

II Reunión Iberoamericana de Alto Nivel

1 de marzo de 2019 • Bogotá • Colombia

El aporte de las mujeres a la Agenda 2030

Las medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica

La Igualdad de Género en la Seguridad Social



En colaboración con:



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN





Escaneando este código podrás acceder al documento completo de Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Flavia Marco Navarro ^(Coord.) / Claudia Giacometti / Tebelia Huertas / Laura Pautassi

Para cualquier consulta, póngase en contacto sin compromiso con la secretaría general de OISS: (34) 91 561 17 47 / 91 561 19 55

Direcciones corporativas de contacto:

- Página web: www.oiss.org
- Correo electrónico: sec.general@oiss.org

Las opiniones vertidas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social **OISS** y son responsabilidad exclusiva de sus autoras.

Con el apoyo de:

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Publicación gratuita. Prohibida su venta.

¿Por qué incluir la perspectiva de género en los sistemas de Seguridad Social?

Porque las mujeres suponen el 50.6% de la población de la región, unos 315 millones de personas, y pese a que se han logrado grandes avances en la igualdad formal entre mujeres y hombres, lo cierto es que aún falta mucho por hacer para lograr llevar la igualdad a la práctica.

Así, las desigualdades por razón de género persisten, en ocasiones de forma explícita y en otras a través de formas más sutiles de discriminación indirecta, pero con iguales consecuencias negativas.

Las principales desigualdades que podemos encontrar en los sistemas de seguridad social son:

- Menores pensiones contributivas para las mujeres debido a que en su vida laboral acumulan menor densidad de cotizaciones. Esto se debe a que:
 - Se incorporan en menor medida al trabajo remunerado debido a que aún siguen siendo las principales encargadas de las tareas domésticas y de cuidado de mayores y menores dependientes.
 - Acceden a trabajos en peores condiciones que las de sus compañeros varones, con frecuencia en puestos de trabajo de baja cualificación y menor remuneración. No en vano, los principales sectores de trabajo para las mujeres en América Latina son el servicio doméstico, la industria manufacturera de exportación (maquilas) y la agricultura de temporada.
 - Tienen una mayor inestabilidad laboral, ya que las mujeres son mayoría en los contratos a tiempo parcial y en los de duración determinada.
 - Importante brecha salarial de género.
 - Las interrupciones reiteradas de su carrera profesional debidas al cuidado de los mayores o menores dependientes.
 - Comportamiento pro-cíclico del desempleo femenino, de forma que las mujeres son las primeras en perder sus empleos en los contextos económicos desfavorables.
- Las mujeres son las principales receptoras de pensiones no contributivas y de pensiones derivadas de los derechos adquiridos por su cónyuge o pareja, cuya cuantía por lo general cubre solo las necesidades básicas. No en vano se observa un aumento en el porcentaje de mujeres mayores en situación de pobreza e indigencia, que supera al de varones.
- Algunos sistemas de seguridad social incluyen elementos discriminatorios, como el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de la pensión, para reflejar la mayor esperanza de vida de las mujeres resulta en menores pensiones para ellas, aunque hubieran cotizado las mismas cuantías durante los mismos años que un varón.
- Los sistemas de seguridad social en su mayoría no tiene en consideración el trabajo no-remunerado que principalmente realizan las mujeres (cuidado de personas en situación de dependencia, tareas domésticas, etc.).
- Las mujeres tienen un menor acceso a la atención sanitaria y a medicamentos, debido a su menor autonomía económica. A esto se suman los problemas derivados de la maternidad, la violencia de género y los abusos, el impacto en la salud de las dobles jornadas de trabajo y las consecuencias de no incluir la perspectiva de género en la atención sanitaria.
- En los servicios sociales habitualmente no se incluye la perspectiva de género, por lo que no se tienen en cuenta las dobles discriminaciones.
- Por todo ello, la OISS ha puesto en funcionamiento el Programa para la Equidad de Género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica.

Conclusiones y propuestas de las medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica

El cuidado ha ido ganando lugar en espacios académicos y en la agenda pública de Iberoamérica, a primera vista con mayor éxito que otras reivindicaciones feministas. Este éxito puede deberse a que las poblaciones afectadas con la actual distribución social del cuidado no son solo las mujeres en tanto prestadoras de cuidado, sobre todo no remunerado, sino también los sujetos receptores. Además, las consecuencias de la denominada “crisis del cuidado” y de los descensos de fecundidad tocan distintos intereses en los Estados y actores políticos.

En el **Marco Teórico** del estudio, el cuidado ha ido conformando un espacio autónomo de producción del conocimiento e incluso de políticas, pero sin perder de vista sus relaciones con el mundo del empleo, donde las mujeres siguen experimentando discriminaciones estructurales, o con la pobreza.

Es así como, junto con la relevancia política ganada ingresan actores novedosos, Ministerios de Desarrollo Social, Infancia, Salud, y ya no exclusivamente por impulso de los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM), en conjunción con demandas de feministas y de los movimientos de mujeres, como también organizaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad y personas mayores. Finalmente, un respaldo central se concentra en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS) en donde el cuidado –reconocido como trabajo no remunerado y como condición indispensable para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento femenino– se presenta como una de las prioridades para los Estados como parte de la agenda global (Naciones Unidas, 2015).

En este contexto, las demandas que han gozado de mayor difusión y aceptación son las relativas a la provisión de infraestructura de cuidado, de tiempo para cuidar (licencias y permisos varios) y de dinero a través de sistemas de transferencias monetarias o la ampliación de los esquemas de asignaciones familiares y con menor peso, salvo por las demandas constantes de las feministas, la redistribución del cuidado entre mujeres y varones, es decir la corresponsabilidad.

Especial mención merecen los aportes propios de América Latina en los estudios sobre la temática y sobre todo la teorización del derecho al cuidado, que derivaron en su reconocimiento como derecho humano (Pautassi, 2007, 2016, 2017).

