

Sistemas previsionales con enfoque de género

Avances y retrocesos en América Latina y el Caribe

Sistemas previsionales con enfoque de género

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

Sistemas previsionales con enfoque de género : avances y retrocesos en América Latina y el Caribe / Nathalie Denisse Chacón Ortiz ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-850-3

1. Sistemas Previsionales. 2. América Latina. 3. Caribe. I. Chacón Ortiz, Nathalie Denisse

CDD 306.361

Corrección de estilo: Emi Martín

Diseño de tapa: Dominique Cortondo

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

COLECCIÓN **CONVOCATORIAS DE INVESTIGACIÓN**

Sistemas previsionales con enfoque de género

Avances y retrocesos en
América Latina y el Caribe

María José Azócar, Sergio Carpenter,
Carlos Contreras Cruz y Lourdes Jiménez Brito
(coords.)





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



COLECCIÓN CONVOCATORIAS DE INVESTIGACIÓN

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo de Investigación

Teresa Arteaga, Ulises Rubinschik Cecilia Gofman,

María Paredes, Natalia Gianatelli, Rodolfo Gómez

y Sofía Torres

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Zoé Robledo Aburto - Presidente

Alvaro Velarca Hernández - Secretario
General

Vanessa Stoehr Linowski - Directora
Ejecutiva de Proyectos e Investigación

Miguel Ángel Ramírez Villela - Jefe de la
División de Proyectos

Valeria Cervantes García - Subdirección
editorial

Sebastián Castellanos de Oteyza -
Corrección de estilo

Ana Laura García Zavala - Diseño y
formación



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital
desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

*Sistemas previsionales con enfoque de género. Avances y retrocesos en América Latina
y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2024).

ISBN 978-987-813-850-3



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras
colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no
necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> |

<www.clacso.org>

Índice

Presentación	9
<i>Karina Batthyány y Alvaro Velarca Hernández</i>	
Prólogo.....	13
<i>María José Azócar, Sergio Carpenter, Carlos Contreras Cruz y Lourdes Jiménez Brito</i>	
Brechas de género en los sistemas de pensiones. Retos y oportunidades para los casos de El Salvador, Guatemala, México y Uruguay, 2006-2022.....	25
<i>Nathalie Chacón Ortiz, Carlos Eduardo Argueta, Rubenia Castro Santos</i>	
Incidencia del trabajo de cuidados en la suficiencia de las pensiones contributivas. El caso de las mujeres en Guatemala, México y Panamá.....	79
<i>Giancarlo Roach Rivas, Elvia Chavarría Martínez, Alexander Bernal Chanis</i>	
Sistemas de pensiones y trabajo de cuidado. Innovaciones y desafíos para la igualdad de género en América Latina	143
<i>Camila Arza, Lorena Poblete y David Sanchez Villa</i>	
Sistemas previsionales y desigualdades de género en países del Caribe anglófono. Una cuestión de derechos	211
<i>Yamirka Robert Brady, Amanda de la Caridad Dunet Marciel y Carlos Rafael Labrada Rodríguez</i>	

El Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado en el sistema previsional argentino. Análisis de diseño y evaluación de resultados a dos años de su implementación.....	283
<i>Ignacio Amigorena, Lucía Corsiglia Mura y Diego Edgardo García</i>	
Camino hacia la equidad de género. Experiencias y desafíos del sistema de pensiones chileno	325
<i>Paula Vera Pérez, Cristóbal Leiva Roco y Javiera Pastén Palominos</i>	
Análisis del trabajo no remunerado del hogar en Ecuador. Brecha de género, diferencias por edad y aportaciones en el acceso a beneficios previsionales	373
<i>Grace Karina Atiencia Verdezoto, Stalyn Freddy Celi Barrera, Andrés Armando Palacios López</i>	
Sobre los autores y las autoras	411

Presentación

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) unimos nuestros esfuerzos para el desarrollo de trabajos de investigación sobre “Sistemas previsionales con enfoque de género: avances y retrocesos en América Latina y el Caribe”.

