mitad, por ejemplo) o recibir el beneficio sólo de uno de los pilares del sistema, y elegir dejar de percibir el beneficio luego de obtenerlo, por ejemplo, si se obtiene un empleo (Horstmann y Hüllsman, 2009, pág. 124, Numhauser-Henning, 2010, pág. 320). En Finlandia también existe una edad jubilatoria flexible para la jubilación relativa al salario de entre 63 y 68 y a modo de incentivo para jubilarse más tarde se aplica una mayor tasa de reemplazo por año de trabajo luego de los 63 años de edad (del 1,5 al 4,5 por ciento del salario por año de trabajo) (Horstmann y Hüllsman, 2009, pág. 125; Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 109-10). Para la pensión nacional (basada en la residencia) la edad jubilatoria es de 65 años, aunque puede recibirse una pensión nacional reducida desde los 63 años (cuadro 2, ver European Commission, 2015c, pág. 327).

En la práctica, la edad jubilatoria efectiva promedio no necesariamente coincide con la edad jubilatoria mínima legal (en Europa se estima que la primera es menor que la segunda por el efecto del retiro anticipado —véase European Commission, 2015b). Por eso, junto con el aumento de las edades jubilatorias mínimas se implementaron medidas de restricción del retiro anticipado y se introdujeron incentivos para retrasar la jubilación más allá de la edad jubilatoria mínima. En Bulgaria, por ejemplo, las personas que continúan trabajando luego de la edad jubilatoria pueden obtener un bono de 3 por ciento por cada año de postergación de su jubilación. Otros países tienen mecanismos que van en la misma dirección (entre ellos Austria, Francia, Finlandia, España, Portugal, Holanda, Italia, Alemania, Bélgica, Hungría, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia —véase Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 109-10). En la República Checa se otorgan incentivos para seguir trabajando luego de la edad jubilatoria (incremento del beneficio en 1,5 por ciento cada 90 días de empleo), y los trabajadores y trabajadoras puede combinar los beneficios con el empleo y aumentar así los derechos jubilatorios (Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 113, BOX 3.9).

3. La esperanza de vida en el cálculo del beneficio

Los sistemas de pensiones de beneficio definido que han existido históricamente en gran parte de los países europeos calculan la jubilación sobre la base de una tasa de reemplazo preestablecida y considerando la historia laboral, salarial y contributiva de cada uno. En estos sistemas el período durante el cual se percibirá el beneficio no forma parte de la fórmula de cálculo. Así, la mayor esperanza de vida de las mujeres no afecta sus prestaciones. En los sistemas de contribución definida el beneficio se calcula considerando el monto total de las contribuciones acumuladas a lo largo de la vida laboral y el número de años durante los cuales se espera que la persona reciba el beneficio, es decir, la esperanza de vida estimada al momento de la jubilación. Si para esto se utilizan tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, el beneficio mensual que reciben las mujeres será menor al de los hombres, incluso cuando tuvieran el mismo número de años contribuidos, el mismo salario, y la misma edad jubilatoria, porque su esperanza de vida es mayor. En cambio, la esperanza de vida diferencial de hombres y mujeres no afectará los beneficios cuando éstos se calculen utilizando tablas de mortalidad unisex, como mecanismo de solidaridad inter-género que promueve la igualdad de beneficios, a igual historia laboral y contributiva.

Dada la expansión de los sistemas de contribución definida, y especialmente de los sistemas de cuentas de capitalización individual privada en un conjunto de países, las regulaciones relativas al tratamiento de las diferencias en la esperanza de vida de hombres y mujeres se ha vuelto central. En Europa, los estudios especializados señalan que la regla unisex es lo más común en los sistemas de pensiones obligatorios, incluyendo los sistemas públicos de contribución definida (cuentas nocionales) (Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 98; Horstmann y Hülsman, 2009, pág. 85; MISSOC, 2012). En muchos países con sistemas de capitalización individual obligatorios, también se estableció el uso de tablas de mortalidad unisex, por ejemplo, en Estonia, Hungría, Polonia y Suecia (Horstmann y Hülsman, 2009, pág. 14 y 101). En Suecia, se utilizan tablas de mortalidad unisex tanto en la jubilación del sistema de cuentas nocionales como en el beneficio del sistema de capitalización individual (*premiumpension*), ambas parte del sistema obligatorio de pensiones (Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011, pág. 99, Box 3.1; Palmer, 2006).