Sin embargo, a pesar de estos avances notables en poco más de una década, en el campo de la Seguridad Social –tanto en **sus aspectos político-administrativos como doctrinarios– no se produjo un abordaje del impacto del cuidado en el derecho a la Seguridad Social.**

De otra parte, el amplio impacto político de las demandas relativas al cuidado no se ha traducido en su incorporación efectiva en los diseños institucionales que contribuyan a su reconocimiento y consideración. Es precisamente aquí donde comienzan a visualizarse claramente las asimetrías propias del desarrollo institucional latinoamericano.

Diversidades mediante, América Latina ha experimentado notables mejoras en sus políticas sociales y, en algunos casos, particularmente en los sistemas de pensiones, en las últimas décadas, aunque más en materia de cobertura que en términos de suficiencia de las prestaciones. Sin embargo, hay diferencias considerables entre los países tal como ilustran los casos abordados en este estudio. En ningún caso, a pesar de los avances, hay sin embargo mecanismos que compensen debidamente el cuidado no remunerado en los sistemas de pensiones.

Estos enormes desafíos se relacionan con el tratamiento del principio de la universalidad, que incluso en la doctrina ha tenido sus limitaciones, pues se pensaba que era universal lo que estaba formulado para el trabajador varón asalariado con capacidad de cotizar regularmente. El problema intrínseco a esta formulación es la exclusión de quienes no aportan regularmente al sistema, especialmente en el caso de las mujeres, bajo la paradoja que son quienes sostienen centralmente la reproducción cotidiana de la fuerza de trabajo. Allí, el aporte de la economía feminista ha sido contundente, ya que ha permitido dejar en claro que la producción de mercancías no incorpora únicamente trabajo productivo remunerado, sino centralmente trabajo de reproducción no remunerado.

A continuación se destacan algunos **hechos relevantes que hacen a la situación laboral y previsional** de las mujeres en los países abordados y que fueran expuestos con detenimiento en el capítulo II del estudio.

En **Bolivia** destaca su alta participación laboral femenina, que es ya de larga data, y que supera el 70% para el tramo de 40 a 54 años. Cabe señalar, asimismo, que las brechas mayores se den en el tramo de 18 a 39 años, que coincide con los años dedicados a la maternidad y el cuidado en un país en el cual la fecundidad es aun alta y empieza a edades tempranas. Coincidiendo con este hallazgo, otro relevante es que la mayor brecha de género respecto de los ingresos propios se presente con mujeres que tienen al menos un hijo o hija mejor de seis años, en un contexto en el cual, en promedio, el 40% de las mujeres de 15 años y más no tiene ingresos propios.

Y es que en este país se presenta, quizás, la situación más compleja entre las realidades abordadas. Más de las tres cuartas partes de quienes tienen empleo no están afiliados, y el porcentaje se incrementa en mujeres de bajo nivel educativo, que habitan en áreas rurales o se encuentran en situación de pobreza por ingresos.

La afiliación es baja y es menor aún la cotización, mientras que en los últimos años se ha observado un incremento del porcentaje de personas que estando afiliadas no cotizan. Las mujeres tienen menor presencia entre los cotizantes, y la situación no es homogénea en todo el país.

Quizás el dato más alarmante es que un 25% de las mujeres ocupadas lo están bajo la categoría de familiar no remunerado, sin posibilidades de afiliación al sistema de Seguridad Social, llegando a un 51% en zonas rurales.

Resulta además llamativo que la afiliación mayor se dé en grupos de mujeres de más edad, lo que constituye un llamado de atención frente a la población joven. Asimismo, es preocupante que solo 5% de personas afiliadas son trabajadoras independientes en un contexto en el cual el trabajo por cuenta propia es el predominante.

Entre los avances destaca la pensión solidaria. Las mujeres representan un 33% de los perceptores de esta, mientras que entre las jubilaciones representan menos del 20%.

Por su parte, en **Brasil** resulta llamativo que las mayores brechas de género en el empleo y en el indicador de población sin ingresos propios se presentan entre las personas con menores niveles educativos, áreas rurales y en pareja. Esto quiere decir que la igualación no se produjo "por abajo" como en otros casos.

La proporción de mujeres sin ingresos propios se reduce significativamente luego de los 60 años, como consecuencia de las prestaciones sociales, y entre quienes tienen educación superior. Las mayores proporciones se dan entre mujeres con 2 o 3 hijos y en pareja.

Asimismo, la desocupación es tres veces superior entre las mujeres de hogares con al menos un niño o niña menor de 6 años y un total de 3 o más menores de 14 años.

Por otra parte, llama la atención que es mayor la proporción de trabajadores varones que de mujeres ocupados como cuenta propia, a diferencia de muchos países de la región, entre ellos Bolivia y Ecuador.

Ya en el ámbito propiamente previsional, cabe recalcar que tener educación primaria, ser afrodescendiente, parida, vivir en el área rural y ser empleada doméstica incrementa notablemente la posibilidad de estar excluida del sistema de pensiones. No obstante, resulta también destacable que los niveles de afiliación sean similares entre mujeres y varones. Sin embargo (y aun cuando la mayor brecha de ingresos laborales se da entre mujeres y varones no afiliados), la brecha de ingresos cotizables entre asalariados afiliados es importante (0,58) y se incrementa en los tramos de mayores ingresos.

El empleo público es importante para las mujeres en Brasil y es por tanto también relevante en la afiliación de la población asalariada. Entre la población afiliada no asalariada más de la mitad de las mujeres son trabajadoras por cuenta propia y un tercio empleadas domésticas.

Especialmente llamativo resulta que las mujeres se jubilen aun en mayor proporción por la edad que por el tiempo de contribución, dado que es en esta última modalidad donde se hace efectiva la medida de acción positiva y compensatoria. Sin embargo, en la última década ha venido aumentando la jubilación por tiempo de contribución.

En **Chile**, un primer dato de la caracterización laboral es su históricamente baja participación laboral femenina, que a pesar de que ha venido creciendo, aún sigue siendo inferior a la media regional. Otras características importantes son su alta formalidad laboral, con una mayor proporción de mujeres en el empleo público y su alta cobertura en las prestaciones, desde hace una década. El desafío persistente es la suficiencia de las prestaciones.