CISS, como organismo internacional técnico especializado en promover sistemas de seguridad social en todo el continente americano, tiene como una de sus misiones centrales la universalización de la cobertura de la seguridad social. Para ello, es de vital importancia el estudio de la igualdad en sus diferentes dimensiones. La búsqueda y conquista de la igualdad de las mujeres en los diferentes sistemas de seguridad social constituye uno de los aspectos críticos del quehacer institucional. CLACSO comparte estos esfuerzos y objetivos en la construcción de sociedades más igualitarias y en el estudio de las causas y dispositivos que continúan produciendo y reproduciendo las desigualdades sociales multidimensionales.

Tanto CISS¹ como CLACSO² cuentan con publicaciones anteriores que dan cuenta que los sistemas de seguridad social en general, y el diseño y funcionamiento de los sistemas de pensiones en particular, no son neutrales al género. Estudiar sistemas previsionales desde el enfoque de género supone abordar una cuestión de gran relevancia para contribuir a lograr la igualdad entre mujeres y hombres en la región.

Si bien un eje principal de acción es el estudio de los sistemas de pensiones, en los últimos años, se advirtió la necesidad de fortalecer el enfoque de género y de derechos humanos en los estudios sobre estos sistemas. Existe suficiente evidencia sobre la forma en que “las mujeres se enfrentan a múltiples y diversas desigualdades a lo largo del ciclo vital y se enfrentan, en mayor medida que los hombres, al riesgo de sufrir pobreza por no recibir ingresos monetarios propios en la vejez” (Carpenter *et. al.*, 2022, p. 2).

Fruto de la Convocatoria se recibieron treinta y nueve postulaciones que fueron evaluadas por un Comité Internacional de expertos y expertas, compuesto por ocho evaluadores/as de cinco países, quienes consideraron la calidad, pertinencia y coherencia de los proyectos, quedando seleccionados siete proyectos de investigación, de los cuales cuatro de los equipos tenían vínculo con centros miembros de la red CLACSO y los otros tres formaban parte de instituciones de seguridad social afiliadas a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

¹ Jiménez Brito, Lourdes, Políticas de cuidados y seguridad social. Sistematización de buenas prácticas de políticas que reconozcan el trabajo de cuidado como vía de acceso a prestaciones de seguridad social. <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2023/02/Políticas-de-cuidados-y-seguridad-social.pdf>

Carpenter, Sergio; Contreras Cruz, Carlos; Jiménez Brito, Lourdes; Nava Bolaños, Isalia y Ramírez López, Berenice (2022). “Sistemas previsionales con enfoque de género en América Latina y el Caribe: una cuestión de igualdad”. Nota Técnica 19 CISS. México.

² Rodríguez, Ignacio; Vommaro, Pablo (Coords.), Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe https://www.clacso.org/en/becas/publicaciones/?pag=detalle&id_libro=1431

Este es un libro colectivo que presenta la producción y resultados de estos siete proyectos de investigación. La publicación resume el encuentro de dos agendas de investigación de gran interés e importancia: la agenda de sistemas de pensiones, especialmente de vejez, y la agenda de cuidados con perspectiva de género.

Se trata de investigaciones a nivel regional sobre las condiciones en las cuales las mujeres de América Latina y el Caribe se insertan en los diferentes esquemas previsionales de los países. En particular, interesa la forma en que, en la mayoría de los casos, los diseños, dinámicas y funcionamiento de estos sistemas lesionan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, en específico, del derecho a la igualdad.

En esta publicación se pone a disposición evidencia contundente sobre las afectaciones diferenciadas que enfrentan las mujeres de la región para lograr acceder a un beneficio previsional en la etapa de la vejez. En efecto, la provisión desigual de cuidados ampliamente vigente en América Latina y el Caribe (cuidados altamente familiarizados y feminizados) constituye uno de los principales obstáculos para que las mujeres puedan jubilarse en la etapa de la vejez.

Esta alianza interinstitucional entre CISS y CLACSO contribuye al fortalecimiento de la visión y promoción del diseño de una seguridad social con enfoque de género y de derechos basada en evidencia y en buenas prácticas de programas y políticas públicas.

En ese sentido, celebramos la participación institucional de organismos de seguridad social tales como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la República Argentina, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile en esta convocatoria. Sus aprendizajes institucionales, su amplia experiencia de gestión y sus hallazgos y recomendaciones de mejora constituyen un insumo clave para orientar el debate sobre los sistemas previsionales con enfoque de género para toda América.

