

## **La mujer en la legislación de los sistemas de pensiones reformados en América Latina**

Este Documento fue preparado por Daniel M. Jiménez, como parte de su práctica profesional en la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Introducción

En 1981 Chile puso en marcha una reforma al sistema de pensiones en la cual se sustituyó el viejo sistema de reparto por un novedoso y experimental sistema de capitalización individual. Más de diez años después, muchos países latinoamericanos, siguiendo las recomendaciones de algunas agencias internacionales, tomaron como pauta el caso chileno y empezaron a reformar sus legislaciones para introducir el modelo de capitalización individual de contribuciones definidas<sup>1</sup>. En la actualidad son casi diez los países latinoamericanos que cuentan con un sistema de pensiones reformado (en orden cronológico: Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Bolivia, México, El Salvador y Costa Rica) y otros tantos están en proceso de aprobación y reformulación de sus respectivas legislaciones nuevas (Ecuador, Nicaragua y Venezuela).

Mucho se ha dicho sobre las ventajas y desventajas financieras de los nuevos sistemas y de los costos fiscales de la transición. Sin embargo, desde hace muy poco tiempo se está prestando atención al hecho de que los sistemas reformados, a pesar de su eficiencia o tal vez precisamente debido a ella, generan tantas desigualdades como las que generaban los sistemas de reparto (James, 1997).

Los análisis empíricos han detectado que la desigualdad más notoria en materia de pensiones en los sistemas reformados es la que se refiere a la cobertura y pensión de la mujer (Barrientos, 1999; Cox, 1999; Arenas y Montecinos, 1999). Las razones son muchas, y, en general, tienen su raíz en aspectos culturales y estructurales que producen relaciones asimétricas entre los géneros. Esta situación es cada vez más preocupante si se toma en cuenta que las tendencias demográficas muestran que las sociedades desarrolladas y en vías de desarrollo, con una transición demográfica avanzada, están en camino de convertirse en sociedades feminizadas. Esto significa que cada vez hay una mayor proporción de mujeres, muy superior a la de los hombres, en condiciones de recibir los beneficios de una pensión (Fong, 1988: 332).

En este documento se pretende demostrar que tales desigualdades se exacerban gracias a una legislación que no es neutral en términos de género, puesto que, además de los factores estructurales, los aspectos básicos y fundacionales de dicha legislación también castigan a la mujer. Para tal fin, se va entregar un panorama general de la situación de la mujer en algunos países que ya han aplicado reformas a sus sistemas de seguridad social y se hará breves referencias a otros que están discutiendo la posibilidad de aplicarlas. En segundo lugar, se hará notar que las desigualdades en la cobertura de las pensiones entre géneros no sólo son patentes para las mujeres que participan en el mercado de trabajo, sino, y sobre todo, precisamente para aquellas mujeres que trabajan pero que no intercambian la fuerza laboral a través del mercado, como sucede con el trabajo de las amas de casa; también se mostrará cómo y por qué es desigual para las mujeres con lazos maritales quebrados o inexistentes, para las mujeres cuya actividad laboral es el servicio doméstico y para aquellas que participan en el sector informal a través de actividades productivas que se pueden realizar en la casa. Luego se analizará la

---

<sup>1</sup> Para un panorama general, véase James (1997), Aiyer (1997), Queisser (1999), CEPAL (2000: 165 y ss.) y Mesa-Lago (2000).

legislación vigente de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, todos países latinoamericanos que han puesto en marcha reformas a los sistemas de pensiones, para mostrar que es en las bases legales donde se inician las desigualdades y las estigmatizaciones de la mujer. Por último, se identificarán los desafíos y los problemas que tienen que enfrentar las legislaciones para lograr condiciones más equitativas para la mujer en la cobertura y la calidad de las pensiones de jubilación.

## **1. Las pensiones de las mujeres en los dos sistemas**

Son muy pocos los análisis y estimaciones que se han hecho sobre el tema de la relación entre pensiones y género; en general, el estudio de estos aspectos de la seguridad social ha sido negado. Algunos autores (Arenas y Montecinos, 1999: 10) señalan que la causa principal de esta omisión es la vigencia de algunas convenciones sociales que obligan a la mujer a tomar la responsabilidad final del bienestar de los familiares. También cabría agregar que las reformas llevan poco tiempo de vigencia en la mayoría de los países y la disponibilidad de datos que permitirían hacer investigaciones amplias es aún muy precaria (CEPAL, 2000: 168).

A primera vista es claro que las pensiones de las mujeres en el sistema de capitalización individual son muy inferiores a las de los hombres. Ello se debe a que la mujer, en todos los estratos de escolaridad y edad, recibe menores remuneraciones que el hombre puesto que las ocupaciones típicamente femeninas en general tienen menor prestigio y remuneración; la mujer tiene menores tasas de participación en el mercado laboral debido a la especialización por género del trabajo del hogar y a la crianza de hijos que la obliga a permanecer excluida de la fuerza laboral por largos periodos de tiempo; y, por si fuera poco, en algunos países jubila antes que los hombres teniendo una esperanza de vida superior (Fong, 1988; Barrientos, 1999; Cox, 1999: 1 – 2; Arenas y Montecinos, 1999: 10 y 11; Chesser, 1999: 182 y ss.; Shirley y Spiegler, 1998; Olsen, 1998; Lopez, 1998; CEPAL, 2000: 169 – 170). Todos estos factores hacen que los aportes de la mujer a su cuenta individual de jubilación durante el período de vida activa sean menores que los de los hombres. Y, además, el hecho de tener que distribuir los fondos acumulados por muchos más años de vida, le significan pensiones mucho menores.

### *1.1 Las pensiones de las mujeres en Chile*

Puesto que la reforma en Chile es la más antigua, hasta ahora la mayoría de los análisis de las diferencias entre géneros corresponden a ese país. Es claro que, bajo la normativa del sistema de capitalización individual, las mujeres son titulares de menos derechos que en el sistema de reparto (*cf.* Arenas y Montecinos, 1999: 10 [Tabla 1]). Además, todos los factores estructurales antes apuntados hacen que la pensión de la mujer sea mucho menor que la de los hombres. Algunas estimaciones basadas en una tasa del 5 % de retorno y en un 2% de crecimiento del empleo proyectan que los fondos que se generarían para las mujeres son del 32 al 46% de los fondos de los hombres. Si las mujeres pospusieran el

retiro hasta la edad de 65 y recibieran remuneraciones acordes a la estimación corriente para ese rango de edad, sus fondos crecerían entre 9 y 13 puntos porcentuales. Si, además de posponer el retiro, las mujeres trabajaran e hiciesen contribuciones con la misma periodicidad que los hombres, sus fondos aumentarían entre 23 y 30 puntos adicionales. Si, además de posponer el retiro y cambiar las condiciones del mercado laboral, las diferencias de género en los salarios fueran eliminadas, entonces las pensiones anuales de las mujeres se elevarían en 29 ó 47 puntos adicionales, anulando así el diferencial entre las pensiones de hombres y mujeres (Cox, 1999: 17).

Además se da la paradójica situación de que, casi sin excepción, los afiliados nominalmente al sistema son en su mayor parte mujeres. En 1994 el número de mujeres afiliadas era 1.3 veces el número de hombres, pero el promedio de mujeres que eran contribuyentes activos cayó a un 40% (Barrientos, 1999; Ruiz-Tagle, 2000b: 9).

Existen también problemas de desigualdad referentes a las pensiones de sobrevivencia. En la legislación, si un afiliado o un pensionado fallece, sus remanentes en la cuenta individual se utilizan para prestar una pensión en favor de los sobrevivientes del grupo familiar que cumplan con algunos requisitos estipulados. Las pensiones de jubilación se calculan sobre la base de los fondos acumulados en la cuenta individual, la esperanza de vida del afiliado y de los miembros de la familia del individuo que se beneficiarán de la pensión por fallecimiento del afiliado. La legislación decreta que los hombres aporten fondos para las pensiones de sobreviviente de sus mujeres, mientras que las mujeres casadas aportan fondos para sus maridos sólo cuando ellos están discapacitados. Algunos pueden pensar que una legislación de este tipo es desfavorable para los hombres. Las estimaciones en el caso chileno muestran que para un hombre de 65 años, edad en la que puede jubilar, la esperanza de vida es de 15 años. Durante su vida activa debe aportar para una pensión correspondiente a esos 15 años más una que corresponde a 6 años de pensión de sobreviviente, ya sea para la mujer o los hijos dependientes. En total, debe aportar para una pensión de *21 años*. La mujer, en cambio, jubila a los 60 y su esperanza de vida a esa edad es de *23 años*; por lo tanto, si sólo incidiera este factor, su pensión sería menor de todas formas (cálculos de Cox, 1999: 18). Ahora bien, la mujer, a diferencia de lo que sucedía en el sistema de reparto, tiene derecho a recibir tanto su propia pensión de jubilación como la pensión de viudez derivada de los aportes del marido. Esto podría significar que las brechas de género en las pensiones se acortarían; sin embargo, esta normativa genera otras consecuencias poco equitativas para la mujer, puesto que supone una reformulación sutil y disfrazada de la antigua legislación que le asignaba derechos sólo en la medida que fuera dependiente económica y jurídicamente del cónyuge.

Todos los antecedentes anteriores muestran que bajo la normativa de un sistema de capitalización individual, dadas las condiciones actuales de segregación sexual en el mercado laboral, la mujer está en clara desigualdad respecto al hombre en lo que a pensiones se refiere. Si bien en la última década la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo ha aumentado considerablemente, todavía se observan desigualdades

notorias en la remuneración y en el acceso a empleos de buena calidad<sup>2</sup>. Si a esto le sumamos algunos obstáculos legales —que se analizarán más adelante— para la integración a la seguridad social en condiciones de igualdad con los hombres, tenemos una situación no sólo desventajosa, sino muy poco equitativa para la mujer.

### *1.2 Las pensiones de las mujeres en el sistema de reparto*

La realidad de la mujer en el sistema de reparto no parece haber sido mucho mejor. Arenas y Montecinos (1999) insisten que la mujer en Chile antes de la reforma estaba en mejores condiciones porque podía acceder a pensiones habiendo estado afiliada menos tiempo que los hombres, no se requería que contribuyera a una cuenta, y el requisito para ser beneficiaria de pensión le exigía 5 años menos que a los hombres. Señalan además que las mujeres eran beneficiarias de tres tipos de prestaciones:

- Las mujeres recibían beneficios como dependientes que se materializaban en pensiones, seguros de maternidad y otros cuidados médicos, viudez, etc.
- Las mujeres recibían beneficios como contribuyentes. Estos beneficios estaban sustentados en las contribuciones que hacían al sistema de Seguridad Social, ya sea por ocupaciones no manuales, manuales o de servicio doméstico.
- Las mujeres también recibían beneficios por concepto de su situación social, ya sea que *a*) fueran dependientes pero no legalmente vinculadas a un trabajador asegurado, o *b*) fueran mujeres del sector agrícola o del sector informal urbano.

Las reformas introducidas en Chile suprimieron estos beneficios y dejaron la generación de los fondos de pensiones a merced de los vaivenes del mercado laboral. Como se ha venido insistiendo, esos vaivenes afectan de forma negativa especialmente a la mujer.

Sin embargo, las investigaciones en otros países del mundo muestran que bajo el sistema de reparto las mujeres tampoco están en condiciones de igualdad. Algunos estudios en Estados Unidos (Shirley y Spiegler, 1998; Olsen, 1998; Lopez, 1998) muestran que las tasas de pobreza son especialmente altas entre las viudas y las mujeres solteras, divorciadas o separadas si se las compara con los grupos correspondientes de hombres. Según Shirley y Spiegler, las reglas del actual sistema de pensiones exacerba esa situación. Si bien, agregan, el sistema de seguridad vigente no penaliza a las mujeres explícitamente, el nivel y las condiciones en las que se otorgan las pensiones son desventajosas para ellas. En efecto, para Shirley y Spiegler (1998: 1) y Olsen (1998) la legislación norteamericana sobre Seguridad Social es “neutral en términos de género”. Sin embargo, un Senador estadounidense que es partidario de la reforma al sistema de seguridad social muestra que, al menos en sus inicios, la legislación de ese país era inherentemente prejuiciosa respecto a la mujer. Su pensión en los años 30 correspondía sólo a una tercera parte de los beneficios de los hombres, puesto que se asumía que “una mujer puede cuidar mejor de sí misma de lo que podría hacerlo un hombre” (Grams,

---

<sup>2</sup> Para las desigualdades en la participación de la mujer en el mercado de trabajo, en el empleo y en los empleos de buena calidad en los países del MERCOSUR y Chile, véase Ruiz-Tagle (2000a)

1998; véase también Lopez, 1998). Pero además, un análisis mínimo de la legislación estadounidense muestra que, como apunta Lopez (1998: 1), “*Contrariamente a los supuestos convencionales, el Sistema de Seguridad Social no es un programa neutro en términos de género. De hecho, el sistema está diseñado para recompensar a las mujeres sumisas que se quedan en casa y para penalizar a las mujeres casadas que eligen integrarse a la fuerza laboral*”. Los mismos datos que aportan quienes plantean dicha neutralidad avalan la tesis de Lopez.