Al igual que en los otros países abordados, en Chile es mayor la proporción de mujeres que de varones que trabaja de forma remunerada y no cotiza al sistema de pensiones. Asimismo, tener bajos niveles educativos, trabajar como cuenta propia o en el servicio doméstico incrementa notablemente las posibilidades de exclusión

del sistema previsional. A diferencia de otros casos, entre la población que reside en zonas rurales aumenta solo ligeramente la proporción sin afiliación.

La proporción de mujeres que recibe una pensión contributiva a la edad de jubilar es la mitad que la proporción de varones. Luego estos porcentajes cambian cuando se consideran las pensiones solidarias, las de viudez o el aporte previsional solidario. Por lo mismo, el último dato disponible muestra que la mayor parte de solicitudes de pensión solidaria durante el 2018 provienen de mujeres entre 65 a 69 años. Por cierto que, tanto el aporte previsional solidario como la pensión solidaria, contribuyen a reducir ostensiblemente las brechas de género. En el primer caso reduciendo la brecha en los montos, en el segundo en la cobertura.

Especialmente llamativo resulta que la mayoría de los retiros programados provengan de mujeres, dado que es en esta modalidad de jubilación donde se usa de manera más explícita la tabla de mortalidad diferenciada por sexo que perjudica a las mujeres. No extraña, por su parte, que la mayoría de las jubilaciones anticipadas provengan de varones, puesto que estos tienen una mayor edad legal de jubilación.

En **Ecuador**, una vez más, los mayores déficits en términos de ingresos propios se presentan en las mujeres indígenas, que viven en áreas rurales, y en pareja. Al igual que en Bolivia el trabajo familiar no remunerado es mucho más frecuente entre las mujeres, lo mismo que el empleo por cuenta propia sin afiliación, mientras que el empleo público tiene poca presencia femenina.

En todos los casos, en las distintas categorías ocupacionales, las mujeres tienen menor carga horaria, pero en todos los tramos horarios la brecha de ingresos laborales persiste. Entre la población ocupada los niveles de afiliación son similares entre mujeres y varones, pero al considerar la población total las desigualdades aparecen. Por su parte, la cobertura del seguro campesino es mucho menor entre las mujeres.

Las falencias de información disponible son importantes y no permiten distinguir entre población afiliada y cotizante, por tanto no puede evaluarse la densidad de cotizaciones. Tampoco puede desagregarse entre jubilación y pensión de viudez o sobrevivencia. Sí puede afirmarse que la cobertura de prestaciones de vejez representa un desafío sumamente relevante ya que alcanza al 18% de las mujeres y el 28% de los varones, sin considerar el Bono de Desarrollo Humano. Aun considerando este bono el 65% de la población mayor no tiene prestación alguna.

En España destaca el mayor peso del empleo asalariado dependiente en relación con los otros países abordados, así como una más alta participación laboral femenina, pero también un mayor desempleo registrado.

En común con América Latina se identifica la brecha de género en la población sin ingresos propios y la mayor dedicación de las mujeres en los empleos de jornada parcial o de menos horas que las jornadas masculinas.

La situación laboral más desventajosa se presenta en las mujeres migrantes, pertenecientes a hogares de mayor tamaño, de niveles educativos bajos o medios, residentes de zonas poco pobladas. Al igual que en los otros casos estudiados hay una notoria heterogeneidad entre mujeres.

Cabe destacar lo pronunciado del fenómeno de la menor carga horaria femenina y la persistencia de la brecha de ingresos, aun ante la misma jornada, pero más aún en el ingreso mensual promedio, o anual, incluso en ramas de actividad feminizadas como son salud y educación.

A diferencia de América Latina entre quienes tienen empleo hay mayor presencia de mujeres cotizantes, pero se concentran en tramos de menos de cuarenta horas semanales.

En **Uruguay**, al igual que en los otros casos las cifras dan cuenta no solo de las brechas de género sino de las grandes diferencias entre colectivos de mujeres. Es así como las brechas de género en la participación laboral y en la población sin ingresos propios desaparecen en las mujeres con estudios universitarios y se incrementan en las zonas rurales. La participación laboral es menor en las mujeres pobres y quienes viven en hogares con niños y niñas y mayor entre las mujeres no pobres y que viven en hogares.

Por su parte las menores brechas están en el empleo asalariado con Seguridad Social. Destaca además el mayor porcentaje de mujeres en puestos laborales con cobertura previsional. Asimismo, casi hay paridad en la composición de los aportantes, habiendo igualdad en el tramo de edades de 40 a 59, mientras que la mayor desigualdad se da entre los y las jóvenes. La disparidad más grande está en los ingresos cotizables.

En parte como contracara de la alta proporción de empleo asalariado, el porcentaje de trabajo familiar no remunerado es prácticamente virtual (menos del 1% para mujeres y varones), marcando también una diferencia con otros casos abordados.

Al igual que en los otros países del estudio, las mujeres tienen mayor presencia en la pensión de sobrevivencia y no contributiva, mientras que los varones la tienen en la jubilación. Esto se produce en un contexto de altas coberturas de las prestaciones.

En el **Capítulo II del estudio se apreció la importancia del diseño de los sistemas previsionales** y en algunos casos la relevancia de las últimas reformas.

En Bolivia existe un sistema de pensiones de capitalización individual y administración estatal con un componente solidario que fue implementado en la reforma del 2010. Este fondo solidario dio lugar a la pensión solidaria que en la actualidad representa el grueso de la cobertura (sin considerar la Renta Dignidad que se asemeja más a un bono que a una pensión) y que constituye, quizás, el efecto más notable de la reforma. No obstante, la gran parte de la población continúa excluida del sistema previsional. En esta reforma se implementó también el bono por maternidad que rige para las destinatarias de la pensión solidaria hasta un máximo de 3 hijos. El mecanismo de compensación implica un año de aportes por cada hijo o hija.