Por otro lado, en 2011 una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea obligó a los países a adaptar su legislación para regular el uso de factores actuariales unisex en los contratos de seguro privados y voluntarios (incluyendo las pensiones privadas voluntarias, no así las ocupacionales que se rigen por la Directiva 2006/54/EC) (conocida como la sentencia “Test Achats”, por el nombre de la Asociación de Consumidores Belga que realizó la demanda, véase el recuadro IV.4 y MISSOC, 2012, pág. 31)¹³. En los planes de jubilaciones ocupacionales, la situación es menos clara. Algunos estudios mencionan que existen países que adaptaron la legislación para establecer normas iguales en ambos tipos de sistemas, pero también que la mayoría de los países avanzó en la implementación de la regla unisex sólo para los seguros privados voluntarios según requirió la sentencia (Comisión Europea, 2015, pág. 11, Samek Lodovici, Crepaldi y Corsi, 2011).

Recuadro IV.4

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el uso de primas y beneficios unisex en los contratos de seguro privado (“Test Achats”)

En la sentencia “Test Achats” de 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló el artículo 5(2) de la Directiva 2004/113/EC, que permitía el uso de factores actuariales diferenciados por sexo en los contratos de seguro privados, en la medida que se sustentaran en datos estadísticos y actuariales relevantes y precisos. El tribunal consideró que esta excepción va en contra del objetivo de fomentar el trato igualitario de hombres y mujeres en el cálculo de las primas de seguro y los beneficios.

Esta sentencia obligó a los Estados Miembros a establecer la obligatoriedad del uso de primas y beneficios unisex para todos los contratos nuevos a partir del 21 de Diciembre de 2012. Los lineamientos establecidos por la Comisión Europea aclaran que la sentencia “Test-Achats” sólo se refiere a los contratos de seguro privados, voluntarios y separados de la relación laboral, que se enmarcan en la Directiva 2004/113/EC, y no tiene efectos para las jubilaciones ocupacionales que están cubiertas por la Directiva 2006/54/EC.

En su informe sobre esta cuestión la Comisión Europea sostiene que: “En el ámbito específico de los servicios financieros, el reto más importante ha sido la ejecución de la sentencia *Test-Achats* en el sector de los seguros. Todos los Estados miembros han aplicado la sentencia o han iniciado su proceso de aplicación. Algunos Estados miembros han optado por rebasar su mandato y aplicar la norma de primas unisex a todo tipo de seguros y de pensiones y, por lo tanto, también a los fondos de la seguridad social que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/54/CE. (...) Ante esta evolución de la cuestión, la Comisión analizará la aplicación de condiciones diferenciadas por géneros a las pensiones de jubilación con arreglo a la Directiva 2006/54/CE para determinar si deben adoptarse medidas que garanticen la aplicación general de la norma unisex a todos los pilares del sistema de pensiones, ya sean voluntarias, de empresa o del régimen general” (Comisión Europea, 2015, pág. 13-4).

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Europea, “Informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/113/CE del Consejo, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro”, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, COM(2015) 190 final, Bruselas, 2015 [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1432380704062&uri=CELEX:52015DC0190> [consultado 10/11/2016].

¹³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Case C-236/09, sentencia del 1 de marzo de 2011.

V. Igualdad de género y sistema de pensiones: enseñanzas de la experiencia Europea

La desigualdad de género en la protección económica en la vejez es una problemática común en la mayoría de los sistemas de pensiones del mundo y tiene sus raíces en desigualdades de género que se extienden y reproducen a lo largo del curso de la vida. Incluso en los países europeos, que tienen sistemas de pensiones con una larga historia de desarrollo y amplia cobertura, la brecha de género en los beneficios es sorprendentemente amplia. Si bien el aumento de la participación laboral femenina, entre otros cambios relevantes en la vida familiar y laboral de las nuevas generaciones, puede tener un impacto positivo sobre la brecha de género de los beneficios jubilatorios, es improbable que esta brecha desaparezca por sí sola. Se necesitan en cambio políticas efectivas para lograrlo.