Con esta publicación se fortalece el lugar de la Conferencia y del Consejo en los debates sobre el futuro de la seguridad social en toda la región, tanto en el ámbito de las discusiones sobre los sistemas de pensiones, como en el del cuidado como un derecho humano y su reconocimiento y valorización dentro de los esquemas de beneficios de seguridad social.

Acompañaron estos trabajos de investigación las tutoras y tutores: María José Azocar, Sergio Carpenter, Lourdes Jiménez Brito y Carlos Contreras Cruz, a quienes va nuestro agradecimiento por su trabajo dedicado, riguroso y comprometido. Asimismo la coordinación de la misma estuvo a cargo de la Dirección Ejecutiva de Proyectos e Investigación de la CISS y de la Dirección de Investigación de CLACSO.

Queremos felicitar y reconocer el trabajo de las y los autores que integran esta publicación. También va nuestro reconocimiento y agradecimiento a quienes hicieron posible que estemos presentando este documento: las Direcciones de Investigación y Publicaciones del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, a cargo de Pablo Vommaro y Fernanda Pampín respectivamente, a los equipos de trabajo de CISS y de CLACSO, sin cuya dedicación, pasión y compromiso esta convocatoria no hubiera sido posible.

Las y los dejamos con este libro, seguros de que los contenidos aquí incluidos nos interpelarán de modos diversos y singulares para seguir investigando y trabajando en torno a los sistemas previsionales con enfoque de género y su lugar en la construcción del bienestar que nuestras sociedades necesitan y anhelan.

Karina Batthyány

Directora Ejecutiva del Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales (CLACSO)

Alvaro Velarca Hernández

Secretario General de la Conferencia Interamericana
de Seguridad Social (CISS)

Prólogo

En el año 2024, América Latina y el Caribe es habitada por alrededor de 670 millones de personas. De ellas, unos 65 millones (9,8%) tienen sesenta y cinco años o más. A su vez, de dichas personas mayores, el 56,5% son mujeres; una cifra que contrasta con la correspondiente al total poblacional, en donde la mujer representa el 50,8%¹.

Si se mira la evolución en los últimos setenta años, se ve que entre 1950 y 2024, la población se multiplicó por cuatro, mientras que las personas mayores (65+), por doce. Dichos guarismos muestran la creciente relevancia de la población mayor en la región latinoamericana y caribeña, con un rasgo distintivo: la existencia de tasas de crecimiento diferenciada por sexo que han mostrado cierta preponderancia de la mujer en el conjunto de personas mayores.

Justamente, para atender los riesgos sociales que pudieran afectar a la población mayor, es que los países han construido arreglos institucionales conocidos como sistemas de pensiones, que juegan un rol sustantivo en la protección económica de dicho grupo etario. Tales dispositivos tienen el objetivo de contrarrestar las problemáticas que potencialmente pudieran afectar la vida de

¹ Datos de elaboración propia en base a CEPALSTAT (<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>).

las personas en la última etapa de sus vidas, tales como la posibilidad de una vejez empobrecida, la pérdida de ingresos derivados del riesgo de fallecimiento de las personas que sostienen la familia o las causadas por el riesgo de la discapacidad.

Existe una vasta heterogeneidad en el alcance, la cobertura, la suficiencia de las prestaciones previsionales y en la organización e institucionalidad de los sistemas de pensiones. En América Latina, los sistemas nacionales se consolidaron luego de la segunda guerra mundial y fueron diseñados bajo un paradigma laboralista formal, en consonancia con el desarrollo de los “estados de bienestar” del mundo central, que impulsaron una transformación profunda del capitalismo ante la agudeza de la crisis socioeconómica. Las sociedades generaron una respuesta, la transformación del trabajo en empleo protegido (Castel, 2004), la construcción de una “propiedad social” destinada a dar protección a las personas desprotegidas, esencialmente a las no-propietarias.