Desde 1939 la legislación norteamericana otorga pensiones no sólo a los trabajadores, sino también a las/os cónyuges, viudos/as, hijos e incluso a los padres. A partir de entonces, algunas personas son “doblemente titulares” de pensiones, es decir, reciben el beneficio acumulado del retiro y además el diferencial, si hay alguno, entre ese beneficio y el que recibirían como esposa o sobreviviente, que corresponde a casi el 50%, según los casos, de los beneficios del titular principal. En otras palabras, como ocurría en el caso chileno, los sobrevivientes reciben la pensión mayor<sup>3</sup>. A medida que más mujeres se fueron integrando al mercado de trabajo, la norma de la doble titularidad generó resultados negativos no previstos. Por ejemplo, las parejas que tienen una persona integrada al mercado de trabajo recibirán más beneficios que las parejas con igual total de ingresos acumulados por dos personas con empleo; las esposas no recibirán más beneficios como resultado de su participación en el mercado de trabajo de lo que reciben en base a los ingresos de sus maridos (Shirley y Spiegler, 1998).

Las consecuencias de la doble titularidad son poco equitativas en especial para las mujeres. La mujer que no participa en el mercado de trabajo recibirá dos tercios de los beneficios de la pareja cuando sea viuda; la mujer que sí participa y aporta con la mitad de los ingresos de la pareja recibirá sólo la mitad de los beneficios del cónyuge. La primera recibirá además la más alta pensión de viudez. De hecho, se da la paradójica relación de que a mayor aporte de la viuda a los ingresos de la pareja, menos se distribuyen los beneficios de retiro de la pareja que recibe la mujer, o dado el caso, el hombre, después que el cónyuge muere (Olsen, 1998; Shirley y Spiegler, 1998). Estos antecedentes muestran abiertamente el castigo a la mujer que participa y que se integra a la fuerza laboral y se confirma el hecho de que bajo ningún concepto la legislación sobre Seguridad Social estadounidense es neutral en términos de género.

La muestra más patente de la poca equidad entre géneros se expresa con contundencia en los índices de pobreza de las personas de tercera edad. En Estados Unidos, cerca del 64% de todas las mujeres mayores que viven en la pobreza son viudas<sup>4</sup>. La seguridad social provee menor protección contra la pobreza a las mujeres mayores que a los hombres, puesto que las mujeres tienden a sobrevivir a sus maridos y los beneficios de la Seguridad Social para los supérstites dejan a las viudas con casi la mitad de los

---

<sup>3</sup> Olsen (1998) hace notar que las pensiones de viudez, que, como ya se vio, corresponden a cerca del 50% de los beneficios del marido, suelen ser mayores a las que acumula la mujer por cuenta propia. Por eso, la pensión de la mujer casi siempre corresponde a la pensión de supérstite, no a la pensión por concepto de las aportaciones propias.

<sup>4</sup> Si bien es cierto que las prestaciones de la seguridad social se encuentran en niveles altos históricamente, las mujeres usualmente carecen de otras fuentes de ingresos para complementar sus prestaciones (Chesser, 1999: 189).

ingresos que la pareja recibía cuando el marido aún vivía (Shirley y Spiegler, 1998). No siempre se cumple la estimación de Roos (1998) que plantea que la legislación de Seguridad Social vigente ha ayudado a que muchas mujeres de la tercera edad, incluyendo a las viudas, eviten la pobreza.

Ni siquiera el caso de Chile parece indicar que las mujeres son titulares plenas de derechos a pensión<sup>5</sup>. Aunque algunas mujeres recibían beneficios de la seguridad social por su participación en la fuerza de trabajo, en su mayoría eran titulares de derechos en su condición de esposas dependientes de trabajadores asegurados y, en algunos casos, como madres. Las mujeres que no estaban legalmente casadas con un trabajador asegurado no estaban contempladas en las pensiones ni en los programas distributivos; en rigor, el acceso a la protección social estaba condicionado por el estado marital. Por otra parte, las mujeres con mayores niveles de escolaridad, que en muchos casos eran las que tenían mayores ingresos, al tener mayores tasas de participación en el mercado de trabajo, recibían mayor cobertura. Las normas sociales tradicionales, que rigen las relaciones sociales principalmente en los sectores con menores niveles de escolaridad e ingreso, obligan a que las mujeres permanezcan en la casa o a que acepten trabajos que no interfieran con sus labores domésticas.

Además, la contribución económica de las mujeres, debido a que gran parte de su trabajo no es remunerado o se realiza fuera de la economía formal, tiende a ser totalmente subestimada por las cuentas nacionales. Principalmente la participación de la mujer rural ha sido insuficientemente reconocida puesto que los trabajos productivos que realiza se solapan a las actividades domésticas; en esos casos, las mujeres tienden a ser registradas como familiares trabajadores no remunerados. El resultado de este hecho ha redundado en una falta general de protección social para las mujeres de las áreas rurales, aún en los sistemas de reparto. En los sectores urbanos la situación no es muy diferente. Las mujeres más pobres y con tasas menores de escolaridad trabajan en ocupaciones que, por regla general, son parte del sector informal; por ende, reciben menor cobertura previsional en cualquiera de las modalidades de Seguridad Social. La cobertura de las mujeres que trabajaban en el servicio doméstico, sector del mercado laboral feminizado casi en su totalidad, tampoco era muy amplia y efectiva.

Es muy probable que en Chile las pensiones de las mujeres hayan pasado por alto las desigualdades en el mercado laboral y que a pesar de las diferencias en la esperanza de vida y en la edad de jubilación, éstas no fueran muy diferentes para hombres y mujeres. Pero la realidad de la cobertura muestra otra cosa. Pocas mujeres tenían acceso a los beneficios de una pensión como beneficiarias primordiales. En el fondo del Servicio de Seguro Social (SSS), que contaba con casi un 62% de los afiliados, sólo un 20% de los beneficiarios eran mujeres.

Las mujeres que estaban empleadas en la economía formal en Chile disfrutaban, en muchos casos, de mayores beneficios que sus pares de algunos países con altas tasas de crecimiento y con una legislación en Seguridad Social muy avanzada. Es más, podían observarse algunas ventajas respecto a los hombres. Sin embargo, para la mayor parte de

---

<sup>5</sup> Toda la descripción siguiente está tomada de Arenas y Montecinos (1999: 13 y ss.)

la población, los beneficios sociales de la mujer estaban estrechamente ligados a su relación de dependencia con un trabajador hombre y a su rol subordinado y poco valorizado en el mercado laboral. Al final de cuentas, *“en el viejo sistema, el acceso de las mujeres a los beneficios sociales reflejaban su posición subordinada en la estructura social y ocupacional al igual que las actitudes patriarcales de los legisladores y de los que diseñaban las políticas”* (Arenas y Montecinos, 1999: 17).

### *1.3 Pérdidas y ganancias para las mujeres con una reforma.*

A raíz de las notorias diferencias observadas en todos los sistemas de seguridad social de reparto, muchos estudiosos de los sistemas de pensiones han propuesto que se aplique una reforma estructural, donde el pilar principal esté apoyado en la administración privada de los fondos de pensiones a través de una cuenta personal, para así poder subsanar estas desigualdades de género. Sin embargo, las tendencias pueden seguir el mismo curso, o uno menos equitativo, que han seguido bajo la normativa del sistema de reparto, como se puede observar en el caso chileno. La forma de revertir esa tendencia consistiría en formular un sistema en el que se reconozcan las condiciones estructurales que están detrás de las diferencias tan marcadas de género en la participación en el mercado laboral y en otros ámbitos de la vida económica. En palabras de Shirley y Spiegler (1998: 7): *“Es posible... diseñar un sistema de Seguridad Social privado que salvguarde la protección de los ingresos salariales más bajos, que asegure que el bienestar de las mujeres casadas en el retiro no sea vulnerable a los hábitos de gasto del marido, y que disminuya el castigo por el tiempo en que no se participa en el trabajo por razones familiares”*.

Las estimaciones de estos autores parecen ser contundentes. En el sistema de reparto las mujeres reciben pensiones menores de las que recibirían en un sistema de capitalización individual. Sin embargo, nada indica que en un sistema reformado se anulen las diferencias y desventajas para la mujer<sup>6</sup>. Lo relevante en términos de diseño de políticas y de reformas equitativas no es solamente la mejoría de la situación de la mujer, sino además la equidad respecto al hombre. Un sistema reformado puede aumentar aritméticamente las pensiones de las mujeres, pero sigue siendo poco equitativo si hace crecer geoméricamente las pensiones de los hombres. La equidad no es un aspecto más en el diseño de políticas y programas, es el aspecto fundamental.

---

<sup>6</sup> Shirley y Spiegler (1998) además creen que un sistema de cuentas individuales anularía los efectos de la “desinsentivación” para participar en el mercado de trabajo que son propios del actual sistema de reparto. Aquí hay, sin duda, un supuesto muy poco fundamentado del comportamiento de los agentes económicos. A estas alturas es muy difícil creer que la mujer no participa en la fuerza laboral a causa de los ingresos que percibe por concepto de asistencia y seguridad social. Probablemente el objetivo de esas prestaciones sea el de mantener a la mujer en la casa ocupándose de reproducir la fuerza laboral necesaria para satisfacer los requerimientos de la estructura productiva (Wilson, 1977). Pero las razones estructurales, como las representaciones culturales de la mujer y de los roles que desempeñan y las normas y convenciones sociales derivadas de ellas, ambos factores extremadamente coercitivos, sin duda explican mejor que la burda tesis de la motivación económica la menor tasa de participación de la mujer en el mercado laboral. En este problema no opera el cálculo racional de los beneficios, sino el rigor de las convenciones sociales y de las categorías simbólicas.



Con reformas ortodoxas al sistema de pensiones sin duda se perderían beneficios que favorecen claramente a la mujer. Entre ellos se cuentan muchas de las prestaciones en salud por concepto de maternidad o atención ginecológica, la pérdida de la cobertura solidaria a causa del establecimiento de una cuenta individual cuya acumulación va a ser menor para las mujeres, y, en algunos países como el ecuatoriano, los beneficios de las amas de casa en tanto afiliadas voluntarias<sup>7</sup>. Algunas legislaciones reformadas, como la Argentina, contemplan la cobertura de las amas de casas, pero la gran mayoría no.

Otro problema pendiente que ha generado un debate intenso en algunos países es el que se refiere a la edad de jubilación para las mujeres. En la mayoría de los países del mundo esa edad es menor en cinco o tres años que la de los hombres. En un sistema de reparto, esto representa un beneficio para las mujeres, puesto que las pensiones no toman en cuenta el tiempo de afiliación, y si lo hacen, siempre hay un margen de diferencia que favorece a la mujer. En un sistema de capitalización individual, esta situación es una clara desventaja, puesto que, como ya se ha insistido tantas veces, la pensión va a depender del total de aportes de la mujer a su cuenta individual y de la esperanza de vida a la edad de jubilación. Cinco o tres años menos para la jubilación significan cinco o tres años menos de aportes a la cuenta individual. Por eso, además de la mayor esperanza de vida, la jubilación anticipada de la mujer implica mayores años a tomar en cuenta en el cálculo de la pensión; es decir, el total acumulado en la cuenta debe dividirse por más años y el cociente, no por capricho de las feministas, sino por regla matemática, va a ser menor de lo que sería si la edad de jubilación fuera mayor o la esperanza de vida menor.

De este dilema se han preocupado especialmente los movimientos de mujeres de muchos países latinoamericanos. Se ha planteado, entre otras cosas, que la diferencia de edad es una justa compensación frente a las condiciones de vida de menor calidad de la mujer en comparación a las del hombre (Servicio de Información sobre Mujeres, 1999; CNMF, s/f; Obando, 1997). También suele argumentarse que esta diferencia es uno de los pocos reconocimientos a la doble jornada laboral de las mujeres y que debe mantenerse hasta que los hombres asuman al menos la mitad de las responsabilidades del hogar y del cuidado de la familia y hasta que las cuentas nacionales reconozcan en sus registros el aporte económico de las mujeres. Se ha propuesto que la diferencia de edad se reduzca a medida que aumente la equidad de género en la participación en el mercado de trabajo.

Todos esos argumentos son válidos para un sistema de reparto en los cuales rige el principio de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, en un esquema de capitalización individual, la diferencia de edad potencia y fomenta las desventajas de la mujer en materia de pensiones. Hasta que no se logren las condiciones de equidad de las mujeres en la participación en el mercado laboral y no se redistribuyan las tareas del hogar y se flexibilicen los roles asociados al género, la diferencia de edad en un sistema reformado va a redundar en desigualdades para las mujeres. Las legislaciones tal vez deberían hacerse cargo de la falta de equidad de género en el mercado de trabajo con algunos mecanismos institucionales. Por mientras, la menor edad para la jubilación representa una desventaja.

---

<sup>7</sup> Véase Servicio Nacional de Información sobre Mujeres (1999).

Además de los aspectos señalados, también es necesario considerar otros ámbitos en los cuales tienden a generarse desigualdades entre géneros. Si se reforma el sistema norteamericano, por ejemplo, las mujeres con mayores ingresos probablemente recibirán mayores pensiones en el sistema privado; las que tienen menores ingresos, van a salir desfavorecidas (Franc, 1998). En este sentido, la conjugación de las desigualdades de género con las desigualdades generales en los ingresos genera aún mayores desventajas para las mujeres.

Una reforma responsable y consciente de todas las desigualdades de hecho (e incluso de derecho) que ponen a la mujer en condiciones de desigualdad, debe tomar en cuenta los aspectos anotados (más otros que se tratarán a continuación). Sólo así se tenderá a la equidad y el sistema de Seguridad Social podrá cumplir con su fin fundamental: la garantía del derecho a seguridad social en condiciones de equidad.