La desigualdad de género en el sistema de pensiones surge fundamentalmente de la interacción de las reglas que definen los derechos jubilatorios con las desigualdades de género en el mercado laboral y en la división sexual del trabajo. Por eso, las políticas orientadas a promover la igualdad de género en diversos espacios de la vida social y económica (por ejemplo, en el empleo, y en la distribución del trabajo de cuidado no remunerado) pueden tener impactos positivos sobre la igualdad de género en diferentes etapas del curso de la vida, incluida la vejez, y mejorar los resultados de otras políticas públicas como el sistema de pensiones.

Las trayectorias laborales de hombres y mujeres son diferentes. Las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado del hogar (incluyendo el cuidado de familiares), suelen tener más interrupciones laborales y salarios en promedio más bajos, y muchas veces optan por empleos más flexibles, con menor demanda de tiempo, o a tiempo parcial, que les permitan combinar sus responsabilidades familiares con el empleo. Sin embargo, muchos sistemas de pensiones se sostienen en un modelo de trabajador a tiempo completo con una vida laboral continua hasta la jubilación. Esto genera desigualdades en la protección económica en la vejez de hombres y mujeres.

Un sistema de pensiones igualitario desde una perspectiva de género requiere un diseño general que tenga la igualdad de género como uno de sus objetivos principales y se organice globalmente de manera coherente con ese objetivo. Esto implica un sistema que en interacción con las trayectorias laborales reales de hombres y mujeres, y con otras políticas públicas (por ejemplo, las políticas de

conciliación laboral, ingresos mínimos, protección de la maternidad y cuidado infantil), evite perpetuar las desigualdades de género y ofrezca protección económica adecuada tanto a los hombres como a las mujeres. En este sentido, los instrumentos más relevantes con que cuentan los sistemas de pensiones para fomentar la igualdad de género son los que introducen componentes redistributivos que apuntan a compensar (al menos parcialmente) las desigualdades de género existentes y mejorar la protección económica de las mujeres durante la vejez.

Uno de los mecanismos tradicionales de protección económica de las mujeres en el sistema de pensiones son las pensiones de viudez, que apuntan a asegurar cierta continuidad en el ingreso del hogar ante el fallecimiento del cónyuge trabajador o jubilado. Estos sistemas han sido un componente central de la protección de las mujeres que son sus principales beneficiarias, aunque también han recibido críticas por consolidar un modelo de familia tradicional en lugar de promover la autonomía económica de la mujer. En algunos países de Europa se ha ido apuntando hacia sistemas más individualizados donde el rol de las pensiones de viudez se reduce sustancialmente. Sin embargo, en países donde las mujeres siguen teniendo una menor participación laboral y no existen suficientes prestaciones básicas, en cambio, los beneficios de viudez siguen siendo importantes para la protección económica de la mujer en la vejez, y recortarlos puede aumentar los riesgos de desprotección y pobreza.

Un segundo componente fundamental para la protección de las mujeres en el sistema de pensiones son las prestaciones básicas. Estos beneficios se basan en una perspectiva diferente, enfocada en los derechos individuales e independientes de la posición familiar. Las prestaciones básicas (especialmente las que tienen diseño universal) son importantes para reducir las brechas de género tanto en la cobertura como en los beneficios y permiten garantizar un piso mínimo de protección a todas las personas independientemente de su rol en el mercado laboral y en la familia. En algunos casos, estos beneficios pueden complementarse con otros, focalizados, o asociados a subsidios específicos, como los beneficios de vivienda, que protegen a las mujeres mayores que viven solas y son particularmente vulnerables. Estas prestaciones, además pueden también ofrecer protección a los trabajadores y trabajadoras precarios, informales o de bajos salarios que no alcanzan a acumular derechos jubilatorios suficientes para obtener un beneficio adecuado.

Dentro de esta misma perspectiva de derechos individuales, los créditos por cuidado son otro componente esencial. En Europa prácticamente todos los países ofrecen algún tipo de prestación por períodos dedicados al cuidado de un hijo o hija. En general estos créditos no resuelven por completo la brecha de género pero son un instrumento importante para reducirla. Su capacidad de compensar las diferencias de género en la participación laboral depende, entre otras cosas, de aspectos específicos de su diseño. Los períodos que se incorporan y quienes tiene derecho, las bases de cálculo de los créditos que se ofrecen, los pilares del sistema de pensiones sobre los que se aplican, las posibilidades de combinar los créditos por cuidado con el empleo, son algunas de las características del diseño de estos instrumentos que son importantes para delinear sus impactos.