En Brasil el sistema de pensiones es de reparto con cuentas nocionales. En este esquema existen dos modalidades de jubilación para la población de las áreas urbanas: por edad y por tiempo de contribución. Bajo esta última modalidad a las mujeres se les consignan 5 años de aportes. Este mecanismo no está mediatizado por la tenencia de hijos. La última reforma que incorporó la regla 85/95 (es decir que sumando los años de cotización y la edad jubilatoria debe dar como resultado 85 para las mujeres y 95 para los varones) mantiene la acción positiva a favor de las mujeres. Las poblaciones de áreas rurales tienen un régimen especial de corte semicontributivo.

En Chile el sistema es de capitalización individual y tienen desde la reforma de 2008 un componente solidario que ha generado un aumento notable de la cobertura, sobre todo femenina, pero el desafío más importante sigue siendo los montos de las prestaciones y la captación de los y las trabajadoras independientes. Con esta reforma se implementan dos mecanismos de compensación del cuidado. Uno de ellos es un bono de maternidad consistente en 18 aportaciones sobre el salario mínimo por cada hijo o hija. Otro es la posibilidad de traspasos de la cuenta individual de uno de los cónyuges hacia el fondo previsional del otro cónyuge, usualmente la mujer, cuando haya visto desmejorada su trayectoria laboral por su dedicación al cuidado y al trabajo doméstico no remunerado.

En Ecuador el sistema es de reparto, y dado que no entró en vigor el componente de capitalización individual por declararse inconstitucional, las últimas reformas de relevancia son el régimen campesino y el régimen del trabajo no remunerado del hogar. Se trata de un régimen especial al que deben afiliarse todas las personas que se dediquen exclusivamente a este trabajo, aportando sobre distintas escalas establecidas según los ingresos de los hogares.

En España el sistema de pensiones es de reparto, y si bien ha experimentado varias reformas los últimos años, estas no alteran sustancialmente el diseño del sistema. Estas modificaciones, si se las considera en su conjunto, resultan ambivalentes, pues una parte han endurecido los requisitos de acceso a las prestaciones y de otra han integrado mecanismos de compensación del cuidado. Este es el caso que tiene más variedad de mecanismos de compensación. Es así como el sistema cuenta con cotizaciones ficticias en períodos asimilados al parto para quienes no hubieran podido cotizar en esos períodos, cotizaciones ficticias por períodos destinados al cuidado de hijos e hijas, y por excedencias y reducciones de jornada, y por último los complementos por maternidad.

En el caso uruguayo, se trata de un sistema mixto donde el componente principal es público y de reparto, con amplias coberturas. En este contexto, hay medidas previas o paralelas a la reforma del 2008 que impactaron positivamente en la situación previsional de las mujeres: -la creación del monotributo, pues las mujeres tienen mayor presencia en puestos por cuenta propia; -el reconocimiento del empleo doméstico en igualdad de condiciones, acompañado por una campaña de registro que ha permitido un incremento de la presencia de aportantes de estos sectores. Como efecto de estas medidas se observa una tendencia ya sostenida de mejora en la paridad de género en los puestos cotizantes y, si bien persiste una brecha, la misma se ha reducido.

Por supuesto que estos resultados están también relacionados con la fuerte presencia de la igualdad de género en la agenda pública, que constituye además uno de los ejes del Sistema Nacional de Cuidados. La importancia dada a la igualdad de género se aprecia por ejemplo en el hecho de que el organismo nacional de la Seguridad Social, el BPS, tenga un informe específico de género que se publica anualmente. La reforma del 2008 facilitó el acceso a las prestaciones, reduciendo los requisitos, e incorporó el bono por maternidad para todas las madres hasta un máximo de 5 hijos o hijas.

Como pudo apreciarse los mecanismos de compensación fueron parte de reformas de inclusión de América Latina. En España, de leyes diversas con distintas filosofías y objetivos. En cualquier caso se trata de medidas muy diversas y se insertan en sistemas muy distintos y con recorridos muy dispares.

En el **Capítulo VI** del estudio se muestra **primero la influencia del cuidado en la situación previsional de las mujeres y posteriormente el impacto de los mecanismos de compensación**, en la medida en que la información disponible lo posibilita.

Se aprecia así que en **Bolivia** la tenencia de un hijo o hija menor de 6 años o de 3 o más hijos de otras edades reduce la posibilidad de una mujer de estar afiliada al sistema de pensiones. En **Bolivia, como en Ecuador, es donde se observan las brechas mayores cuando se incorporan las variables vinculadas al cuidado.**

En **Brasil**, una primera constatación sobre la influencia del cuidado en la situación previsional de las mujeres es que hay mayor proporción de jubiladas entre las que no tienen hijos, mientras que a la inversa hay mayor presencia de pensionadas por viudez y no contributivas entre las madres.

Resulta preocupante que esta tendencia continúa, pues la **afiliación es mayor entre las mujeres sin hijos, como también es mayor entre las madres la afiliación con menor carga horaria. Como en otros países la relación aportantes y número de hijos es inversamente proporcional** entre las mujeres.

En **Chile**, la influencia del cuidado en la situación previsional puede apreciarse más fácilmente dadas las características de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), habiendo evidencia contundente sobre la **relación inversamente proporcional entre número de horas trabajadas y número de hijos, así como sobre la cotización y fecundidad.**

Es también contundente la evidencia sobre la **mayor proporción de receptoras de aporte previsional solidario y pensión solidaria entre las mujeres con seis o más hijos.**

En **Ecuador** es escasa la información disponible, pero aun así es posible apreciar que las **mujeres que tienen un niño o niña menor de seis años tienen menos posibilidades de tener un empleo con cobertura previsional, incluso tratándose de niños y niñas menores de catorce.**

En **España** se aprecia que la incidencia de la maternidad es menor que en los otros casos abordados, pero aun así es patente y la presencia de **tres o más niños en el hogar**

hace una enorme diferencia en la participación laboral de la mujer, mientras que el estar en pareja pesa menos que en América Latina en la situación laboral femenina. También se repite la **relación inversamente proporcional entre el número de hijos y el porcentaje de mujeres cotizantes** y el hecho de que en empleos de más carga horaria predominen las mujeres sin hijos o con uno.