Las ventajas que traería para las mujeres una reforma al sistema de pensiones en la modalidad de capitalización individual tampoco son desdeñables. Sin duda la más importante es que, en gran medida pero no completamente, la mujer se convierte en titular por derecho propio a uno de los aspectos más importantes de ciudadanía social, como lo es el derecho a la protección social de la vejez. Gran parte de los sistemas de reparto no consideran a la mujer que no participa en el mercado laboral como titular del derecho a pensión; llega a serlo gracias a que está vinculada maritalmente con un trabajador, como se vio en el caso chileno. Así, las mujeres adquirirían el derecho como parte del contrato matrimonial y, en general, sólo después que el marido fallece. En este sentido, la mujer no es sujeto autónomo de derecho, porque está subordinada a la dependencia vincular con un marido<sup>8</sup>.

Todas las legislaciones reformadas en la región contemplan la posibilidad de apertura voluntaria de una cuenta individual de ahorro para la previsión. El objetivo es dar una mayor cobertura a los así llamados trabajadores independientes. Esto permite que, en muchos casos, las amas de casas, las profesionales autónomas, las que están integradas al mercado informal (que, por cierto, comprenden una abrumante mayoría de mujeres, como se verá más abajo), o las que trabajan en el servicio doméstico, puedan abrir una cuenta de ahorro individual para la pensión de vejez cuya titularidad les correspondería a ellas por derecho propio y sin que medie el vínculo marital. Esto, sin duda, es una ganancia no sólo en autonomía, sino además en derechos.

Pero más allá de la ganancias jurídicas y sociales, que en ningún caso son menores, la posibilidad apuntada implica la oportunidad de mejora económica para la vejez de la mujer, puesto que el aporte a la cuenta individual puede hacerse a medida que se vayan percibiendo remuneraciones por el trabajo que no contempla contrato laboral.

---

<sup>8</sup> En muchos países esta situación se repetía no sólo en referencia a los derechos sociales, sino incluso afectaba a los derechos civiles y políticos. En algunas legislaciones las mujeres no pueden establecer libre contrato sin el consentimiento previo y notariado del marido. Del mismo modo, hasta la adquisición plena del derecho electoral de la mujer, que comienza a generalizarse en los años 30 y 40 en latinoamérica (Bareiro, 1996) sólo las mujeres casadas podían votar.

Muchas mujeres del sector informal, principalmente, pueden aportar a su cuenta voluntariamente cuando reciban ingresos. Así, pueden ir acumulando mayor capital a ser repartido durante los años de jubilación.

Sin embargo, se debe ser precavido al respecto para evitar suponer que la existencia de esa posibilidad significa *per se* la ampliación de un derecho para las mujeres. El riesgo de una suposición tal radica en que se tiende a incluir el trabajo del hogar como un tipo de empleo independiente, con lo cual se desvirtúan sus características. La categoría de “trabajador independiente” supone que éste no está ligado a un empleador por un contrato de trabajo, pero que sí está generando recursos e ingresos y que a partir de ellos aporta a su cuenta. El trabajo del hogar, en cambio, no genera recursos ni ingresos para quien lo realiza; en rigor, y como ya se ha insistido tantas veces, es *un trabajo no remunerado, subvalorizado y obviado en las cuentas nacionales*. Por tanto, la existencia de la posibilidad de que las amas de casa sean titulares de una cuenta no implica que estén en condiciones más equitativas respecto a quienes desempeñan otras laborales. Si bien es un logro y un avance para la cultura laboral y los derechos sociales el que una legislación sobre seguridad social reconozca que el ama de casa trabaja, debemos tener en cuenta también que mientras sea un trabajo no remunerado las posibilidades de acumular fondos para una pensión son, en el mejor de los casos, lejanas. Quizás las más beneficiadas con esto sean las personas que están empleadas en el trabajo a domicilio. Su desempeño generalmente ocupa mano de obra femenina (*cf.* Chen, Sebstad y O’Connell, 1999; Standing, 1999; véase *infra*). En este caso, el “ama de casa” (como sigue siendo definida en muchas Encuestas de Caracterización Socioeconómica), sí genera recursos y puede aportar a una cuenta individual. Probablemente, una legislación que, como la argentina, contempla la posibilidad de que las amas de casa acumulen fondos para el retiro, representa una ventaja para quienes desempeñan esta modalidad de ocupación.

Las mujeres, sin embargo, en cada país deben hacer un balance de las pérdidas y ganancias que puede traer consigo una reforma, intentado disminuir las primeras y optimizar las últimas. Para eso se requiere que las mujeres, movilizadas o no, participen en el debate público acerca de la calidad de la reforma y de las implicancias para ellas. Particularmente en los países que aún no han puesto en marcha reformas, es importante que los movimientos de mujeres pongan en la agenda pública sus demandas para lograr que no sean las más castigadas, como ha sucedido en los países que ya han instaurado un sistema de capitalización individual. En aquellos países en los que las reformas ya están vigentes, se debe hacer notar el castigo económico que el nuevo sistema infringe a la mujer para así poder plantear las reformas pertinentes.

## **2. El trabajo, la familia y las pensiones de la mujer**

El panorama que hasta ahora se ha venido mostrando le compete, principalmente, a las mujeres que participan en el mercado laboral. Ya en este ámbito se han hecho patentes las desigualdades y la poca equidad del régimen de contribuciones definidas. Sin embargo, un tipo de análisis como el que se ha desarrollado sufre de importantes sesgos en lo que a definición de trabajo se refiere; por lo mismo, se subestima el papel de vital importancia

del trabajo doméstico de la mujer para la continuidad económica y social de una comunidad. También omite el problema de la participación de la mujer en la economía informal y el tema de la estructura familiar beneficiaria de las pensiones de sobrevivencia. Todos estos sesgos sin duda inciden en el análisis de la situación de la mujer en los sistemas de pensiones reformados. El análisis que se presentará a continuación pretende mostrar otros aspectos de la dinámica y de la estructura socioeconómica que se deben tomar en cuenta en el análisis del impacto que tendrían las reformas para las mujeres.

### *2.1 ¿Qué entendemos por trabajo? El aporte económico del trabajo del hogar*

Gran parte de las categorías de la cultura laboral de los últimos 150 años definen trabajo como la actividad remunerada desempeñada por un individuo que ha intercambiado su fuerza laboral en el mercado. Esto, para una familia, implica que quien participa en dicho intercambio va a proveer los ingresos necesarios para la subsistencia de su grupo familiar a través del salario percibido. Quien puede hacerse cargo de esta tarea es aquél cuyos roles le permitan salir del ámbito doméstico para ‘ganarse la vida’. La distribución sexual del trabajo y la distribución de roles productivos y reproductivos, que imperan incluso hasta nuestros días, confinan a la mujer a hacerse cargo de las tareas domésticas mientras el hombre se ocupa de proveer los medios materiales mínimos para la subsistencia de la familia.

Esta concepción patriarcal del trabajo es la que predomina en la legislación laboral de la gran mayoría de los países del mundo. Se dice que trabajo es toda aquella actividad física asalariada que está orientada a la generación de un producto acordado por un contrato entre un empleador y un empleado. Así, las tareas del hogar ni se contabilizan como trabajo ni se cuentan como desgaste físico.

Para la legislación en seguridad social esta definición trae aparejadas muchas consecuencias. El derecho a pensiones, entendido como uno de los aspectos de la seguridad social a los que se refieren los derechos sociales, es uno de los logros sociopolíticos más importante de la primera mitad del siglo XX en materia de ciudadanía<sup>9</sup>. La declaración de derechos sociales apuntaba a la protección del trabajador, definido en el sentido convencional de “asalariado”, para que pudiera vivir la vida de un ser civilizado. Quien “trabaja”, tiene derechos.

El sesgo de una concepción tal es evidente. En primer lugar, contiene una evidente confusión entre empleo y trabajo (Cortajarena, 1999: 174; Peralta, 1999: 238 y ss.; Arriagada, 34 y ss.). El empleo es la relación contractual entre dos partes mediante la cual un individuo recibe una remuneración por la producción de alguna mercancía material o simbólica. El trabajo es el desempeño de una actividad física o mental orientada al logro de un fin. Todo empleo implica un tipo de trabajo, pero no todo trabajo es un empleo. Por lo mismo, la titularidad de derechos sociales que hasta ahora se han

---

<sup>9</sup> Así lo entiende Marshall (1992: 8).

consagrado en las legislaciones de seguridad social corresponde a los que están empleados y no a los “trabajadores” en sentido estricto.

Las consecuencias del predominio de la definición convencional para el trabajo de la mujer que la división de roles le asigna son poco equitativas. La mujer encargada de las tareas del hogar, al igual que el hombre con empleo, *trabaja*. Además, este trabajo genera valor agregado y es un gran aporte no reconocido para la economía y su continuidad. Las actividades de reproducción y la crianza de los hijos, las que incluyen la transformación de bienes producidos y comercializados a través del mercado, y las del cuidado familiar y mantención del hogar, tendrían un costo monetario si la mujer no estuviera condenada a ello por las normas y convenciones sociales que rigen la división sexual del trabajo. En efecto, si la mujer no cuidara a los hijos, la familia debería contratar a alguien que si lo hiciera; lo mismo pasaría si no cocinara, limpiara o no hiciese nada de lo que la mayoría de las mujeres está condenada a hacer por la vigencia de las pautas culturales que determinan la división de roles. El desempeño del rol de ama de casa, en particular, implica una jornada de trabajo no remunerada que le generan ahorros de magnitud a las economías nacionales. Como lo han hecho notar ya muchos autores:

*“En... sentido [convencional], el derecho al trabajo implica el desempeño de alguna actividad a cambio de remuneración. De ahí, cabría preguntarse si la actividad que desarrollan las mujeres en la atención del hogar y de los hijos, no es un trabajo. Pues en... sentido [convencional] no, ya que tradicionalmente se ha denominado como 'inactivas' o 'mantenidas', en su sentido peyorativo, a las mujeres que se dedican a esas actividades. A este respecto cabe destacar lo desafortunado de tal consideración, pues el papel de la maternidad durante tantos milenios y desde épocas primitivas ha sido algo tan natural que ha provocado que pase inadvertida la importancia que ese trabajo ha tenido para minimizar las situaciones de riesgo a las que están expuestos los menores [...] Nunca se ha considerado como 'trabajo' el que la madre cuide el hogar y atienda a los hijos... Ahora bien, entonces, ¿una mujer dedicada al hogar y a los hijos es desempleada? Pues en el sentido [convencional]..., sí. En la realidad, es una actividad de 24 horas al día, generalmente sin derecho a vacaciones ni días de descanso, y comúnmente sin remuneración... pocos esfuerzos concretos [se] han hecho para dar el reconocimiento y protección legal que representan las responsabilidades en el hogar y del cuidado de los hijos” (Peralta, 1999: 238 – 239).*

El PNUD (1995: 109) estima que el aporte no reconocido de la mujer al crecimiento económico corresponde a casi 11 billones dólares en todo el mundo. En este sentido, el trabajo de la mujer no sólo es castigado con la falta de salario, sino además con la exclusión de su actividad de las cuentas nacionales y, lo más importante, del resguardo de sus derechos como *trabajadora*, entre los cuales, sin duda, debe estar el derecho a pensión.

En esa medida, las reformas coherentes a los sistemas de pensiones, para que sean no sólo equitativas, sino además igualitarias y justas, tienen que tomar en cuenta que la protección al *trabajador/a* debe incluir el trabajo que se ocupa de las tareas domésticas y reproductivas. Esto implica, principal pero no únicamente, que las leyes contemplen la

protección del ama de casa. De no hacerlo, seguiría reproduciendo las mismas desigualdades y omisiones que genera el mercado de trabajo.

## 2.2 El trabajo informal y el empleo doméstico

La mayor parte del sector informal en América Latina emplea mano de obra femenina. Los datos recopilados hasta 1992 muestran de manera contundente esta realidad en siete de los nueve países que han aplicado reformas al sistema de pensiones

Cuadro 1  
Población Ocupada en el Sector informal Urbano

País	Empleadores con menos de 5 empleados		Asalariados en establecimientos de menos de 5 empleados <sup>a</sup>		Trabajadores por cuenta propia <sup>a</sup>		Empleados domésticos		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	H	M
<b>Argentina</b>	5.0	1.9	16.1	13.0	24.0 <sup>b</sup>	25.4 <sup>b</sup>	0.3	11.6	<b>45.9</b>	<b>51.9</b>
<b>Bolivia</b>	5.2	1.7	14.9	1.6	27.5	51.3	0.5	7.9	<b>48.1</b>	<b>62.5</b>
<b>Chile</b>	3.1	1.9	14.1	11.3	20.2	18.1	0.2	18.6	<b>37.6</b>	<b>49.9</b>
<b>Colombia</b>	-	-	-	-	26.8	24.5	0.2	11.9	-	-
<b>Costa Rica</b>	4.4	1.4	9.6	9.7	16.5	16.6	0.0	9.3	<b>30.5</b>	<b>36.9</b>
<b>México</b>	4.6	2.0	20.5	16.1	15.4	21.6	0.5	8.8	<b>41.0</b>	<b>48.5</b>
<b>Uruguay</b>	3.6	1.3	10.3	8.4	20.4	19.8	0.1	16.7	<b>34.4</b>	<b>46.2</b>

Fuente: CEPAL. Reproducido a partir de Pollak (1997: 54 - 55)

<sup>a</sup> Excluidos los Profesionales y Técnicos

<sup>b</sup> Incluidos los profesionales y técnicos

Gran parte de las altas tasas de empleo femenino informal se debe, entre otras cosas, a que, por un lado, una alta proporción de los empleos domésticos se desempeñan para realizar labores definidas que las normas sociales asignan a las mujeres y éstos usualmente son informales. Por otro, a que las transformaciones productivas en curso dan lugar a procesos de desintegración vertical y cadenas productivas que están generando una variedad de empleos cuyo desempeño se puede realizar en la casa. En el desempeño de éstos se pueden conciliar las actividades del cuidado de los hijos y la generación de recursos para la unidad familiar (para análisis y datos, véase Chen, Sebstad y O'Connell, 1999; Standing, 1999).