A partir de 1981, América Latina y el Caribe conocieron una ola de reformas estructurales de los sistemas de pensiones que instauraron regímenes de capitalización de aportes previsionales y administración privada de los fondos de pensiones. En dieciocho países de la región se impulsó la transformación de los sistemas públicos de aseguramiento con “beneficio definido” a sistemas de ahorro y “beneficio indefinido” (“contribución definida”). Ello implicó la individualización del riesgo sistémico, es decir, el ajuste a las personas beneficiarias de prestaciones previsionales ante los avatares macroeconómicos, financieros y demográficos en que se ven y verán incursos los diferentes países. Pero también –y esencialmente– dichas reformas habilitaron la introducción de la industria financiera internacional a la extracción y administración de los recursos salariales aportados por las personas trabajadoras. Es decir, se promovió el “desembarco” de un sector económico –con creciente importancia relativa entre las fracciones del capital– en la cuestión previsional. Una posibilidad no explorada aún por los países del mundo central, que lleva a caracterizar esa experiencia

como un “experimento” promovido bajo las ideas del *Washington Consensus* en países de la periferia. En una investigación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se observó que: “Considerando que el 60 por ciento de los países que habían privatizado los sistemas públicos de pensiones obligatorias han revertido la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos negativos sociales y económicos, se puede afirmar que el experimento de la privatización ha fracasado. La privatización de las pensiones no dio los resultados esperados.” (Ortiz et. al. 2019, p. XI).

En los últimos 20 años, se han materializado reformas tendientes a impulsar la cobertura a través de pensiones de financiación indirecta. La realidad económica de la informalidad en América Latina, que en el año 2022 alcanzó el 49% (CEPAL, 2023, p. 114), hace tambalear el basamento de la cobertura previsional en el empleo formal y ello lleva a los gobiernos a impulsar políticas para incorporar a poblaciones que quedan fuera de la cobertura tradicional.

Entre las problemáticas de los sistemas de pensiones contributivos surge una particularmente significativa. Resulta que los sistemas de pensiones reproducen las asimetrías y desigualdades de los mercados laborales. Esto es particularmente notorio en cuanto a las diferencias de género.

Es decir, las desigualdades de género también alcanzan a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. Ello se traduce en que las mujeres observan “dificultades específicas para materializar su autonomía económica en la vejez” (CEPAL, 2019, p. 1), enfrentándose “en mayor medida que los hombres, al riesgo de sufrir pobreza por no recibir ingresos monetarios propios” en esa etapa del ciclo vital (Carpenter et.al., 2022, p. 2).

Sobre dicha importante temática, es que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) impulsaron conjuntamente una convocatoria de investigación denominada “Sistemas previsionales con enfoque de género: avances y retrocesos en América Latina

y el Caribe”, con el doble objetivo de “contribuir a visualizar y reconocer el trabajo doméstico y de cuidados que realizan las mujeres” y de “promover una visión crítica, basada en evidencia, del diseño de los sistemas de seguridad social y los sistemas de pensiones”.

El presente volumen es el resultado material de dicha convocatoria, que recibió 39 postulaciones, en sus dos modalidades: las personas o equipos vinculados a los centros de investigación miembros de CLACSO y los impulsados por personas que forman parte de instituciones de seguridad social afiliadas a la CISS. En este último caso, la convocatoria focalizó más específicamente su interés: los programas o políticas con enfoque de género en el ámbito de las competencias institucionales de quienes se postularen.

Se tiene así, un conjunto de siete trabajos seleccionados por un Comité Internacional compuesto por ocho personas evaluadoras expertas de cinco países².

En “Sistemas de pensiones y trabajo de cuidado. Innovaciones y desafíos para la igualdad de género en América Latina”, Camila Arza, Lorena Poblete y David Sanchez Villa (Escuela IDAES, Universidad Nacional de San Martín –UNSAM–, Argentina) señalan que en “[...] los años 2000, se produjeron avances significativos en la región en cuanto a la protección económica de las mujeres durante la vejez, pero el alcance e intensidad de estos avances varía entre países”.

Precisamente, el objeto que se proponen desarrollar abarca la experiencia de cinco países: Argentina, Bolivia, Chile, Cosa Rica y República Dominicana. Analizan las reformas previsionales y los mecanismos de reconocimiento de derechos a las mujeres y particularmente a las trabajadoras domésticas. Reconocen los nudos de las desigualdades: la desigual participación laboral, las brechas salariales, la segregación ocupacional y las características del

² Consuelo Silva (Chile), Lourdes Jiménez Brito (México-Argentina), José Noé Rizo Amézquita (México), Sergio Carpenter (Argentina), Carlos Contreras (México), Carlos Bracho (Venezuela), María José Azócar (Chile) y Mariana del Rosario Barea Soza (Bolivia).