Por ejemplo, cuando los créditos por cuidado son compatibles con el empleo generan incentivos para la reincorporación laboral luego de una interrupción y esto favorece la trayectoria laboral de las mujeres y el ingreso familiar, además de potenciar sus derechos jubilatorios. Por otro lado, cuando los créditos se calculan sobre el ingreso previo o sobre el salario medio de la economía ofrecen mejores garantías que cuando tienen una base de cálculo inferior (por ejemplo, el salario mínimo). Otro aspecto importante es quién tiene derecho a estos beneficios: si son todas las mujeres, sólo las mujeres asalariadas, o si incluye a las trabajadoras por cuenta propia y a las trabajadoras informales (aspecto crucial para América Latina). Finalmente, en sistemas de pensiones de tipo multi-pilar, un aspecto importante es si los créditos por cuidado se aplican en todos los pilares del sistema o sólo en algunos de ellos. Cuando esto último sucede las interrupciones laborales por cuidado infantil pueden seguir generando pérdida de derechos jubilatorios en los pilares no cubiertos.

La experiencia europea muestra también los costos que las políticas de austeridad pueden tener sobre la igualdad de género. En muchos casos, los procesos de reforma tendieron a reducir los mecanismos redistributivos incorporados en los sistemas previos. En un contexto de envejecimiento poblacional y austeridad fiscal, uno de los objetivos de las reformas implementadas durante las últimas

dos décadas fue la reducción de costos fiscales del sistema de pensiones. Entre otras medidas importantes, las reformas incluyeron modificaciones en las condiciones de acceso y cálculo de los beneficios y aumentos en la edad jubilatoria mínima. Estas reformas impulsaron también una trayectoria hacia modelos “multi-pilar” y fomentaron una conexión más estrecha entre contribuciones y beneficios. La adopción de sistemas de contribución definida y, en algunos países, de sistemas de capitalización individual privada como componentes del sistema de pensiones, puede generar nuevas desigualdades. Los pilares del sistema de pensiones basados en el ahorro individual tienden a reducir la redistribución a un mínimo y transmiten de modo más inmediato las desigualdades en el mercado laboral a los beneficios. Ante la mayor relevancia que han ido adquiriendo los pilares basados en sistemas de contribución definida, la consolidación de un pilar básico estatal sólido y universal, y la implementación de un paquete amplio de créditos de cuidado, resulta cada vez más importantes. En este mismo sentido, las regulaciones que apuntan a evitar la producción de nuevas desigualdades también son importantes, como por ejemplo, las regulaciones relativas a la aplicación de un cálculo unisex para los beneficios de los sistemas de contribución definida.

Una reflexión final merece la cuestión de la cobertura de los sistemas europeos, un aspecto que resulta particularmente importante para avanzar hacia sistemas de pensiones con igualdad de género en América Latina. En Europa, la incidencia de las pensiones en el ingreso total de las mujeres en edad jubilatoria es alta, porque la cobertura es extendida y los beneficios generalmente adecuados. En efecto, la amplia cobertura es uno de los grandes logros de los sistemas de pensiones europeos, mientras que en América Latina, la cobertura es uno de los principales problemas. En Europa Occidental la gran mayoría de la población mayor accede a algún tipo de prestación durante la vejez y la problemática de la cobertura se presenta en los pilares privados voluntarios, como las pensiones suplementarias y ocupacionales, donde el acceso es más parcial. En cambio, en América Latina, la brecha de cobertura es muy grande en los sistemas de seguridad social obligatorios, y en algunos países la mayoría de los adultos mayores (hombres y mujeres), no tiene acceso a una jubilación. Por eso las políticas orientadas a la igualdad de género en América Latina no puede restringirse al sistema de pensiones contributivo sino que debe incorporar también la ampliación de la cobertura de las personas que no tienen acceso a la seguridad social, incluyendo los trabajadores y trabajadoras informales y no remuneradas.