En **Uruguay** también se verifica el peso del cuidado, y específicamente de la maternidad, en la situación laboral y previsional de las mujeres. Es así como entre las mujeres **mayores de 60 años es notoria la desigualdad en la percepción de jubilación por una parte o de pensión de viudez y no contributiva por otra en función del número de hijos.**

El impacto también se verifica en la afiliación de las mujeres de 24 a 54 años. En el extremo más desfavorecido están **las mujeres con 5 o más hijos que predominan en ocupaciones sin afiliación o directamente no tienen participación laboral.**

Desde distintos cruces de variables, que han dado lugar a los diversos indicadores que se han construido para este estudio, se aprecia entonces que en las actuales condiciones el cuidado no remunerado constituye un obstáculo para el acceso de las mujeres al sistema de pensiones.

Frente a esta realidad, ¿cuál es el impacto de los mecanismos de compensación del cuidado no remunerado en los sistemas de pensiones?

En **Bolivia**, la mayor parte de las mujeres que declararon aportes por hijos o hijas lo hizo por 3 y más, en circunstancias en que la ley limita a 3 hijos o hijas los aportes del sistema. Las mujeres que declararon hijos tienen fuerte presencia en la población de 61 años y más, en el grupo más joven representan menos de la cuarta parte. De otra parte, **el aporte por hijo no se está utilizando para adelantar el acceso a la jubilación, sino para poder acceder a la misma.**

¿Cuál es el efecto entonces?

El 53% de las destinatarias de la pensión solidaria (que a su vez representan el 2.6 % de las mujeres mayores de 60 años)¹ ha accedido a la prestación gracias a mecanismo de compensación por hijo o hija.

En **Brasil**, una medida de acción positiva pretende compensar el trabajo no remunerado de las mujeres y su impacto en su trayectoria laboral y previsional y se inserta en una modalidad que, al mismo tiempo, intenta estimular el alargamiento de la vida laboral y de aportes al sistema de pensiones (modalidad de jubilación por tiempo de contribución y regla 85/95). Sin embargo, **el mecanismo aplica para quienes logran llegar a una cantidad de años** de contribuciones mayor y no para aquellas que justamente tienen menos aportes.

El ingreso de mujeres a la jubilación continúa siendo predominantemente por edad, partir del año 2006 se observa un aumento notable del porcentaje de mujeres por tiempo de contribución, que pasan de representar el 6.9% del total, al 17% y finalizando la serie el 29%.

En otras palabras, **la compensación por el cuidado llega a un tercio de las mujeres receptoras de prestaciones por vejez.**

El tiempo de contribución medio de las mujeres es de 30 años, 5 años menos que los varones. Lo que muestra la necesidad de mantener medidas de acción positiva. Los últimos datos disponibles de 2018 muestran que la desigualdad de género está aún presente en el acceso a la jubilación, tanto por el porcentaje de mujeres que ingresan, como por monto de prestación medio que perciben. No obstante, cabe destacar que **la brecha en el haber medio es inferior en el caso de la jubilación por tiempo de contribución. Esto parece confirmar que la medida de acción positiva cumple su propósito**, el problema es que no llega a todas las mujeres.

¹ Considerando los datos de cobertura de pensión solidaria y de uso del cómputo por hijo presentados en el Cuadro No 155 y las proyecciones del CELADE de población por rangos de edad para el año 2018. Se menciona el porcentaje de uso del cómputo por hijo para mayores de 60 a pesar de que su uso por ley puede hacerse desde los 58 años debido a la información disponible para la población por tramos de edad

Por su parte, en **Chile** el denominado “bono por hijo” se inserta en un contexto donde la masiva entrada de las mujeres a las prestaciones de vejez no es por la vía contributiva y el bono de maternidad pretende compensar precisamente las desigualdades contributivas.

El Bono ha llegado a más de un tercio de las potenciales destinatarias, si se considera que, en total, ha llegado a 576.200 mujeres. Llama la atención la poca utilización del Bono por parte de las destinatarias de la pensión solidaria.

Como una aproximación a su impacto, también puede mencionarse que **el efecto del bono en el monto de las prestaciones que significa un incremento del orden del 10%** en promedio, en el caso de las pensiones solidarias. En el caso de los bonos transferidos a las AFP en un solo pago no puede hacerse este cálculo.

Por su parte, la **compensación ante divorcio o nulidad** ha significado que desde la entrada en vigor de la reforma hasta junio de 2018, **4.380 personas** hayan recibido compensación económica en caso de divorcio o nulidad, de las cuales el **97,5% son mujeres.**

En **Ecuador**, en un contexto de coberturas bajas, en el año 2016 había **197.065 afiliadas** al régimen del trabajo no remunerado, de las cuales el 99% fueron mujeres. Estas cifras significan cerca de **un tercio de las estimaciones realizadas oficialmente** cuando se instaló este régimen especial. Es preciso además tener en cuenta que los datos publicados solo hacen referencia a afiliación, se desconoce también el nivel de cotización efectiva de las mismas.

Por su parte, **España** es el país abordado que cuenta con el mayor número y variedad de instrumentos de compensación del cuidado no remunerado en su sistema de pensiones. Es también el país con mayor proporción de empleo asalariado formal. No obstante, el contexto de desigualdad de género se repite y los instrumentos compensatorios de la Seguridad Social contributiva parecen no ser suficientes. Aun cuando **no puede evaluarse impacto específico de cada medida, un análisis de los años posteriores a cada mecanismo permite constatar algunos cambios positivos.**

Es así como se aprecia **una reducción en la brecha en el monto de las prestaciones desde que están vigentes las medidas compensatorias iniciadas el año 2007** con las cotizaciones ficticias por períodos asimilables al parto, también hay **cierta mejora en la representación de las mujeres en las nuevas altas jubilatorias.**