La mayor parte de las legislaciones en seguridad social excluyen de manera explícita la cobertura de los que están empleados en el sector informal. Esto es común sobre todo en los sistemas de reparto. La realidad otra vez confirma que la gran castigada es la mujer. Los sistemas de capitalización individual, en la medida que abren la posibilidad de la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes, subsanan en algo esta situación, puesto que los que participan en el mercado informal pueden contribuir a una cuenta de retiro. Sin embargo, estos regímenes no protegen al trabajador de la precariedad propia del sector. Largos períodos de desempleo, alta rotación y en general condiciones de mala calidad que en algunos casos ponen en riesgo la salud e integridad del trabajador, son aspectos que no contempla la seguridad social. Para las

mujeres, a esta precariedad se suma al hecho de tener que conciliar las tareas del hogar y las obligaciones laborales. La adaptación de los horarios de trabajo a ambas tareas, las grandes distancias que debe recorrer entre el lugar de trabajo, el hogar y, en muchos casos, la institución que se encarga del cuidado de los hijos mientras ellas trabaja, son factores que determinan que la mujer esté empleada en bajas condiciones de calidad. Ningún sistema de pensiones o de seguridad social cubre estas contingencias.

El caso del empleo doméstico es muy peculiar. Gran parte de las labores están ocupadas en actividades de cuidado de hijos, enfermos y en general de personas. Algunas investigaciones recientes muestran de manera clara que ésta es una de las actividades más subvaloradas en términos económicos y de prestigio en las sociedades de la región<sup>10</sup>. Esta subvaloración tiene directa relación con el cuidado de los otros, y es evidente incluso cuando se la compara con actividades vinculadas al cuidado del patrimonio material. Gran parte de las mujeres que están empleadas en el servicio doméstico se dedican a las labores de cuidado.

Los sistemas reformados abren la posibilidad de la acumulación de una cuenta individual sin estar vinculado por un contrato de trabajo a un empleador. Sin embargo, no cubre ni la precariedad ni la subvaloración ni los riesgos propios de la actividad informal. Algunos países como Colombia y México contemplan la cobertura de pensión del empleo doméstico y, en algunos casos, suele financiarse con un fondo solidario<sup>11</sup>. En otros, por el contrario, no ocurre lo mismo. La cobertura del sistema argentino, por ejemplo, no contempla a las empleadas domésticas ni a los trabajadores rurales. Ambos grupos están excluidos de las prestaciones de desempleo y, en el supuesto de las empleadas domésticas, también de las prestaciones familiares. Los trabajadores independientes o autónomos sólo se encuentran incluidos en los regímenes de previsión social.

### *2.3 La cobertura de las rupturas familiares, de los lazos no legales de unión de pareja y de las madres de hijos naturales*

Todos los regímenes de pensiones, tanto en el sistema de reparto como en el de capitalización individual, están diseñados para proteger a los sobrevivientes dependientes de un afiliado o de un pensionado. En gran parte de los casos, los beneficiarios son los miembros de una familia legalmente constituida en la cual no se han previsto rupturas matrimoniales ni otras formas de vínculo de pareja.

Si el matrimonio durara hasta que la muerte los separe, estos regímenes estarían diseñados de manera adecuada a la realidad. Sin embargo, en América Latina el modelo nuclear de familia formada por un proveedor masculino y el resto del grupo familiar no es mayoritario ni tampoco el más común, la proporción de rupturas matrimoniales está en

---

<sup>10</sup> Los hallazgos a los que se hace referencia son parte de una investigación que está realizando Lieve Daeren, a quien agradezco mucho el que me haya facilitado uno de sus informes aún sin publicar.

<sup>11</sup> Esta medida no anula los efectos previsionales de la poca equidad que implica el desempeño de estas labores ni la intermitencia e irregularidad que las caracteriza.

aumento y las segundas nupcias son cada vez más comunes. El desempeño de la jefatura en familias monoparentales por parte de la mujer también es un dato notorio.

Cuadro 2: Tipos de hogares y Familias según jefatura de hogar. Áreas Urbanas. 1994  
Fuente: Arriagada (1997: 12)

País	Jefatura Femenina		Jefatura Masculina	
	Unipersonal <sup>a</sup>	Nuclear <sup>b</sup>	Unipersonal <sup>a</sup>	Nuclear
<b>Argentina</b>	10.4	7.2	4.9	59.4
<b>Bolivia</b>	2.9	8.6	4.7	62.6
<b>Chile</b>	4.5	7.6	3.5	56.5
<b>Colombia</b>	2.7	9.5	2.3	54.7
<b>Costa Rica</b>	3.2	10.0	2.6	57.1
<b>México</b>	3.0	7.4	3.0	63.4
<b>Uruguay</b>	11.0	7.5	4.2	55.4

En todos los países la proporción de familias nucleares monoparentales han tendido a aumentar. En la mayoría de los casos, en este tipo de familia la jefatura corre a cargo de la mujer. Una de las principales causas de este fenómeno es la ruptura familiar. La tasa de incidencia de la pobreza en familias monoparentales con jefatura femenina en casi todos los casos dobla a su par con jefatura masculina (Arriagada, 1997: 15 y ss. y cuadro 6; CEPAL, 1995: 91 y 92).

En materia previsional, el impacto de esta realidad es muy alto para las mujeres. Las mujeres divorciadas suelen conservar la tutoría legal de los hijos y esto, en muchos casos, implica el abandono de sus carreras profesionales para hacerse cargo de su cuidado. Los ingresos que percibe rara vez exceden la pensión familiar que otorga. Si es que la otorga, el ex cónyuge. Sin embargo, en la mayoría de las legislaciones reformadas, no tiene derecho a pensión de sobreviviente. Si a esto se le suma que, por haber abandonado el mercado laboral, tampoco tiene derecho a jubilación propia<sup>12</sup>, entonces queda en situación de desprotección absoluta.

Cuando las legislaciones cubren la pensión de sobreviviente del ex cónyuge, usualmente ponen como condición que el beneficiario no haya establecido otro vínculo de pareja. Sin embargo, no dice nada del causante. Éste último puede haber celebrado uno o más matrimonios posteriores y sus ex cónyuges pueden no haber contraído relación alguna de pareja. ¿Cómo se reparte la pensión entre ambas/os viudas/os? Ninguna legislación cubre esta contingencia. Esta situación vuelve a generar el impacto más negativo sobre la mujer. Que exista menor proporción de familias monoparentales con jefatura masculina probablemente tenga relación con la tasa de segunda nupcialidad del hombre y con el hecho de que la mujer, por regla general, se hace cargo de la custodia de los hijos<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Demás está decir que ser beneficiaria de asistencia social jamás va sustituir económicamente a la pensión.

<sup>13</sup> No se pudo acceder a datos que confirmaran esta hipótesis



Por otro lado, los derechos a pensión de las/os convivientes están condicionados por los años de duración de la pareja o por la existencia de hijos comunes. Pero se anula, como sucede en el caso mexicano, si dos o más convivientes reclamaren la condición de tales. En Chile, por ejemplo, no existe divorcio vincular. Para acabar la relación se recurre al artificio legal de la anulación. Este trámite, sin embargo, tiene un alto costo monetario y, por tanto, no está al alcance del común de la población. Por eso, el concubinato es una forma común de relaciones de pareja. En tal caso, la mujer (o, en su defecto, el hombre) no es beneficiaria de pensión de sobrevivencia a menos que la pareja tenga hijos en común. Aún así, el porcentaje de la pensión que le corresponde es de 30 ó 36%. La primera mujer, que es en muchos casos la única cónyuge legalmente reconocida, es beneficiaria de una pensión que bordea el 60 ó 70%, dependiendo de la existencia de hijos con igual derecho. La legislación chilena castiga económicamente no sólo a los sobrevivientes de causantes que hayan disuelto su primer vínculo matrimonial, sino también a la mujer que haya osado a formalizar una relación con un hombre que no respeta el mandato del matrimonio de por vida. En casi todas las legislaciones, el ex cónyuge pierde derecho a pensión si contrae una nueva alianza de pareja.

Otra omisión importante se refiere a la cobertura de las madres de hijos naturales. Casi ninguna legislación contempla dicha condición. En muchos casos, las madres que están en esa situación tienen que abandonar el mercado laboral para hacerse cargo del cuidado de los hijos<sup>14</sup>, puesto que son ellas las que son responsables de la custodia legal. Esta situación conduce no sólo a que no tengan derecho a pensión de sobrevivencia, sino a que no puedan acceder a las condiciones óptimas de derecho a una pensión propia. El nivel de resguardo de sus derechos son muy bajos; en muchos casos ni siquiera tienen derechos. Sin duda, quien sale más perjudicado es, otra vez, la mujer.

### **3. La Mujer en la legislación latinoamericana reformada**

La titularidad de los derechos a pensión de la mujer en las legislaciones reformadas siguen un patrón que, en términos generales, es común a todas. Sin embargo, en cada una se pueden observar normativas particulares que o bien le otorga o priva de derechos generales o especiales, o bien están basadas en prejuicios y supuestos que, en última instancia, ponen en duda su neutralidad en términos de género. A continuación se ofrecerá un panorama general de cada una de las legislaciones de los países analizados y se analizarán las leyes específicas que se refieren de forma manifiesta o implícita a la mujer.

#### *3.1 Argentina*

La reforma al sistema de pensiones argentino está consagrado en la ley nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) N° 24241, del 13 de octubre de

---

<sup>14</sup> Arriagada (1997: 35) hace notar que muchas madres solteras son adolescentes. Esto implica además el abandono de la enseñanza escolar, con lo cual disminuyen sus posibilidades de integrarse al mercado laboral o de acceder a empleos de buena calidad (cf. Ruiz-Tagle, 2000).

1993. Mediante ésta se instaure un régimen mixto en el que conviven un Sistema de Reparto y otro de Capitalización Individual.

El primero se caracteriza por ser un sistema solidario, donde el Estado Nacional otorga cinco tipos de prestación: *a*) Prestación Básica Universal (PBU), que se paga a todos los afiliados al SIJP, cualquiera que sea el régimen elegido; *b*) Prestación Compensatoria (PC), destinado a los que estaban afiliados al anterior sistema previsional; *c*) Prestación Adicional por Permanencia (PAC), a la que tienen derecho aquellos afiliados que hayan optado por permanecer en el régimen de reparto; *d*) Prestación por edad avanzada, reconocida a aquellos afiliados que no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones mencionadas anteriormente y *e*) Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento.

Por su parte, el régimen de capitalización individual se basa en las aportaciones del afiliado en una cuenta individual, ya sean obligatorias o voluntarias. Estas aportaciones son administradas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Los beneficios que se reconocen en el Régimen de Capitalización son *a*) Jubilación Ordinaria, financiada por el saldo de la cuenta y percibida según la modalidad elegida por el beneficiario (Retiro Programado, Renta Vitalicia Previsional o Retiro Fraccionado); *b*) Retiro por Invalidez; *c*) Pensión por Fallecimiento del afiliado activo o del beneficiario de la Pensión de Jubilación o del Retiro Transitorio por Invalidez.

La legislación contempla la vinculación voluntaria de las amas de casa en el artículo 3, inciso b), N° 5. Además, existe una ley especial que legisla al respecto: la ley 24828 de marzo de 1997. En este sentido, las amas de casa son titulares por derecho propio a poseer una cuenta individual en la que pueden acumular fondos para una pensión de retiro. Una normativa de este tipo establece el derecho del ama de casa a poseer, autónomamente y no en calidad de dependiente, una pensión que sea producto de su propios ahorros y, principalmente, de un fondo solidario que recibiría aportes públicos y privados. En cierto sentido, ésta es una forma de reconocer que el ama de casa *trabaja*, al igual que quien está empleado y recibe remuneración. Sin embargo, no establece ni que el trabajo del hogar deba ser remunerado ni de donde se obtendrán, aparte del posible “Fondo Solidario para las Amas de Casa”, los recursos para hacer financiar sus pensiones<sup>15</sup>. La ley citada expresamente sanciona que las amas de casa no pueden acceder a las prestaciones del Instituto Nacional de Seguridad Social, que es el que administra el pilar público del SIJP. Su pensión, entonces, dependerá de sus aportes a una cuenta individual y del buen uso del “Fondo Solidario”. Pero sigue pendiente el problema referido al carácter no remunerado del trabajo del hogar.

---

<sup>15</sup> En este sentido, el Estado Venezolano ha sido más tajante al respecto. En el artículo N° 88 de su nueva Constitución Política formula la siguiente declaración: “*El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley*”. Acá no sólo se reconoce explícitamente el trabajo del hogar como, precisamente, *trabajo*, la titularidad y el derecho consiguiente a la cobertura de la seguridad social, sino además, y esto es un aspecto muy importante, *quién* se hará cargo.

Como ya se ha señalado más arriba, las mujeres que más se beneficiarían con esta ley son las que desempeñan labores que caben dentro de la categoría de “trabajo a domicilio”. Chen, Sebstad y O’Connell (1999: 606) estiman que las mujeres empleadas en este tipo de trabajo alcanza a un 8% de la fuerza laboral en Buenos Aires y a un 10% en Rosario y Córdoba, sólo en el sector manufacturero. Con esto, sin duda, la cobertura del sistema de pensiones se amplía en gran medida. Sin embargo, y se insistirá en esto hasta el cansancio, el ama de casa, en sentido estricto, sigue desempeñando un trabajo que no es remunerado y en que, por lo mismo, sus posibilidades de aportar a una cuenta individual de retiro son muy remotas.