Bibliografía

- Alemania, *Versorgungsausgleichsgesetz (VersAusglG)*, Berlin, 2009.
- Amarante, Verónica, Maira Colacce y Pilar Manzi (2016), “La brecha de género en jubilaciones y pensiones: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, *Serie Asuntos de Género*, N° 138, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arza, Camila (2015), “The gender dimensions of pension systems: Policies and constraints for the protection of women”, *UN-Women, Discussion Paper Series*, No 1, Nueva York.
- _____ (2008), “Changing European welfare: The new distributional principles of pension policy”, *Pension reform in Europe. Politics, policies and outcomes*, Camila Arza y Martin Kohli (eds.), Abingdon, Routledge.
- Arza, Camila y Martin Kohli (eds.) (2008), *Pension reform in Europe. Politics, policies and outcomes*, Abingdon, Routledge.
- Bäcker, Gerhard y Ernst Kistler (2014), “Rentensplitting statt Hinterbliebenenrente”, [en línea], Bonn, Alemania, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/142725/rentensplitting> [consultado 22/11/2016].
- Berner, Frank (2006), "Riester pensions in Germany: Do they substitute or supplement public pensions? Positions in the debate on the new public policy on private pensions " *Regina - Arbeitspapier N° 21*, Universität Bielefeld.
- Bettio, Francesca, Platon Tinios y Gianni Betti (2013), *The Gender Gap in Pensions in the EU*, Luxemburgo, Comisión Europea.
- Bonnet, Carole y Jean-Michel Hourriez (2012a), "The treatment of couples by the pension system: Survivor's pensions and pension splitting," *Population-E*, Vol. 67, No 1, pág. 147-162.
- _____ (2012b), "Gender Equality in Pensions: What Role for Rights Accrued as a Spouse or a Parent?," *Population-E*, Vol. 67, No 1, pág. 123-146.
- Bonnet, Carole y Marco Geraci (2009), "Correcting gender inequality in pensions. The experience of five European countries," *Population & Societies*, No 453.
- Bonnet, Carole, Sophie Buffeteau y Pascal Godefroy (2006), "Effects of pension reforms on gender inequality in France," *Population*, Vol. 61, No 1, pág. 45-75.
- Bonoli, Giuliano (2003), "Two worlds of pension reform in western Europe," *Comparative Politics*, Vol. 35, N° 4, pág. 399-416.
- Bundesministerium für Familien und Jugend (BMFJ), “Pensionssplitting”, [en línea], Viena, <https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/Pensionszeiten/Pensionssplitting.html> [consultado 22/11/2016].