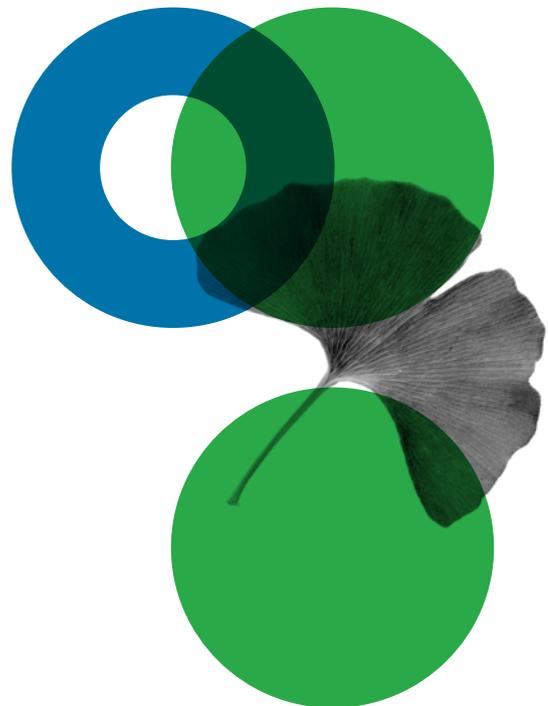
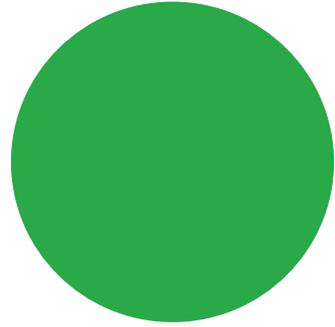
Específicamente respecto de los **complementos** por maternidad, utilizando como proxy el grupo de mujeres mayor de 50 años, se puede observar que en principio por la inclusión solo de mujeres con dos o más hijos/as, **cerca de la mitad de las mujeres estaría excluida de este beneficio a futuro**. La exclusión de la medida de mujeres con un solo hijo/a parece encuadrarse más en los objetivos de “fomento de la fecundidad”, que en reconocer o compensar el cuidado y su impacto diferencial en hombres y mujeres. Respecto del efecto de esta medida en el monto de las prestaciones, cuando se relaciona el importe medio del complemento con el haber medio de diciembre de 2017, se observa que **su incidencia en la jubilación se ubica en torno al 5%, en incapacidad pasa al 5.6% y en viudedad asciende a 7.6%**.

Asimismo, cabe destacar que la mayor parte de los complementos se obtienen en las pensiones de viudedad, seguido de las pensiones de jubilación e incapacidad. La pensión de viudedad es la pensión mayoritaria de las mujeres bonificadas, mientras que las mujeres sin complemento, con un hijo o sin hijos, son mayoritariamente mujeres que han obtenido pensiones por derecho propio, jubilación o incapacidad.

Por último, en **Uruguay**, un poco más del **38% de las altas jubilatorias usaron el mecanismo de compensación**. El cómputo por hijo o hija beneficia en mayor medida a las mujeres que acceden por edad avanzada, grupo que a su vez en promedio declara mayor cantidad de hijos o hijas. Más de la mitad de los casos por jubilación común ha computado hijos/a, en el caso de edad avanzada el porcentaje en 2015 superaba el 70%.

El impacto del cómputo por hijo o hija significó un incremento de haberes, en el caso de la jubilación común, el 32% de las mujeres que computaron hijos mejoraron su monto jubilatorio, por otra parte, el 34% de las mujeres que computaron hijos y obtuvieron una jubilación por edad avanzada mejoraron su monto.

El cómputo de hijos tuvo un mayor peso para obtener causal jubilatoria en el caso de la jubilación por edad avanzada: 30% de las mujeres que computaron, lograron obtener la causal jubilatoria. En el caso de la jubilación común, el 24% de las mujeres que computaron hijos, lo hicieron para obtener la causal jubilatoria (Lavalleja y Tenbaum, 2017).



En síntesis...

Se tienen diferentes tipos de sistemas de pensiones en los cuales están insertas medidas de compensación por el cuidado, es decir que estos mecanismos operan en estructuras jurídicas e institucionales muy diversas. No resulta posible, por tanto, una comparación estricta entre mecanismos de compensación en sí, de forma aislada del diseño de los sistemas y sus contextos. Sin embargo, cabe señalar que resultan relevantes:

- El tipo de sistema que se insertan y la redistribución e inclusión que posibilitan;
- El carácter universal o focalizado del mecanismo;
- Si compensan el cuidado o solo la maternidad;
- La base de cálculo.

| País | Tipo de sistema | Tipo de mecanismo | Alcance de compensación | Base de cálculo | Carácter "universal" o focalizado |
|---------|---|---|--|--|---|
| Bolivia | Capitalización individual con componente solidario. | 12 aportes por hijo o hija hasta un máximo de 3. | Maternidad. | Salario de referencia. | Focalizado: destinatarias de pensión solidaria. |
| Brasil | Reparto con cuentas nocionales. | 5 años de cotizaciones. | Cuidado en general. | Salario de referencia. | Universal (para todas las mujeres bajo la modalidad de tiempo de contribución o regla 85/95). |
| Chile | Capitalización individual con componente solidario. | 18 cotizaciones por hijo o hija. | Maternidad | Salario mínimo vigente al momento del nacimiento actualizado con tasa de rentabilidad. | Universal (para todas las madres). |
| Ecuador | Reparto. | Régimen especial para el trabajo no remunerado del hogar. | Cuidado en general. | Escala de ingresos de los hogares. | Universal. |
| España | Reparto. | Períodos de maternidad o paternidad asimilados a cotizados. Períodos de cotización asimilados por parto. Beneficios por cuidado de hijos o menores cuidado en situación excedencias y reducciones de jornada, con mayor protección cuando se trata del cuidado de hijos e hijas menores que cuando se trata de mayores y/o dependientes. Complemento por maternidad. | Maternidad. Paternidad. Cuidado de otros familiares (en menor medida). | Bases de cotización con relación al salario de referencia. Bases mínimas de cotización las primeras 48 mensualidades y 50% las restantes. Cuidado de hijos/as, promedio de las bases de cotización/salarios de referencia correspondientes a los 6 meses anteriores a la interrupción de la cotización. Excedencias y reducciones de jornada bases de cotización/salarios de referencia. El 5, 10 o 15 % de incremento de la pensión. | Universal |
| Uruguay | | Mixto con un componente principal de reparto y otro de capitalización individual. | Bono por hijo de 12 cotizaciones por hijo o hija hasta máximo 5. | Salario básico jubilatorio. | Universal (para todas las madres). |