Las mujeres reciben Prestación Básica Universal a la edad de 60, mientras que los hombres a los 65 y siempre que acrediten 30 años de servicio con aportes computables. [Art. 19, incisos a), b) y c)]. ¿Qué consecuencias tiene esta normativa para las mujeres? Suponiendo que una mujer es profesional y se integra al mercado laboral a los 25 años de edad, sólo puede evitar aportaciones por 15 años. Sin embargo, siempre puede optar por continuar su actividad laboral hasta los sesenta y cinco años de edad. Si lo hiciera, podrá compensar el exceso de edad con la falta de servicios, en la proporción de 2 años de edad excedentes por 1 de servicios faltantes. Un hombre que se integra a la misma edad puede evitar aportaciones por un lapso de 20 años. Ya se ha insistido muchas veces en que la mujer, por su rol asociado a la reproducción, tiende estar mucho más tiempo ausente del mercado laboral. El hombre usualmente no se desvincula por estos motivos y, por regla general, muestra una continuidad mayor en la permanencia en los empleos y en el mismo mercado de trabajo.

El régimen de capitalización individual otorga prestaciones por concepto de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento del afiliado o beneficiario. Al igual que en el caso de la PBU, tienen derecho a la jubilación ordinaria los afiliados hombres cuando cumplen 65 años de edad y las mujeres a los 60. El artículo 111 permite que el afiliado, de común acuerdo con el empleador, siga trabajando después de alcanzada esta edad. En ese caso puede o bien postergar el inicio de la percepción de su jubilación ordinaria o bien acceder a ella.

El artículo 53 establece que en caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión la viuda, el viudo, la conviviente, el conviviente; y los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas (si no gozan de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, a menos que opten por esta pensión, y sólo hasta los 18 años de edad). El viudo o el conviviente deben demostrar que eran dependientes de la causante, pero no sucede lo mismo con las beneficiarias.

Para que la o el conviviente acceda a la pensión, se requiere que el o la causante se haya separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y “hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio” por lo menos 5 años antes del fallecimiento. El plazo de convivencia se reduce a 2 años cuando existe hijos reconocidos por ambos. El derecho a pensión del o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite si fue declarado culpable de la separación personal o del divorcio. Si no lo fuera y si el causante hubiera estado contribuyendo al pago de alimentos o éstos hubieran sido demandados

judicialmente, o si hubiera dado causa a la separación personal o al divorcio, la prestación se otorgará al cónyuge y al conviviente por partes iguales.

Los porcentajes de pensión de sobreviviente son los siguientes (artículos 98):

- a) el 70% para la viuda, viudo o conviviente, no existiendo hijos con derecho a pensión
- b) el 50% para la viuda, viudo o conviviente, cuando existan hijos con derecho a pensión
- c) el 20 % para cada hijo.

Se modifican si hay concurrencia de beneficiarios.

### *3.2 Bolivia*

Los programas previsionales en Bolivia datan del año 1831, cuando se crea el Fondo de Jubilaciones para los funcionarios del Estado. En 1956 se promulga Código de Seguridad Social basado en los principios de universalidad, reparto y solidaridad. Cubría las contingencias de riesgos de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales de corto y largo plazo, invalidez, vejez, muerte, asignaciones familiares y vivienda popular. El sistema contemplaba que las aportaciones para su financiamiento fueran tripartitas: los trabajadores, los empleadores y Estado, en distintos porcentajes cada seguro.

El nuevo Sistema de Pensiones se estableció a través de la Ley de Pensiones N° 1732, del 29 de noviembre de 1996. Se reemplaza el principio solidario por el de Capitalización Individual, con lo cual se sustituye completamente el régimen de pensiones de la Seguridad Social. El nuevo sistema entra en vigencia el 1° de mayo de 1997. Todas las personas que hasta esta fecha se encontraban trabajando en condiciones de dependencia laboral, adscritas o no al Sistema de Reparto, quedaron automáticamente afiliados al nuevo sistema.

La reforma del sistema tiene dos componentes. Por un lado, el Seguro Social Obligatorio (SSO), de largo plazo, que comprende las prestaciones de jubilación, de invalidez, muerte y riesgos profesionales. Por otro, la administración de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidas en beneficio de los ciudadanos bolivianos, destinadas a financiar el pago de una anualidad vitalicia, denominada "Bono Solidario" (Bonosol) y el pago de gastos funerarios.

El SSO está financiado por el sistema contributivo a través de las aportaciones que provienen exclusivamente de los trabajadores. Toda la población en general que haya alcanzado la edad de 65 años o más, es beneficiaria del Bonosol.

El sistema de Seguridad Social boliviano es obligatorio para todas las personas, nacionales o extranjeras, que trabajen en el país y que presten servicios remunerados a un empleador.

Las fondos acumulados son Administrados por las Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). La Dirección Nacional de pensiones se hace cargo de la administración

del sistema de reparto que está en proceso de extinción. En este momento, existen dos que fueron elegidas a través de una licitación internacional. Las pensiones de invalidez, vejez y muerte se financian mediante la capitalización individual en base al 10% del total de las retribuciones. Este porcentaje se acumula en la cuenta individual del afiliado.

El artículo 5 establece que el cónyuge o conviviente supérstite, mientras no contraiga nuevo matrimonio o sostenga relación de convivencia, es derechohabiente de primer grado .

La prestación de jubilación se pagará al Afiliado, independientemente de la edad, cuando tenga en su cuenta un monto que permita el financiamiento de una Pensión igual o superior al 70% de su Salario Base y de la prestación por muerte para sus derechohabientes. A partir de los 65 años de edad, el Afiliado, independientemente del monto acumulado en su Cuenta Individual, tendrá derecho a solicitar voluntariamente la prestación de jubilación en su favor y de sus Derechohabientes. La prestación por muerte consiste en pensiones de sobrevivencia de las cuales son beneficiario los derechohabientes cuando el afiliado fallezca.

Los recursos de la Cuenta Individual del Afiliado fallecido con más de 65 años de edad, no pensionado por jubilación y del Afiliado fallecido que no cumpla los requisitos para recibir las pensiones del seguro de riesgo común o por el seguro de riesgo profesional, serán utilizados para la contratación de Pensiones en favor de sus Derechohabientes. El Bonosol se recibe a partir de los 65 años de edad y hasta su fallecimiento

El artículo 24 establece que las personas que inicien relaciones de dependencia laboral quedarán afiliadas al seguro social obligatorio de largo plazo, a partir del momento en que se inicie dicha relación. Pero además, las personas sin relación de dependencia laboral pueden afiliarse al SSO mediante el pago de su primera cotización. Esta normativa, como ya se ha señalado, abre la posibilidad de que las mujeres amas de casa, las empleadas domésticas, y las trabajadoras independientes sean titulares de una cuenta individual.

### *3.3 Chile*

La Seguridad Social chilena surge con la legislación social de principios de siglo. La Constitución establece que el Estado debe garantizar el acceso de todas las personas a prestaciones básicas uniformes tanto a través de instituciones públicas como privadas y ha de supervisar el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social.

El régimen es contributivo y general para todos los afiliados. De adscripción voluntaria para los trabajadores independientes y obligatoria para los trabajadores por cuenta ajena. La excepción la constituyen los miembros de las fuerzas armadas, policía y personal penitenciario uniformado, que cuentan con su propio sistema previsional. Junto

al sistema contributivo existe un sistema asistencial en favor de las personas que carecen de recursos y no pueden acceder a prestaciones en algún régimen previsional.

La cobertura por vejez, invalidez y supervivencia, por salud y por riesgos laborales, se otorga a través de seguros sociales. Algunos de ellos se estructuran en un régimen financiero de reparto (salud y riesgos laborales), mientras que el de pensiones lo hace a través de un régimen financiero de capitalización individual que, en la actualidad, convive con uno de reparto simple en extinción.

Las aportaciones financieras a los seguros sociales provienen de cotizaciones a cargo de los trabajadores. Están a cargo de los empleadores las cotizaciones por riesgos laborales. Las cotizaciones corresponden a porcentajes de las retribuciones mensuales imponibles, existiendo un mínimo y un máximo como topes de cotización.

El Estado administra las prestaciones asistenciales de salud, pensiones y prestaciones familiares, en favor de las personas que carecen de recursos suficientes. En el caso de las pensiones, garantiza montos mínimos; cubre los déficits presupuestarios de algunos regímenes de pensiones y de salud; garantiza el pago de los "bonos de reconocimiento" en el nuevo sistema de pensiones y se hace cargo de la financiación de las prestaciones familiares y de los subsidios de cesantía. También administra el sistema de reparto, que está en proceso de extinción, mediante el Instituto de Normalización Previsional (INP). Toda la demás gestión de las pensiones corre a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

El sistema de capitalización individual, pionero en el mundo, se estableció a través del Decreto Ley 3500 de 1981. Otorga prestaciones que consisten en pensiones por vejez, invalidez y supervivencia. En el nuevo sistema, se accede a la pensión por vejez, si el afiliado cuenta con la edad determinada y el saldo en la cuenta de capitalización. El afiliado puede anticipar su pensión por vejez, es decir, acceder a la pensión antes de cumplir la edad fijada, si cumple los requisitos fijados respecto al saldo de su cuenta y a la cuantía de la pensión. En el antiguo sistema, junto con la edad, se exigen unos años mínimos de cotizaciones. En ambos sistemas, existen normas específicas que permiten acceder a la pensión antes del cumplimiento de la edad fijada, si se realizan trabajos pesados o penosos.

El afiliado cotiza el 10% de su remuneración, más una cotización adicional, variable, destinada a financiar la comisión de la administradora (AFP) y la prima del seguro que se contrata para el caso de que el saldo de la cuenta no permita financiar las pensiones de invalidez y/o de supervivencia que correspondan.

El saldo de la cuenta individual incluye la cotización y su rentabilidad, el bono de reconocimiento, de corresponder, y en el caso de las pensiones de invalidez o supervivencia puede añadirse, de ser necesario, la aportación del seguro. El Estado, en el caso de que el saldo no sea suficiente, asegura una pensión mínima.

En el antiguo sistema, la cotización, a cargo del afiliado, varía según el régimen de que se trate. Por lo general se exigen 10 años de cotizaciones más el cumplimiento de una edad, para poder acceder a la pensión.

Tienen derecho a pensión de vejez los afiliados que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad si son hombres, y sesenta años de edad si son mujeres. Si no cumplen con los requisitos establecidos, no podrán pensionarse por invalidez y la Administradora quedará liberada de la obligación y responsabilidad de prestar pensiones de sobrevivencia.

Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia son el o la cónyuge sobreviviente, los hijos legítimos, naturales o adoptivos, los padres y la madre de los hijos naturales del causante. El artículo 6 señala que la cónyuge sobreviviente, para ser beneficiaria de pensión de sobrevivencia, debe haber contraído matrimonio con el causante a lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de su fallecimiento o tres años si el causante era beneficiario de pensión. Tales restricciones no se aplican si cuando el causante fallece, la cónyuge se encuentra embarazada o si tuvieron hijos comunes. Sin embargo, el susodicho artículo no establece las mismas condiciones para los sobrevivientes hombres. Demás está decir que no se le puede pedir que esté embarazada. En cambio, el cónyuge hombre, de acuerdo al artículo 7, es beneficiario de la pensión de sobreviviente sólo si es inválido (a menos que quedaren hijos comunes). Las implicancias de esta distinción pueden, a primera vista, ser inocentes y cualquiera puede pensar que benefician a las mujeres; porqué, entonces, el hombre no sería titular de una pensión de sobrevivencia. Entre otras cosas, en esta legislación podría estar contemplando favorecer la mayor esperanza de vida de la mujer. Pero también se puede suponer que la legislación se basa en la premisa de que la mujer depende económicamente de su marido (como casi explícitamente lo reconoce la legislación uruguaya). En esa medida, tal y como se mencionó, la legislación sobre pensiones, de manera disfrazada, supone siempre que la mujer es dependiente.

Las madres de hijos naturales del causante tienen derecho a pensión de sobrevivencia si son solteras o viudas y viven “a expensas” del causante. El sentido de esta normativa es aún un poco difuso. En primer término, la segunda condición, que se cita de manera textual, hace pensar que la madre parasitaria del causante. Por otro lado, puesto que en Chile no existe divorcio vincular, las personas que inician una relación de pareja después de la ruptura matrimonial de alguna de las partes, no pueden contraer nuevamente matrimonio a menos que anulen el anterior. Como ya se señaló, esta posibilidad no es accesible para una buena proporción de la población. En este caso, la relación de convivencia se considera una relación que se da fuera del matrimonio y los descendientes son considerados naturales. Esta legislación en materia de pensiones castiga explícitamente las relaciones que no concuerdan con el modelo nuclear de familia legalmente instituido, puesto que la pensión de la madre de hijos naturales, como lo establece el inciso del artículo 58, corresponde a la mitad de la pensión de la cónyuge definida por un contrato matrimonial. Aún cuando la madre no tuviera una relación de convivencia con el causante, es igualmente penalizada.

La pensión de referencia de los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, establecida en el artículo 58, equivale a los siguientes porcentajes de la pensión de referencia del causante:

- a) 60% para la cónyuge o para el cónyuge inválido total y 43% para el cónyuge inválido parcial.
- b) 50% para la cónyuge o para el cónyuge inválido total y treinta y seis por ciento para el cónyuge inválido parcial, con hijos comunes que tengan derecho a pensión. Cuando los hijos dejen de tener derecho a pensión, los porcentaje corresponderán a los del inciso anterior
- c) 36% para la madre de hijos naturales reconocidos por el causante;
- d) 30% para la madre de hijos naturales reconocidos por el causante, con hijos comunes que tengan derecho a pensión. Si los hijos dejan de tener derecho a pensión, el porcentaje para la madre se eleva al 36%;

El resto se divide entre otros beneficiarios. Si dos o más personas reclaman la calidad de cónyuge o de madre de hijo natural del causante, el porcentaje que para cada una se dividirá por el número de reclamantes

### *3.4 Colombia*

El nuevo sistema de pensiones colombiano se creó con la Ley 100 de 1993 del Sistema General de Seguridad Social Integral. Su objetivo consiste en garantizar el derecho a la Seguridad Social. Este Sistema está formado por el conjunto de las entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, y por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios.