- Comisión Europea (2015), "Informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/113/CE del Consejo, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro", Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, COM(2015) 190 final, Bruselas, [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0190> [consultado 10/11/2016].
- Corsi, Marcella y Carlo D'Ippoliti (2009), "Poor old grandmas? A note on the gender dimension of pension reforms," *Brussels Economic Review*, Vol. 52, N° 1, pág. 35-56.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2016a), "Geschiedene: Ausgleich bei der Rente", *Versicherung und Beitrag*, N° 401, Berlín, septiembre.
- _____ (2016b), "Rentensplitting - partnerschaftlich teilen", *Rente*, N° 209, Berlín, septiembre.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (ed.) (2016), "Rente: So wird sie berechnet – alte Bundesländer", *Rente*, No. 204, Berlín, julio de 2016b; Deutsche Rentenversicherung Bund (ed.), "Deutsche Rentenversicherung – Angehörige pflegen: Wir belohnen Ihren Einsatz", [en línea], http://www.deutscherentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/1_Lebenslagen/03_Familie_und_Kinder/01_Information_en_zur_Rente/Angehoerige_pfliegen_Wir_belohnen_Ihren_Einsatz.html. [consultado 22/11/2016].
- Earles, Kimberly (2013), "The gendered consequences of the European Union's pensions policy," *Women's Studies International Forum*, Vol. 38, pág. 75-82.
- European Commission (2016), *2015 Report on equality between women and men*, European Commission, Justice and Consumers, printed in Belgium.
- _____ (2015a), *Strategic engagement for gender equality 2016-2019*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2015.
- _____ (2015b), *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the UE*, Vol. I, Luxemburgo.
- _____ (2015c), *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the UE*. Vol. II - Country profiles, Luxemburgo.
- _____ (2013), *Your social security rights in Sweden*, Employment Social Affairs and Inclusion.
- _____ (2011), *Strategy for equality between women and men (2010-2015)*, Luxemburgo.
- Foster, Liam (2011), "Privatisation and pensions: what does this mean for women?," *Journal of Poverty and Social Justice*, Vol. 19, No 2, pág. 103-115.
- _____ (2010), "Towards a new political economy of pensions? The implications for women," *Critical Social Policy*, Vol. 30, No 1, pág. 27-47.
- Foster, Liam y Jon Smetherham (2013), "Gender and pensions: An analysis of factors affecting women's private pension scheme membership in the United Kingdom," *Journal of Aging & Social Policy*, Vol. 25, págs. 197-217.
- Frericks, Patricia Roxane Helena, Trudie Knijn y Robert Maier (2009), "Pension reforms, working patterns and gender pension gaps in Europe," *Gender, Work and Organization*, Vol. 16, No. 6, págs. 710-730.
- Fultz, Elaine (2011), *Pension crediting for caregivers. Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada, and Japan*, Institute for Women's Policy Research, Washington, D.C.
- Fultz, Elaine y Markus Ruck (2001), "Pension reform in central and eastern Europe: Emerging issues and patterns," *International Labour Review*, Vol. 140, No 1, págs. 19-43.
- Fultz, Elaine y Silke Steinhilber (2004), "Social security reform and gender equality: Recent experience in central Europe," *International Labour Review*, Vol. 143, No. 3.
- _____ (2003), "The gender dimension of social security reform in the Czech Republic, Hungary and Poland", *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, Elaine Fultz, Marcus Ruck y Silke Steinhilber (eds.), Budapest, International Labour Organization, Subregional Office for Central and Eastern Europe.
- Ginn, Jay (2008), *Gender, pensions and the lifecourse. How pensions need to adapt to changing family forms*, Bristol, The Policy Press.
- _____ (2004), "Actuarial fairness or social justice? A gender perspective on redistribution in pension systems", Center for Research on Pensions and Welfare Policies, *Working Paper 37*, Torino.
- Hinrichs, Karl, Matteo Jessoula y Niels Ploug (eds.) (2010), *Flexible today, secure tomorrow? The interplay between labour market and pension reforms*, London, Routledge.
- Hirose, Kenichi (ed.) (2011), *Pension reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*, Budapest, International Labour Office (ILO).
- Holzmann, Robert y Edward Palmer (eds.) (2006), *Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, Washington, D.C., World Bank.

- Holzmann, Robert, Edward Palmer y David Robalino (eds.) (2012), *Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world. Volume 1: Progress, lessons, and implementation*, Washington, D.C., World Bank.
- Holzmann, Robert, Mitchell Orenstein y Michal Rutkowski (eds.) (2003), *Pension reform in Europe: Process and progress*, Washington D.C., World Bank.
- Horstmann, Sabine y Joachim Hüßman (2009), *The socio-economic impact of pension systems on women*, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs, and Equal Opportunities.
- Jankowski, John (2011), “Caregiver Credits in France, Germany, and Sweden: Lessons For the United States,” *Social Security Bulletin*, Vol. 71, No. 4.
- Jefferson, Therese (2009), “Women and retirement pensions: A research review,” *Feminist Economics*, Vol. 15, No. 4, págs. 115-145.
- Jessoula, Matteo (2015), “Gender-friendly recalibration, a myth? The crises and social policy responses in Italy”, Final report prepared for the “OpCit Research” study on ‘Gender Aspects of the Financial Crisis and Economic Downturn on Welfare Systems’ commissioned by the European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs.
- _____(2009), *La politica pensionistica*, Bologna, Il Mulino.
- Marco Navarro, Flavia (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *Serie Asuntos de Género*, N° 139, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McClymont, Gregg y Andy Tarrant (eds.) (2016), *Towards a new pensions settlement. The International Experience*, Londres, Rowman & Littlefield International Ltd.
- MISSOC (Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States, the EAA and Switzerland) (2016), MISSOC Comparative Tables, updated 1/Jan/2016 [en línea] <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> [consultado 10/11/2016].
- _____(2012), *MISSOC analysis 2012/2. Gender differences in social protection*, European Commission DG Employment, Social Affairs & Inclusion.
- Müller, Katharina (2008), “The politics and outcomes of three-pillar pension reforms in Central and Eastern Europe”, *Pension reform in Europe. Politics, policies and outcomes*, Camila Arza y Martin Kohli (eds.), Abingdon, Routledge.
- _____(2002), *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro-Oriental*, Buenos Aires, Miño y Dávila / CIEPP.
- Naczyk, Marek (2016), “Poland”, *Towards a new pensions settlement. The International Experience*, Gregg McClymont y Andy Tarrant (eds.), Londres, Rowman & Littlefield International Ltd.
- Natali, David (2011), “Pensions after the financial and economic crisis: A comparative analysis of recent reforms in Europe”, *Working Paper*, N° 07, European Trade Union Institute, Bruselas.
- Numhauser-Henning, Ann (2010), “Sweden”, *Direct and Indirect Gender Discrimination in Old-Age Pensions in 33 European Countries*, Simonetta Renga, Dora Molnar-Hidassy y Genoveva Tisheva (eds.), European Commission.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, Paris, OECD Publishing.
- Ortiz, Isabel y Matthew Cummins (2013), “The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries”, *Working Paper*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, Nueva York y Ginebra.
- Palmer, Edward (2016), “Sweden”, *Towards a new pensions settlement. The International Experience*, Gregg McClymont y Andy Tarrant (eds.), Londres, Rowman & Littlefield International Ltd.
- _____(2006), “El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas”, *Documentos de Trabajo*, N° 15, Santiago de Chile, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- _____(2000), “The Swedish pension reform model: Framework and issues”, Discussion Paper, N° 23086, Social Protection Unit - Human Development Network - The World Bank, Washington, D.C.
- Palmer, Edward y Eskil Wadensjö (2004), “Public pension reform and contractual agreements in Sweden: From defined benefit to defined contribution”, *Rethinking the welfare state*, Martin Rein y Winfried Schmähl (eds.), Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Pensionsversicherungsanstalt (PVA) (s/f), “Pensionssplitting”, [en línea], Viena, <http://www.pensionsversicherung.at/portal27/pvportal/content?contentid=10007.707755&viewmode=content> [consultado 22/11/2016].