Propuestas

Ampliar las prestaciones de la Seguridad Social y la población perceptora, sea mediante mecanismos de compensación del cuidado u otras fórmulas, son siempre aspiraciones y propuestas bien acogidas por las sociedades. Sin embargo, el financiamiento de tales medidas ya conlleva detractores, genera más debates y encuentra siempre serios obstáculos. Parece entonces que una primera premisa a asumir es que el cuidado cuesta, y que alguien debe asumir esos costos. Los costos siempre han existido, y los han asumido las mujeres. Se trata entonces de redistribuir esos costos, igual que el cuidado y el tiempo. Y cómo se distribuye el presupuesto fiscal, igual que el tiempo de varones y mujeres, es una cuestión de prioridades. Desde la perspectiva de este estudio, el derecho al cuidado, en todas sus dimensiones, debe constituir una prioridad de los Estados, al mismo tiempo que se debe reconocer su carácter de obligación.

Para que la relación entre cuidado y Seguridad Social deje de ser paradójica, para que se deje de castigar a las mujeres por subvencionar a los estados con su trabajo no remunerado, hay que avanzar hacia el reconocimiento de este trabajo. Se trata de un imperativo de justicia que puede asumirse desde distintos abordajes, pero que si se desvincula de la agenda de género corre el riesgo de un retroceso a políticas maternalistas, en lugar de políticas de igualdad que consideren los derechos de las personas tanto proveedoras como receptoras del cuidado. Por lo mismo, los **mecanismos de reconocimiento o compensación del trabajo no remunerado de cuidado deben ir acompañados de estrategias de cambio cultural** que promuevan la redistribución del cuidado y la deconstrucción de los roles de género (Marco Navarro, 2017).

Por otra parte, el hecho que institucionalmente el impulso de la agenda de cuidado haya convocado a múltiples actores institucionales, alerta y promueve sobre la potencialidad de nuevas alianzas que requieren que el sistema de Seguridad Social active dinámicas para su incorporación que superen las debilidades aquí identificadas, en particular el androcentrismo que caracteriza a la Seguridad Social.

Teniendo presente estos planteamientos se presentan las siguientes propuestas:

- **Considerar la convivencia del mecanismo de compensación con el diseño del sistema en que se inserta.**

Al momento de implementar o modificar un mecanismo de compensación del cuidado en un determinado sistema de pensiones, resulta recomendable evaluar las posibilidades de inclusión del sistema en sí y la redistribución que posibilita, básicamente en función de la estrechez o flexibilidad de la relación entre aportes y prestaciones. Es decir, que no puede esperarse del mecanismo de compensación lo que estructuralmente el sistema no puede posibilitar, como tampoco puede esgrimirse como excusa las patologías del mercado de trabajo.

- **Llegar a los contingentes de mujeres excluidas.**

Quizás uno de los mayores aprendizajes de este estudio es que en muchos casos, no en todos, los mecanismos de compensación no están llegando justamente a las mujeres que han tenido o tienen mayor demanda de cuidado, y que precisamente por ello están afuera del mercado, en trabajos no remunerados o sin cobertura previsional (ver capítulos II y IV). Esta realidad limita notablemente el impacto de los mecanismos compensatorios. Este es un desafío relacionado con el punto señalado anteriormente.

Si no se llega a los grandes contingentes excluidos, sobre todo en Bolivia y Ecuador, y si no se avanza en un reconocimiento del trabajo del cuidado más efectivo, o no se disminuye la desigualdad de género, el impacto en la Seguridad Social contributiva siempre será bajo. Esta exclusión tiene muchas aristas a considerar en futuras reformas. Las más obvias tienen que ver con el tipo de mercado laboral prevaleciente, pero también con la importancia de una cultura previsional, ausente precisamente en los países mencionados. Al mismo tiempo, requiere una redefinición del concepto de universalismo de la Seguridad Social.

- **Los mecanismos de compensación del cuidado deben ser lo más amplios posibles.**

Las medidas de compensación a la maternidad, si bien constituyen un avance, intrínsecamente conllevan la exclusión de la compensación de otras formas de cuidado. Asimismo, los mecanismos de compensación de la maternidad limitados a cierta población, por ejemplo destinatarias de pensiones semicontributivas o no contributivas, o que establecen máxi-

mos o mínimos de hijos, conllevan en sí mismos una exclusión. En estos casos la exclusión está en la norma misma, en el diseño del mecanismo en sí y no surge de problemas de implementación de este.

- **Reparar, al momento del divorcio o separación, al cónyuge o conviviente que haya visto afectada su trayectoria laboral y previsional.**

Incorporar fórmulas de reparación, como la división de fondos acumulados entre la pareja al momento de la separación o divorcio, de manera de compensar a quien se hubiera dedicado al trabajo doméstico y de cuidado de forma no remunerada, postergando o modificando por ello su trayectoria laboral. Esta medida está recomendada por el Comité de la CEDAW a varios Estados y entre los casos estudiados ha sido aplicada por Chile.

- **El Estado puede actuar como empleador ejemplar que propicia empleos de calidad para mujeres.**

En algunos casos el empleo estatal es de suma importancia para las mujeres, tales como en Brasil, Chile, Uruguay. En otras experiencias el Estado podría actuar como empleador ejemplar que propicia empleos de calidad para mujeres, o incluso privilegiar su ingreso como medida de acción positiva frente al crecimiento de la importancia del trabajo familiar no remunerado, que ha venido ganando terreno dentro del trabajo informal.

- **Materializar el derecho al cuidado para las mujeres mayores.**

En Chile, España y Uruguay hay una mayor incidencia de mujeres mayores que viven solas, tal como se mostró en el estudio. Cabe entonces prestar atención a este grupo poblacional como destinatarias del cuidado, fortaleciendo las opciones de cuidado estatal existentes, que en unas experiencias son muy incipientes y en otras más consolidadas.