Cuidado no remunerado. Ante la vigencia de las mismas y la intensa movilización social existente, se preguntan: ¿Qué respuesta ofrecieron los países en este contexto? ¿En qué medida, y con qué resultados, reformularon sus sistemas previsionales para fomentar la igualdad de hombres y mujeres? ¿Cuáles han sido los avances, y cuáles son los desafíos que persisten?

El impacto del trabajo de cuidados en la cuantía del haber previsional es abordado por las personas investigadoras Giancarlo Roach Rivas, Elvia Chavarria Martinez y Alexander Bernal Chanis (Centro de Estudios Latinoamericanos «Justo Arosemena» CELA / Panamá) en su capítulo “Incidencia del trabajo de cuidados en la suficiencia de las pensiones contributivas: el caso de las mujeres en Guatemala, México y Panamá”.

Su contribución al esclarecimiento del tema

ha sido considerar la heterogeneidad de las desigualdades de género, según las características del curso de vida de las mujeres: pensar que las brechas no se distribuyen de manera homogénea en todas las mujeres permite identificar que hay momentos en que la actividad laboral y, con ello, las aportaciones a un sistema previsional, se ven limitadas por el ejercicio de roles de género y la atención de necesidades básicas para la vida

y por ende, sugieren que “el diseño de los sistemas previsionales tome en consideración estas intermitencias para el establecimiento de políticas afirmativas”.

Sus hallazgos no sólo confirman las brechas de género entre hombres y mujeres, sino que ponen en relieve “el momento en que ocurren los eventos familiares-reproductivos que activan los papeles de cuidados es relevante: las mujeres que fueron madres durante la adolescencia mostraron una menor participación laboral y escolaridad”.

En “Brechas de género en los sistemas de pensiones: retos y oportunidades para los casos de El Salvador, Guatemala, México y Uruguay, 2005-2021”, Nathalie Denisse Chacón Ortiz, Rubenia Consuelo Castro Santos, y Carlos Eduardo Argueta Muñoz (Fundación

para el Desarrollo de Centroamérica –FUDECEN– El Salvador) hacen un pormenorizado análisis del funcionamiento que han tenido los sistemas previsionales en El Salvador, Guatemala, México y Uruguay con el ánimo de ofrecer un mapa de las “buenas prácticas” que se han desplegado en estos países para promover la equidad de género. Suman a este análisis una propuesta concreta de lineamientos para la extensión del pilar de contribución indirecta para El Salvador.

Un punto central que se levanta en esta investigación se relaciona con incorporar una mirada crítica a la forma como se han planteado preocupaciones por la “sostenibilidad financiera” de las reformas previsionales en la región. A propósito de la propuesta que hace el equipo para extender el pilar no contributivo en El Salvador (y que beneficiaría en gran medida a las mujeres), comentan que al final del día esta decisión

no se trata de un problema de falta de recursos, sino de atender la concentración de la riqueza y la distribución inequitativa del ingreso, mediante el establecimiento de consensos económicos, sociales y políticos que se materialicen en un pacto fiscal justo y pensado para las mayorías.

En “Sistemas previsionales y desigualdades de género en países del Caribe anglófono. Una cuestión de derechos”, Yamirka Robert Brady, Amanda de la Caridad Dunet Marciel y Carlos Rafael Labrada Rodríguez (Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo –CESCA– Universidad de Oriente, CUBA) caracterizan el funcionamiento de los sistemas previsionales de tres países del Caribe anglófono, Antigua y Barbuda, Belice y Barbados, con el objetivo de analizar la magnitud de las desigualdades de género en los sistemas previsionales.