- Razavi, Shahra (2011), “Engendering social security and protection. Challenges for making social security and protection gender equitable”, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis.
- Renga, Simonetta, Dora Molnar-Hidassy y Genoveva Tisheva (2010), “Direct and Indirect Gender Discrimination in Old-Age Pensions in 33 European Countries”, The European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality and the European Commission.
- Samek Lodovici, Manuela, Chiara Crepaldi y Marcella Corsi (2011), “The socio-economic impact of pension systems on the respective situations of women and men and the effects of recent trends in pension reforms”, Expert Group on Gender Equality and Social Inclusion, Health and Long-Term Care Issues (EGGSI), Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), Fondazione Brodolini, Synthesis Report prepared for the European Commission.
- Samek Lodovici, Manuela, Serena Drufuca, Monica Patrizio y Flavia Pesce (2016), “The gender pension gap: Differences between mothers and women without children”, Istituto per la Ricerca Sociale (IRS)-Italy, European Parliament, Policy Department Citizens’ Rights and Constitutional Affairs.
- Sperl, Christine y Manuela Bock (2010), “Hinterbliebenenrente oder Rentensplitting?”, *Informationen der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung in Bayern*, N° 06/2010, diciembre.
- Tinios, Platon, Francesca Bettio y Gianni Betti (2015), *Men, women and pensions*, Luxembourg, European Commission.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2009), “Gender equality, work and old age”, *Policy Brief on Ageing*, No 2, november.
- Whiteside, Noel (2014), “Gender issues in european pensions”, *Working Paper*, CSIRO-Monash Superannuation Research Cluster, [en línea] http://www.superresearchcluster.com/_data/assets/pdf_file/0008/104030/Whiteside_CP8_Paper_1_30_Jul_2014-1.pdf [consultado 10/11/2016].
- Wiener Zeitung Online (2016), “Pensionssplitting bleibt ein Ladenaüter”, [en línea], Viena, Wiener Zeitung GmbH, http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/855734_Pensionssplitting-bleibt-ein-Ladenhueter.html [consultado 22/11/2016], 12 de noviembre.
- Zaidi, Asghar (2007), “Challenges in guaranteeing adequate pension incomes for women”, Policy Brief, European Centre.



Serie

CEPAL

Asuntos de Género

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

142. El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?, Camila Arza (LC/L.4298), 2017.
141. Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Natalia Gherardi (LC/L.4262), 2016.
140. Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad, María Nieves Rico, Claudia Robles (LC/L.4226), 2016.
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 Fragozo (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.

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