- **Considerar las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la legislación y en la práctica, de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2014):**

- .. El otorgamiento de pensiones no contributivas suficientes.
- .. Velar porque las mujeres no se vean obligadas a jubilarse anticipadamente.

- .. La adopción de medidas compensatorias durante los períodos de maternidad y cuidado.

- .. Formas de cálculo de las prestaciones que no haga diferencias por sexo.

- .. La igualación en la edad de jubilación.

- .. El establecimiento de anualidades comunes en la pareja.

- **Fortalecer la generación y difusión de información.**

Una conclusión relevante que surge del estudio es que la debilidad del sistema de difusión de información condiciona la posibilidad de análisis y evaluación.

La debilidad de los sistemas de información, que está presente en algunos de los casos estudiados, no solo limita el diagnóstico y la formulación de políticas, también tiene impacto en la generación de una cultura previsional, que es necesaria en el marco de sistemas contributivos.

Como se ha intentado mostrar en el estudio, un análisis de la Seguridad Social desde la perspectiva de género no puede limitarse a comparar datos sobre varones y mujeres, aunque esta sea una condición mínima. Se requiere de un sistema de estadística que incorpore el cuidado y su reparto en el hogar. La simple comparación de datos de acceso a la Seguridad Social y brecha de género, no brindan herramientas de diagnóstico e intervención. Solo muestran una parte de la desigualdad, cuando lo hacen, ya que en general se oculta.

Otro vacío es la densidad de aportes, un tema central en materia de Seguridad Social, que suele estar ausente en la difusión de estadísticas. Asimismo, las encuestas deberían permitir diferenciar entre afiliación y cotización.

De otra parte, es preciso fortalecer los estudios de trayectorias laborales con enfoque de género, y llamar la atención sobre la debilidad de los sistemas actuales de información para el análisis de las demandas de cuidado y la forma en que son atendidas. En sociedades que envejecen estas consideraciones deben ir más allá del cuidado infantil. Un aspecto no menor son las trayectorias laborales de las mujeres con discapacidad, que, en muchos casos, ingresan de la mano de acciones afirmativas en el empleo, pero no se prevén tampoco mecanismos de compensación en torno a la cobertura de las contingencias durante la pasividad laboral.

Hay además otra dimensión de la difusión de información que es de suma relevancia. Se trata de la difusión sobre derechos sociales, prestaciones, beneficios, las alternativas vigentes en cada caso y las ventajas y desventajas de distintas modalidades de jubilación cuando existan. En efecto, resulta llamativo que aun cuando ha venido creciendo en Brasil la modalidad de jubilación por tiempo de contribución sea inferior a la por edad. Esto a primera vista resulta comprensible, si se considera que se trata de menores requisitos, pero una amplia campaña de difusión del beneficio de los cinco años de cotizaciones que se imputan a las mujeres bajo la otra modalidad jubilatoria podría ser positiva. Igualmente resulta llamativo que en Chile la mayoría de las mujeres opten por el retiro programado, opción en que es más patente la discriminación que conllevan las tablas de mortalidad utilizadas para calcular las prestaciones, o el limitado uso del bono por maternidad que se ha hecho en las pensiones solidarias. En todo caso, se requiere profundizar a partir de evidencia empírica en los motivos que operan estas opciones.

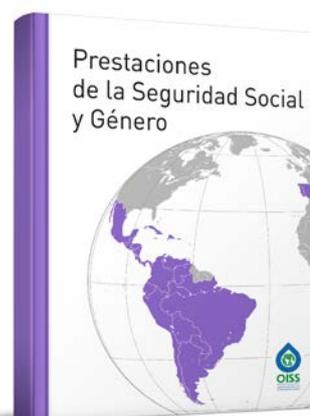
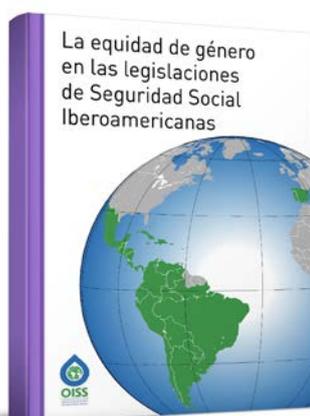
Cabe tener presente, además, que el lenguaje de la Seguridad Social puede ser complejo para la ciudadanía, por lo que resulta recomendable que la información se difunda con un lenguaje accesible y sin estereotipos de género. Solo en la medida que se promueva un abordaje integral de la Seguridad Social, tanto en su definición como en su operativización, se podrá avanzar en mecanismos de compensación y de redistribución más equitativos y respetuosos del reconocimiento de derechos.

A manera de cierre...

El escenario actual plantea alertas que requieren enfatizar la exigibilidad de los derechos, sobre todo al momento de establecer prioridades en los presupuestos públicos. Cuando se pensaba que el avance de las mujeres era imparable y que la conciencia respecto de la necesidad de redistribuir el cuidado iba en aumento en las sociedades, reaparecen posiciones maternalistas que apelan a construcciones tradicionales de feminidad y masculinidad.

En este sentido, los Estados no pueden limitarse a aplicar el contenido mínimo en materia de satisfacción de derechos, sino que deben avanzar en términos de progresividad. Explícitamente, tanto desde un enfoque de derechos como desde los preceptos constitucionales, las obligaciones positivas y negativas contenidas en cada derecho deben ser satisfechas por cada Estado de manera plena, no pudiendo esgrimir excusas de cualquier índole para no avanzar hacia la satisfacción plena de los derechos de toda la población bajo su jurisdicción. Se trata entonces de obligaciones jurídicas internacionales que es preciso cumplir. En este contexto, las políticas de la UE, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA, los acuerdos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y los dictámenes y elaboraciones de los Comités y Grupos de Trabajo encargados de velar por el cumplimiento de los tratados de derechos humanos pueden actuar como un muro de contención para evitar el retroceso en términos de derechos sociales, de igualdad y en particular del derecho al cuidado.

Otras publicaciones de la OISS en esta temática



Boletines Iberoamericanos sobre Protección Social con Perspectiva de Género





Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Secretaría General
C/Velázquez 105. 1ª planta
28006 Madrid · España
sec.general@oiss.org
www.oiss.org