Con ella, el Estado deja de ser el encargado único de la prestación de los servicios de la Seguridad Social, y se establece un sistema competitivo, que, según establece la misma ley, permite mayor equidad, eficiencia y calidad dando participación al sector privado. Esto implica que cada ciudadano puede elegir voluntariamente la Entidad que le prestara la atención médica o la que le gestionará sus aportes para pensiones. Al igual que en el caso peruano, se establece un régimen paralelo de pensiones donde los afiliados pueden elegir a que sistema prefieren pertenecer.

El Sistema General de Pensiones, se financia con el porcentaje de cotización para la pensión de Vejez que es del 10% del Ingreso Base; las correspondientes cuotas se abonan en las cuentas de ahorro pensional. En el caso del Instituto de Seguridad Social (ISS), las cuotas se utilizan para el pago de pensiones de vejez y capitalización de reservas, mediante la constitución de un patrimonio autónomo, destinado exclusivamente a tales finalidades.

Para la financiación de la pensión de Invalidez, la pensión de Supervivientes y los gastos de administración del Sistema, incluida la prima del reaseguro con el Fondo de Garantía, el porcentaje de aporte, tanto para el ISS como para los Fondos de Pensiones, es



del 3,5%. El empleador asume el 75% del total de la cotización, y el trabajador el 25% restante. Los trabajadores independientes son responsables de la totalidad de la cotización. Los trabajadores afiliados, cuyo salario base de cotización sea igual o superior a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, deberán cotizar un porcentual adicional, a cargo exclusivo del trabajador, con destino al "Fondo de Solidaridad Pensional".

La organización financiera del Sistema establece un enlace financiero y solidario entre los regímenes subsidiado y contributivo, a través del Fondo de Solidaridad y Garantía.

El Fondo de Solidaridad y Garantía cuenta con cuatro subcuentas: la de "Solidaridad", la de "Compensación", la de "Promoción" y la de "Cuentas Catastróficas". La cuenta de solidaridad del Fondo usa sus recursos para apoyar el desarrollo del Régimen subsidiado, y su progresiva integración y homogeneización con el Régimen contributivo.

El Sistema General de Pensiones se encarga de reconocer y abonar las prestaciones correspondientes a la Vejez o Jubilación, Invalidez y Supervivientes. Igualmente, reconoce y abona la Indemnización sustitutiva de la Pensión y el Auxilio Funerario.

Existe un "Fondo de Solidaridad Pensional" que tiene por finalidad complementar las aportaciones del Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural o urbano, que carezcan de recursos para efectuar la totalidad de las aportaciones.

El Sistema está compuesto por dos Regímenes solidarios y excluyentes entre sí: el tradicional del ISS o Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el de los Fondos Privados de Pensiones o Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. En el primero, las aportaciones de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago a los beneficiarios de la pensión de vejez, de invalidez o de supervivientes, o una indemnización sustitutiva previamente definida. El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad está basado en el ahorro que proviene de las cotizaciones y de sus respectivos rendimientos financieros y la garantía de la pensión mínima. Los afiliados tienen derecho al reconocimiento y abono de las pensiones de vejez, invalidez y supervivientes, así como a las indemnizaciones sustitutivas, cuyas cuantías dependen de las aportaciones que hagan los afiliados y, en su caso, sus empleadores, y de los correspondientes rendimientos financieros.

El Sistema General de Pensiones está supervisado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que es el encargado de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas de empleo, trabajo, previsión y Seguridad Social, dentro de las directrices aprobadas por el Gobierno.

Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se adscriben la Superintendencia del Subsidio Familiar, el Instituto de Seguros Sociales (ISS), la Caja Nacional de Previsión

Social, el Servicios Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

A la Superintendencia Bancaria corresponde el control y la vigilancia de la administración de cada uno de los Regímenes del Sistema General de Pensiones, vigilando que éstos cumplan con sus obligaciones.

Entre los objetivos del sistema se puede observar la voluntad de garantizar “la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral” (artículo 6, N° 3). El Fondo de Solidaridad Pensional es el encargado de dicha ampliación de la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social. Las “madres comunitarias” son beneficiarias de dicho fondo

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

Se puede ser beneficiario de la Pensión de Vejez si se ha cumplido 55 años de edad, en el caso de la mujer, o 60 en el caso del hombre. Se establece como condición el haber cotizado un mínimo de mil semanas en cualquier tiempo. A partir del primero de Enero del año 2014, las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustarán a 57 años para la mujer y 62 años para el hombre (artículo 36).

Los beneficiarios a pensión de sobrevivientes son los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca. También son beneficiarios a la pensión de sobrevivientes el cónyuge o la o el compañera/o permanente supérstite. En este último caso, el o la conviviente debe haber convivido con el fallecido al menos de dos años seguidos con anterioridad a su muerte, excepto cuando tengan descendencia común.

Al igual que en caso chileno, el Estado colombiano aportara los recursos que sean necesarios para garantizar el pago de pensiones mínimas cuando la capitalización de los aportes de los afiliados y sus rendimientos financieros fueren insuficientes.

Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad tienen derecho a una pensión de vejez a la edad que escojan, siempre y cuando el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente. La mujer puede optar seguir trabajando en una relación de dependencia hasta que cumpla 60 años y el hombre hasta los setenta.

Los afiliados que a los 62 años de edad si son hombres y cincuenta y siete 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, siempre y cuando hayan cotizado por un mínimo de 1150 semanas, es decir, casi el equivalente a casi 22 años

### *3.5 Costa Rica*

La Seguridad Social costarricense tiene un desarrollo tardío en el ámbito iberoamericano, aunque ha logrado, en corto plazo, una cobertura significativa. Las Pensiones, antes de la reforma, se financiaban mediante un sistema de reparto, con una recaudación tripartita (empleadores, trabajadores y Estado). Respecto a la financiación del régimen no contributivo, la financiación provenía básicamente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que destina a esta finalidad el 20% de sus ingresos ordinarios. El régimen reformado costarricense es el más reciente en América Latina. La reforma instituye un sistema mixto apoyado en un régimen de ahorro colectivo que es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social y en un régimen de complementario de cuentas individuales en las cuales se puede acumular ahorros obligatorios y voluntarios. Existe también un régimen no contributivo, con cuantías básicas, para personas de escasos recursos económicos.

Los fondos acumulados en el Régimen de Pensiones Complementario servirán para obtener pensiones vitalicias, retiro programado y/o renta permanente una vez que se alcance la edad de retiro, que es de 55 y 60 para las mujeres y de 57 y 62 para los hombres, en los regímenes de reparto y de capitalización individual respectivamente. También se puede financiar el retiro con los aportes al régimen voluntario, pero el requisito de edad mínima es de 57 años.

A diferencia de otras legislaciones, el afiliado puede optar por la contratación de un seguro que proteja de las contingencias de invalidez y muerte. Además, la elección de los beneficiarios también es opcional. Si no hubiera registrado beneficiarios, entonces la prestación se otorga a quienes sucedan al afiliado. De acuerdo a la legislación que rige la Caja Costarricense de Seguro Social, los beneficiarios son la viuda, el o la conviviente con la que lleve vida de pareja por lo menos durante los dos años inmediatamente anteriores al fallecimiento, los hijos solteros hasta los 18 años. Es decir, la viuda es beneficiaria sólo cuando el marido no hubiera registrado a otros como beneficiarios.

### *3.6 México*

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 1996) que establece y regula el Nuevo Sistema de Pensiones, entró en vigor el primero de julio de 1997. Con ella se transforma el antiguo esquema de reparto con beneficios definidos en uno de contribución definida, en el cual las pensiones que se reciben dependen del monto acumulado a lo largo de la vida laboral.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro tiene como objeto primordial regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y la supervisión de los participantes en dichos sistemas. El órgano administrativo responsable de esta regulación es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Los aportes, sin embargo, siguen proviniendo de los aportes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. Entre sus objetivos se encuentra el garantizar “una pensión digna” a través de un sistema más justo, equitativo y viable financieramente. Se establece que los derechos adquiridos por los trabajadores en el sistema anterior van a ser respetados; de hecho, el trabajador tendrá la posibilidad de elegir entre la pensión otorgada por el sistema anterior o el nuevo. También se pretende motivar la “participación activa del trabajador”, asegurando la plena propiedad y control del trabajador sobre sus ahorros y permitiendo la libre elección por el trabajador de la Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE) que administrará los recursos de su cuenta individual.

El patrón está obligado a depositar bimestralmente en instituciones de crédito o entidades financieras las siguientes aportaciones:

- Una cuota del 2% al seguro de retiro calculada sobre el salario base de cotización del trabajador, con un límite superior de 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Una aportación del 5% sobre el salario base de cotización del trabajador que será destinado al fondo de vivienda administrado por INFONAVIT o FOVISSSTE con un límite superior de 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Estas cuotas y aportaciones son depositadas en una cuenta individual a nombre del trabajador que a su vez se subdivide en una subcuenta de retiro y otra de vivienda.

En el Nuevo Sistema de Pensiones está contemplada una tercera subcuenta de aportaciones voluntarias, en la cual el trabajador podrá ahorrar adicionalmente y tiene la posibilidad de hacer retiros una vez cada seis meses.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado en diciembre de 1959, es el organismo encargado de otorgar y cubrir los beneficios de los trabajadores cuyo empleador es el Estado.

Están afiliadas obligatoriamente las personas que establezcan una relación de dependencia laboral en calidad de empleados. También pueden afiliarse “los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados” y los trabajadores domésticos (artículos 12 y 13).

La viuda del asegurado y beneficiario de pensión corresponde al 90% de la que hubiese correspondido a aquel; la misma pensión corresponde al viudo o concubinario que haya sido dependiente económicamente de la asegurada. Tal como sucede en el caso

chileno y en el uruguayo, el hombre recibe pensión de sobrevivencia sólo en calidad de dependiente. En rigor, se asume que la mujer siempre es dependiente.

La conviviente tendrá derecho a pensión únicamente si el afiliado no tuviera esposa y siempre que haya convivido como si fueran matrimonio durante los cinco años anteriores a su muerte o si tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado tenía varias concubinas, ninguna de ella gozará de pensión. La cónyuge o concubina es acreedora de pensión mientras no contraiga nupcias o entre en concubinato. La viuda o conviviente que contraiga matrimonio recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la pensión otorgada.

No se tiene derecho a la pensión de viudez cuando la muerte del asegurado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio; cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace; o si al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio. Estos requisitos se anulan si al morir el asegurado o pensionado la viuda compruebe haber tenido hijos con él.

El Estado aporta los fondos que faltan para contratar una renta vitalicia, un retiro programado y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios (artículo 171).

### *3.7 Uruguay*

El sistema de seguridad social uruguayo (SSSU) cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (riesgos IVS), así como los riesgos de desempleo, enfermedad común, desempleo, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las cargas de familia.

El SSSU, en cuanto al alcance de la cobertura, es de carácter profesional, ligado por lo tanto al mercado formal de trabajo, tanto en calidad de asalariados como de trabajadores por cuenta propia y empleadores. Existe, sin embargo, desde 1919, un programa de prestaciones no contributivas por vejez e invalidez, de cobertura selectiva bajo prueba de ingresos, dirigido a la población en situación de carencia de recursos.

El nuevo régimen general de prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia entró en vigencia el primero de abril de 1996. Son beneficiarios los afiliados al Banco de Previsión Social (BPS). El sistema se define como un régimen mixto conformado por dos pilares: un pilar de solidaridad intergeneracional complementado (para ciertos casos), y un pilar de ahorro individual obligatorio al que puede sumársele el ahorro voluntario adicional. El pilar público opera en base al principio de reparto; se financia con los aportes sobre salarios, tributos específicamente afectados y asistencia financiera del

Gobierno Central, siempre que sea necesaria para lograr el equilibrio financiero; la prestación es de naturaleza definida y relativamente proporcional al salario de cotización del afiliado; la adscripción es obligatoria, no siendo posible sustituir la afiliación a este pilar por otro mecanismo; la gestión de este primer pilar está a cargo, obligatoriamente, del BPS. Uno de los fundamentos de este pilar es de carácter redistributivo, dirigido hacia los sectores de la sociedad de menores ingresos no integrados en sectores estructurados del mercado de trabajo. Las prestaciones son de carácter selectivo, se financian por vía tributaria y tienen carácter asistencial.

El segundo pilar es un sistema de contribuciones definidas y su gestión corre por cuenta de entidades privadas especialmente creadas para tal fin. Al igual que en otros países, la afiliación de los trabajadores por cuenta propia es voluntaria. Opera bajo la modalidad de capitalización individual; establece un régimen de aportación definida para el riesgo de vejez, y de prestación definida para los riesgos de invalidez y sobrevivencia; se financia a través de aportes personales sobre salarios; la prestación es proporcional al nivel de las aportaciones y la rentabilidad de inversiones; la adscripción es obligatoria, con un tope o techo de cotización.

Existe, a cargo del BPS, un programa de prestaciones por invalidez y vejez, sujeto a examen de ingresos, que tiende a proporcionar un ingreso mínimo a los absolutamente incapacitados para todo trabajo, cualquiera que sea su edad, o a aquellos que, contando con 70 ó más años de edad, no hayan generado derecho a una prestación del régimen IVS contributivo y carezcan de ingresos. Se financia mediante recursos fiscales.

La política de seguridad social es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La gestión o administración del SSSU está a cargo de instituciones públicas con diversos grados de descentralización o autonomía y de instituciones privadas. El SSSU tiene una estructura de administración relativamente concentrada en el BPS. El BPS es una institución creada por la Constitución de la República vigente desde 1967. Es un ente autónomo, cuyo Directorio está integrado por siete miembros, cuatro de los cuales son designados por el Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores y los otros tres representan, respectivamente, a los trabajadores, los pensionados y los empresarios. Administra los programas de cobertura de los riesgos IVS (primer pilar para quienes están comprendidos en el sistema mixto), desempleo, enfermedad común, maternidad y cargas de familia. Su presupuesto anual se sitúa en el entorno del 15% del PBI.

El segundo pilar de cobertura de los riesgos IVS está a cargo de sociedades anónimas, de libre elección del afiliado, llamadas AFAP, y de empresas aseguradoras. Las primeras tienen a su cargo la administración de los fondos acumulados durante la vida activa en cuentas individuales y a las segundas les compete el pago de las prestaciones. La operación de ambos tipos de instituciones está controlada por el Banco Central del Uruguay. La legislación no prevé instancias de participación de los afiliados, pero cada AFAP pueda diseñar una organización que las contemple.

Existen también Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión Social (SAFCPS), que ofrecen prestaciones complementarias relativas a los riesgos IVS. Son asociaciones civiles sin fines de lucro, de adscripción voluntaria y autogestionarias, controladas por el BPS y el Banco Central del Uruguay.

En el pilar público, la edad para recibir pensión por jubilación común es de 60 años, común para hombres y mujeres, y se exige un mínimo de 35 años de servicios con cotización efectiva (artículo 18). Igualmente, se puede acceder a la jubilación por edad avanzada si se han cumplido 60 años y si se acreditan 15 años de servicios reconocidos. Esta pensión sólo es compatible con la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio

En ambos pilares, los viudos son beneficiarios con derecho a pensión. En el caso del viudo, los padres absolutamente incapacitados y las personas divorciadas, deberán acreditar conforme a la reglamentación que se dicte, la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes. Las viudas, tendrán derecho al beneficio siempre que sus ingresos mensuales no superen la suma de \$15.000 pesos uruguayos. Esta legislación también supone que la mujer es económicamente dependiente del causante, el hombre tiene que acreditar tal condición.

Las personas divorciadas deben demostrar que gozaban de pensión alimenticia a cargo de su ex cónyuge, decretada u homologada judicialmente. En estos casos, el monto de la pensión o la cuota parte, si concurren con otros beneficiarios, no podrá exceder el la pensión alimenticia. Las viudas de 40 años o más gozarán de pensión de sobrevivencia de por vida; las que tengan entre 30 y 39 años de edad a la fecha del fallecimiento del causante, la pensión se servirá por el término de cinco años; cuando sean menores de 30, la prestación será de dos años. Los viudos y las personas divorciadas pierden el derecho a pensión si contraen un nuevo matrimonio.

Los porcentajes de las prestaciones son los siguientes:

- Si se trata de personas viudas o divorciadas, el 75% del básico de pensión cuando exista núcleo familiar, o concurrencia con hijos no integrantes del mismo o padres del causante.
- Si se trata exclusivamente de la viuda o viudo, o hijos del causante, el 66% del básico de pensión.
- Si se trata de hijos en concurrencia con los padres del causante, el 66% del básico de pensión.
- Si se trata exclusivamente de las divorciadas o divorciados, o padres del causante, el 50% del básico de pensión.
- Si se trata de la viuda o viudo en concurrencia con la divorciada o divorciado, sin núcleo familiar, el 66% del sueldo básico de pensión. Si sólo una de las dos categorías tuviere núcleo familiar, el 9% (nueve por ciento) de diferencia se asignará a esa parte.

Estas proporciones se modifican si existiera concurrencia de beneficiarios y rigen tanto para el sistema de reparto como para el de capitalización individual.

#### **4. El desafío de un sistema equitativo en términos de género**

La legislación sobre pensiones no es, en ningún caso, neutral en términos de género. Un análisis meramente legal lo puede mostrar. La mayoría de las legislaciones analizadas establecen diferentes edades, según género, para acceder a pensión. También se puede observar que los hombres deben acreditar su condición de dependientes económicos para ser titulares de pensión de sobrevivencia mientras que las mujeres no. Ya en estos aspectos se puede observar que el sistema no es neutral. Pero a la luz del enfoque de género se pueden determinar diferencias mucho más claras que, en definitiva, se traducen en condiciones de inequidad para la mujer.

El desafío de diseñar un sistema equitativo en términos de género requiere que se reconozca el carácter generizado del mercado de trabajo, que las labores del hogar constiuyan un trabajo, que se reconozca la precariedad del empleo doméstico y su alta tasa de feminización, que se asuma las nuevas características de la estructura familiar y, por último, que no se penalice a las madres con hijos fuera del matrimonio. Hasta que no se reconozcan todas estas condiciones, que sin duda no se deben a las reformas a los sistemas de pensiones, pero que se potencian con éstas para generar pensiones más bajas para las mujeres, no se podrá instituir un sistema equitativo. La mayoría las reformas vigentes están bastante lejos de hacerlo (véase Cuadro 3)

Muchas medidas se pueden implementar para que las condiciones estructurales no redunden en pensiones desiguales. A continuación se presentarán algunas.



Cuadro 3. Cobertura de las mujeres en los sistemas de Pensiones Reformados

País	Edad de Jubilación (M - H)	Mecanismo que contrarreste las desigualdades de género en el mercado de trabajo	Cobertura de las amas de casa	Cobertura del empleo doméstico	Cobertura del trabajo informal	Rutptura matrimonial y cobertura del ex-cónyuge	Cobertura de convivientes y de madres de hijos naturales
<b>ARGENTINA</b> Reparto (PBU)	60 - 65	---	✓	---	☒	☒	☒
Capitalización	60 - 65	---	---	---	---	☒	☒
<b>BOLIVIA</b>	65 <sup>a</sup>	---	---	---	---	---	☒
<b>CHILE</b>	60 - 65 <sup>a</sup>	---	---	---	---	---	☒
<b>COLOMBIA</b> Reparto	57 - 62	---	---	✓	---	---	☒
Capitalización Individual	55 - 60 <sup>b</sup>	---	---	---	---	---	---
<b>COSTA RICA</b> Reparto	57 - 60	---	---	---	---	☒	☒
Capitalización individual	60 - 62	---	---	---	---	---	---
<b>MÉXICO</b>	60	---	☒	☒	☒	☒	☒
<b>URUGUAY</b>	60	---	---	---	---	✓	☒
<b>Régimen equitativo en términos de género</b>		✓	✓	✓	✓	✓	✓

<sup>a</sup> O cuando el afiliado haya acumulado fondos para financiar una pensión de jubilación y sobrevivencia correspondiente al 70% del salario base.

<sup>b</sup> O cuando el capital acumulado le permita un pensión igual o superior al 110% del salario mínimo

Códigos

- ✓ Cobertura o titularidad total
- ☒ Cobertura o titularidad parcial
-

#### *4.1 Cómo evitar que las condiciones del mercado laboral incidan en las pensiones*

Se ha dicho mucho sobre si los sistemas reformados pueden o no obviar la segmentación sexual del mercado laboral y si, en este sentido, son más competentes que los viejos sistemas de reparto. Las respuestas son poco claras dada la escasa investigación que existe al respecto, pero los sistemas reformados que tienen cierto tiempo de vigencia parecen confirmar que en rigor no lo pueden hacer. Sin embargo, Shirley y Spiegler (1998) creen que muchas de las inequidades de género del sistema norteamericano, sobre todo las que se refieren al reflejo de las remuneraciones y la menor tasa de participación en el mercado laboral en las pensiones, podrían resolverse con un sistema de cuentas para la acumulación de fondos de pensiones. En todo caso, no se refieren al modelo convencional de capitalización individual que conocemos en América Latina, sino a una modalidad de cuentas matrimoniales en las cuales la pareja puede cotizar una parte o totalidad del porcentaje del salario de manera solidaria en un fondo común. Los fondos acumulados por ambos se repartirían en partes iguales en la pensión de cada uno. Así, el marido solventaría las desventajas estructurales que afectan a la mujer en el mercado laboral. La cuenta pasa a ser un bien de la sociedad conyugal y en caso de ruptura matrimonial se aplica la división de bienes como si se tratara de una cuenta bancaria o un bien inmueble. Según sus estimaciones, las pensiones de las mujeres crecerían y tenderían a ser casi equivalentes a las de los hombres.

Uno de los problemas con una propuesta de esta naturaleza radica en la concepción de familia en la que se apoya. Cabe preguntar a los autores, ¿qué pasa con las mujeres que no contraen matrimonio y que, en cambio, establecen relaciones vinculares no maritales?, ¿el sistema contemplaría la aplicación del principio de división de bienes? Y, ¿qué pasa con las mujeres que no contraen ningún tipo de lazo vincular y que deciden permanecer solteras?, ¿con quién comparten los ahorros previsionales?, ¿quién se hace cargo de equiparar las desigualdades que el mercado de trabajo expresa en las pensiones?, ¿el marido Estado? Al final de cuentas, la propuesta de Shirley y Spiegler, de llevarse a cabo, terminaría premiando a las mujeres que contraen matrimonio y castigaría a las que decidan no hacerlo. Probablemente detrás de esta medida se esconde una defensa al modelo patriarcal de familia. Además, que el marido se haga cargo de las inequidades del mercado de trabajo tampoco parece del todo justo, no sólo por las consecuencias financieras para él, sino también por el tipo de vínculo que se generaría entre los cónyuges: el marido solidario, al igual que el marido proveedor, termina en cierta medida siendo responsable del bienestar material de la mujer y esto puede conducir al establecimiento de una nueva forma de relación de dependencia.

En contraste, se puede pensar en otras opciones que mantengan la autonomía financiera y previsional de la mujer. Una salida muy razonable puede consistir en cambiar los requisitos para acceder a la garantía estatal de la pensión mínima. Casi todas las legislaciones (la excepción es la boliviana) estipulan que si después de cierta cantidad de años de aportaciones los fondos del afiliado no alcanzan a financiar una pensión mínima, el Estado se hace cargo de subvencionar la diferencia. En el sistema chileno esta garantía requiere que el afiliado haya aportado 20 años y que alcance la edad de

jubilación establecida por la ley. Se puede modificar el requisito de tiempo de aportación, manteniéndolo para los hombres y reduciéndolo para las mujeres a, verbigracia, 15 años. Así la mujer que no alcance a acumular los fondos necesarios para una pensión mínima debido a que permanece integrada menor tiempo al mercado laboral, ya sea por abandono de éste por razones familiares o por la mayor precariedad del empleo femenino, puede acceder a la garantía mínima con menor tiempo de contribuciones. Lo mismo es aplicable en los sistemas de reparto que aun subsisten. El sistema argentino establece que para el acceso a la Prestación Básica Universal, el hombre debe tener 65 años, la mujer 60 y deben registrar 30 años de aportaciones. La opción de rebajar el tiempo de aportaciones de la mujer a 25 años tendría el mismo fin que en un sistema de capitalización individual.

Sin embargo esta medida, dentro de un sistema de capitalización individual principalmente, favorecería a las mujeres que no cumplan con los requisitos de una pensión mínima. Pero no representa un mecanismo para evitar que las que sí pueden acceder a esta pensión y que, por tanto, no serían beneficiarias de la garantía estatal de pensión mínima, pasen por alto las desventajas del mercado laboral y la resultante menor pensión. Todavía debemos pensar en mecanismos que de alguna manera eviten que esas desventajas se traduzcan en menores pensiones, mecanismos cuya cobertura abarque a todas las mujeres y no sólo a las que tengan determinadas características socioeconómicas o familiares.

#### *4.2 Cómo ampliar la cobertura del trabajo del hogar*

El problema de la cobertura del trabajo del hogar puede solucionarse de manera más uniforme. La posibilidad de que las amas de casa, al igual que los trabajadores independientes, puedan afiliarse al sistema de pensiones siendo titulares de una cuenta de ahorro previsional propia abre la posibilidad de que acumule fondos para la jubilación. Sin embargo, como ya se ha hecho notar, el trabajo del hogar no es remunerado y, por lo mismo, la fuente de los fondos para el aporte a la cuenta sigue sin ser determinado. Este es un aspecto que la legislación argentina al respecto aún no puede resolver, porque nadie garantiza el buen uso del “Fondo Solidario para Amas de Casa” que el Poder Ejecutivo está autorizado a crear por la Ley 24828 de ese país.

La estrategia venezolana (véase *supra*, nota 15) o la ecuatoriana que está en vigencia hasta que no se apruebe la nueva legislación (*cf.* Servicio de Información Sobre Mujeres, 1999: 6) de que la prestación corra por cuenta del Estado parece la más plausible. Sin embargo, presenta dos problemas. El primero se refiere al hecho de que en ambos países todavía hay un vacío en la legislación sobre seguridad social, puesto que en el caso del primero aun no se ha aprobado ninguna de los cuatro proyectos de ley elaborados en los últimos 2 ó 3 años, mientras que en el caso ecuatoriano todavía no se ha aprobado la legislación reformada, en la cual el beneficio y la posibilidad, vigente desde 1964, de que el ama de casa perciba y genere una pensión aun no está definida, pero probablemente se anularía. Por eso aún no están claros ni los mecanismo con los cuales se implementará la prestación en Venezuela, ni la continuidad del beneficio en Ecuador.

El segundo problema está relacionado con los costos fiscales y el financiamiento del beneficio. La Constitución venezolana es muy explícita y hasta enérgica al plantear que el Estado se hará cargo de garantizar la protección de la seguridad social al ama de casa. El financiamiento al parecer provendría de la fondos fiscales. Cabe la posibilidad de que ésta no sea una medida muy bien acogida por quienes defienden los sistemas de capitalización individual o la austeridad fiscal. Sin embargo, es una de las formas más plausibles, si no la más, para garantizar este beneficio.

#### *4.3 La cobertura del empleo doméstico*

Un tercer dilema se presenta al tratar la cobertura del empleo doméstico. La solución colombiana de generar un fondo solidario financiado por los aportes de quienes perciben remuneraciones más altas es sin duda la más sugerente. Uno de los objetivos de este fondo es incluir en los beneficios de previsión a los trabajadores del empleo doméstico. Gran proporción del empleo doméstico, como ya se ha visto (Tabla 1), ocupa mano de obra femenina. Aún queda por analizar la calidad del beneficio y si la cobertura es eficiente. El principio rector de esta medida es, empero, el de la solidaridad garantizada por el pilar público; los esquemas de capitalización individual sustitutivos difícilmente podrían implementar este modelo. Por eso queda la tarea pendiente de diseñar un sistema compatible con éstos últimos.

#### *4.4 Cobertura de las rupturas familiares*

Casi ninguna de la legislaciones define los derechos de las ex cónyuges a ser titulares de pensión de sobrevivencia atendiendo a la eventualidad de que el causante haya contraído dos o más nupcias y que las primeras no lo hayan hecho. Como ya se ha insistido tantas veces, en la mayoría de los casos las ex cónyuges se hacen cargo de la tutoría legal de los hijos después de la ruptura y generalmente abandonan el mercado de trabajo y sus carreras profesionales para hacerse cargo de su cuidado y crianza. Si el ex cónyuge celebra un nuevo contrato matrimonial sin que la otra parte lo haga, ¿cómo termina repartiéndose la pensión?, ¿existirían porcentajes diferenciales para todas las sobrevivientes o serían equivalentes?

Además sería pertinente buscar la forma de que la pensión compense a las ex cónyuges cuando abandonan el mercado laboral, sino el hecho de tener la primera opción en la tutela legal de los hijos termina convirtiéndose en una desventaja económica<sup>16</sup>. Si a esto se le suma que a muchas además se les priva, por omisión o vacío legal, de una pensión de sobrevivencia, entonces sus derechos son muy precarios.

La legislación debe buscar la manera tanto de contemplar la titularidad del derecho a pensión de sobrevivencia de la ex cónyuge cuando la omite como la de buscar

---

<sup>16</sup> “*Mi bola de cristal ve más divorciadas empobrecidas*” ha señalado una observadora muy aguda refiriéndose a la posibilidad de una reforma al sistema norteamericano de pensiones (Bryant, 1998). Véase también Fierst, 1998.

la forma más equitativa de repartirla si es que una de las partes no ha contraído nuevo matrimonio y la otra sí. Si esto no sucede, los derechos de las distintas cónyuges terminan siendo desiguales.

#### *4.5 La cobertura de las madres solteras con hijos nacidos fuera del matrimonio*

Otra omisión notoria en la mayoría de las legislaciones es la cobertura de la madres de hijos nacidos fuera del matrimonio. Su situación la obliga a enfrentarse no sólo a la condena social y a la discriminación, sino también a la exclusión de muchos de los derechos a la seguridad social que le corresponderían con vínculos maritales legalmente establecidos.

Muchos de los nuevos acuerdos y convenciones internacionales buscan eliminar, a buena hora, las legislaciones que establecen diferencias entre los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio. Sin embargo, no dicen nada acerca de la titularidad de derechos de sus madres. En muchos casos, estas últimas son madres adolescentes y deben abandonar la enseñanza escolar para hacerse cargo del cuidado de los hijos. Las que ya han abandonado la adolescencia, deben abandonar el mercado de trabajo por los mismos motivos. Sus posibilidades de integrarse posteriormente a la fuerza laboral son muy precarias y en general están excluidas de los empleos de buena calidad con las mejores remuneraciones. Además, están excluidas de los beneficios de la protección de la seguridad social que le hubieran correspondido con otro estado civil. En síntesis, es doblemente castigada, por un lado por sus precarias posibilidades de integrarse en buenas condiciones al mercado laboral y, por el otro, por la exclusión del derecho a pensión y a protección social en general.

Una legislación sobre seguridad social en general y sobre pensiones en particular que sea equitativa en términos de género debe reconocer que llegar a ser madre soltera o madre de un hijo natural es una desventaja económica y de inserción social para la mujer, puesto que es ella la que se hace cargo de forma exclusiva de su cuidado y, casi por regla general, de su mantención económica. Los datos registrados sobre las condiciones socioeconómicas de familias con jefatura femenina muestran que éstas son las más proclives a caer en la pobreza y en la indigencia y en gran medida esto se debe al doble castigo que se mencionó en el párrafo anterior.

## **5 Conclusiones**

Los sistemas de reparto penalizan a las mujeres que se integran al mercado de trabajo y premia a las que se quedan en casa desempeñando las tareas que la rígida separación de roles le asigna. El caso norteamericano muestra de forma contundente esta realidad. Sin embargo, los sistemas de capitalización individual castiga tanto a la que participa de la fuerza de trabajo como a la que sumisamente desempeña las labores que le encomienda la tradición y las convenciones sociales, puesto que, en la transición de un régimen a otro, no sólo no gana derechos, sino que además pierde algunos de los que ya tenía en el

esquema anterior. Sin duda, la legislación sobre seguridad social no es neutral en términos de género.

Frente a las condiciones analizadas sólo cabe estimular la revisión de la legislación vigente llamando a las principales afectadas, a las mujeres, a generar un debate sobre la calidad y la equidad del sistema de pensiones vigente. En este proceso, las organizaciones de mujeres de la sociedad civil que organizadas en públicos específicos y las agencias estatales como las secretarías de la mujer o de asuntos de género, deben poner el tema en la agenda de debate público y hacer notar que el sistema de pensiones de capitalización individual es particularmente poco equitativo con la mujer.

Con sociedades que van inexorablemente envejeciendo, debemos buscar los mecanismos para cubrir las contingencias asociadas a la tercera edad. Probablemente muchos de los viejos sistemas de reparto son incapaces de enfrentarlas. Pero los nuevos sistemas de capitalización individual, mientras generan las inequidades ya señaladas y otras más, no parecen ser la respuesta adecuada. La mayor esperanza de vida las mujeres convierte a las sociedades envejecidas, en su mayor parte, en sociedades con una mayor proporción de mujeres. Los problemas que el presente documento señala, que no sólo afectan a los sistemas de capitalización sino también a los de reparto, indican que la protección de las contingencias de la vejez para una mayor proporción de la población va a ser precaria y poco equitativa.

Con sistemas de pensiones que muestran las inequidades en materia de género que se han indicado, se alejan las posibilidades de alcanzar un desarrollo con equidad y ciudadanía plena. En este sentido, es pertinente no sólo revisar la legislación al respecto, además es necesario enfrentar los problemas en el mercado de trabajo que dan pie a las desigualdades señaladas y también dejar de lado una concepción patriarcal de la familia en la formulación de las legislaciones y en el diseño de las políticas sociales. Sólo teniendo en cuenta todos estos problemas vamos a poder enfrentar en mejores condiciones la tarea que implica promover un desarrollo verdaderamente equitativo para hombres y mujeres.

## 6. Referencias Bibliográficas

- AIYER, Sri-Ram (dir.) (1997) *Pension Reform in Latin America: Quick fixes or sustainable reform?*. World Bank, LCR/FPSI.
- ARENAS, Alberto y MONTECINOS, Verónica (1999) "The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean Reform" en Latin American Research Review, Vol. 34, N° 3, pp. 7 - 37.
- ARRIAGADA, Irma (1997) *Políticas Sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo*. Serie Políticas Sociales N° 21, CEPAL (LC/L. 1058), Santiago
- BAREIRO, Line (1996) "Las recién llegadas: Mujer y participación política" en Laura Guzmán y Gilda Pacheco (comps.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*. IIDH, San José, pp. 219 - 250.
- BARRIENTOS, Armando (1998) "Pension Reform, Personal Coverage and Gender Differences in Pension Coverage" en World Development, Vol. 26, N° 1, pp. 125 - 137.
- BRYANT, Jane (1998) "How Social Security Reform Affects Women" en The Washington Post, February 3, 1998, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/business/longterm/quinn/columns/020398.htm>
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. LC/G.2071(SES.28/3)
- \_\_\_\_\_ (1995) *Family and Future. A regional programme in Latin America and The Caribbean*. Cepal (LC/G. 1835-P), Santiago.
- CHEN, Martha; SEBSTAD, Jennefer y O'CONNELL, Lesley (1999) "Counting the invisible Workforce: The case of homebased workers" en World Development, Vol. 27, N° 3, pp. 603 - 610.
- CHESSER, Judy Lee (1999) "Mujeres y seguridad social" en Dulce María Méndez García (coord.), *Mujer de la Tercera Edad y Seguridad Social. Memoria Reunión Internacional*. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CAJS), pp. 179 - 194.
- CNMF (Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia) (s/f) "Régimen de Pensiones: A la segura con la seguridad social" en Revista Otra Mirada, Año 1, N° 4, agosto - septiembre, San José, pp. 39 - 42.
- CORTAJARENA, Elvira (1999) "La tercera edad, la mujer y los nuevos retos" en Dulce María Méndez García (coord.), *Mujer de la Tercera Edad y Seguridad Social. Memoria Reunión Internacional*. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CAJS), pp. 151 - 178.
- COX, Alejandra (1999) "Pensions projections for Chilean Men and Women: Estimates from social security contributions", World Bank Research Project on Gender and Social Security, mimeo.

- FIERST, Edith (1998) "Privatizing Social Security Would hurt Women" disponible en [http://www.socsec.org/opinions/papers/hurt\\_women.htm](http://www.socsec.org/opinions/papers/hurt_women.htm)
- FONG, Monica (1988) "Women in an aging society" en Department of International Economics and Social Affairs (UN), *Economic and Social Implications of population Aging*. United Nations, New York, pp. 331 – 343.
- FRANC, David (1998) "Privatizing Social Security: Not many dividends for Women" en The Cristian Science Monitor Electronic Editon, September 2, 1998, disponible en <http://www.csmonitor.com/durable/1998/09/02/p11s2.htm>
- GRAMS, Rod "Message of the week. Social security and the gender/race gap" disponible en <http://www.senate.gov/~grams/m72498.html>
- JAMES, Estelle (1997) "Pensions Reform: Is There an Efficiency-Equity Trade Off?", paper preparado para la conferencia sobre Crecimiento de la reducción de la desigualdad en las economías de mercado de América Latina, BID.
- LOPEZ, Naomi (1998) "How Social Security Short-Changes Women" disponible en <http://www.pacificsearch.org/issues/health/sswomen/sswomen.html>
- MARSHALL, Thomas (1990) "Citizenship and Social Class" en Thomas Bottomore (ed.), *Citizenship and Social Class*. Pluto Press, London, pp. 3 - 51.
- MESA-LAGO, Carmelo (2000) *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Serie de Políticas Sociales N° 36, CEPAL (LC/L. 1249-P).
- OBANDO, Ana Elena (1997) "65 años para ambos sexos" en *Mujer Fempress*, N° 189, julio, p. 10.
- OLSEN, Darcy (1998) "Greater financial security for women with personal retirement accounts" en Cato Institute, Briefing Papers N° 38, disponible en <http://www.cato.org/pubs/briefs/bp-038.html>
- PERALTA, María de Lourdes (1999) "Normativa Internacional" en Dulce María Méndez García (coord.), *Mujer de la Tercera Edad y Seguridad Social. Memoria Reunión Internacional*. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CAJS), pp. 233 – 261.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995) *Informe de Desarrollo Humano 1995*. Naciones Unidas, México D. F.
- POLLAK, Molly (1997) *Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género*. Serio Mujer y Desarrollo N° 19, Cepal (LC/L. 1016), Santiago.
- QUEISSER, Monika (1999) *Pension Reform: Lessons from Latin America*. Policy Brief, N° 15, OECD, Development Centre, París, 1999.



ROSS, Jim (1998) "Thurman: Women may be cheated in reform" en St. Petersburg Times, August 7, 1998, disponible en [http://www.sptimes.com/Citrus/80798/Thurman\\_Women\\_may\\_be.html](http://www.sptimes.com/Citrus/80798/Thurman_Women_may_be.html)

RUIZ-TAGLE (coord.) (2000a) *Exclusión social en el mercado de trabajo en MERCOSUR y Chile*. Organización Internacional del Trabajo y Fundación Ford, Santiago.

\_\_\_\_\_ (2000b) *Reformas a los sistemas de pensiones en los países del MERCOSUR y Chile*. Pro Sur Opciones, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago.

SERVICIO DE INFORMACION SOBRE MUJERES (1999) *Las Mujeres en la seguridad Social. La otra mitad*, N° 6, Quito.

SHIRLEY, Ekaterina y SPIEGLER, Peter (1998) "The benefits of social security Privatization for Women" en The Cato Project on Social Security Privatization, SSP N° 12, disponible en <http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp12.html>

STANDING, Guy (1999) "Global feminization through flexible labor: a theme revisited" en World Development, Vol. 27, N° 3, pp. 583 - 602.

WILSON, Elizabeth (1977) *Women and the Welfare State*. Tavistock, London.