Como lo indica el equipo de investigación, pese al progresivo incremento de estudios centrados en materias previsionales con un enfoque de género en la región, aún persiste una omisión de la realidad del Caribe, y en particular del Caribe anglófono. Esta

situación “limita el conocimiento holístico sobre el estado actual del problema, el alcance de las políticas públicas asociadas, y la generación de cambios a favor de la equidad de género en la totalidad de la región”. Entonces, a partir de un extraordinario esfuerzo investigativo que incluyó la realización de entrevistas, análisis de documentos y estadísticas, y una sistematización de la bibliografía publicada en los últimos diez años sobre sistemas previsionales de América Latina y el Caribe, el equipo ofrece originales hallazgos que dan cuenta de similitudes, pero también de importantes diferencias en materia de desigualdades de género. Con esto, la investigación hace una significativa contribución, pero también una invaluable provocación a quienes somos parte de una comunidad académica interesada en temas previsionales para reflexionar sobre nuestros sesgos y omisiones, y cómo éstos se relacionan con el legado colonialista y racista de las prácticas epistemológicas.

En cuanto al trabajo emprendido por personas miembros de las instituciones de seguridad social asociadas a la CISS, se tienen valiosos aportes referidos a los sistemas de pensiones y del enfoque de género. En ese sentido, la evolución reciente de la previsión social en Chile es examinada detalladamente en “Camino hacia la equidad de género: experiencias y desafíos del sistema de pensiones chileno” (Paula Vera Pérez, Cristóbal Leiva Roco y Javiera Pastén Palominos, Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile), que brinda un análisis sistemático de las cinco propuestas de reforma que se han realizado en ese país en los últimos dieciséis años y del impacto que tuvo la implementación de un pilar no contributivo en el año 2008.

Un aspecto particularmente original de este estudio ha sido la discusión de las iniciativas de reforma que no sólo se han aprobado, sino también que han quedado excluidas en el debate legislativo. Con esta estrategia metodológica el equipo ha ofrecido una mirada de largo plazo de las dificultades que han existido en Chile para instalar temas asociados a desigualdades de género en materia previsional, mostrando de paso la persistencia de ciertos

obstáculos y de los espacios que siguen sin ser abordados pese a la prolífica producción de estudios que se han realizado en los últimos años en ese país y la creación de “comisiones de expertos” que han tenido como foco consensuar iniciativas con enfoque de género.

Una política pública impulsada por el Estado argentino en el año 2021 es sometida a intenso análisis en “El Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado [RATC] en el Sistema Previsional Argentino. Análisis de diseño y evaluación de resultados a dos años de su implementación” (Ignacio Amigorena, Lucía Corsiglia Mura y Diego Edgardo García / Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES–, Argentina). Dicho impulso normativo reconoce el impacto del trabajo de cuidados en la historia laboral de las mujeres en el cómputo del requisito de tiempo de servicios para la jubilación. Consiste en reconocer un año por cada hijo/a, o dos años, en caso de adopción o de quienes hayan sido titulares del programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), una asignación familiar no contributiva destinada a la población de menores ingresos (cerca de una tercera parte de los niños y niñas argentinas). Un resultado significativo de la política muestra que a dos años de implementación

3 de cada 4 mujeres se jubilaron computando períodos por tareas de cuidado en sus historias laborales. A su vez, la cobertura previsional de las mujeres muestra, luego de un período de estancamiento, una tendencia creciente a partir del RATC, potenciada aún más por la puesta en marcha del PPDP [Plan de Pagos de Deuda Previsional, una moratoria previsional] en 2023.

Otra política que es sometida a intenso análisis se relaciona con el acceso a beneficios previsionales para personas que desempeñan trabajos no remunerados en el hogar en el Ecuador. Como se documenta en el estudio “Análisis del trabajo no remunerado del hogar en Ecuador: brecha de género, diferencias por edad, y aportaciones en el acceso a beneficios previsionales” (Grace Karina Atiencia

Verdezoto, Stalyn Freddy Celi Barrera, Andrés Armando Palacios López, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, Ecuador), “a pesar del reconocimiento constitucional y las medidas implementadas para proteger a quienes realizan este tipo de trabajo, persisten desigualdades notables”.

En efecto, el estudio demostró, por una parte, una mayor presencia femenina en el sector del Trabajo No Remunerado del Hogar; y, por otra, que no todas las mujeres cumplen con el número de aportaciones mínimas para acceder a una pensión. Sumado a estos problemas de brecha y cobertura, el estudio dio cuenta que si bien el 70,33% de las mujeres activas tienen entre 30 y 59 años de edad, hay una importante presencia de personas mayores de 60 años que se mantienen activas, situación que nos habla de las dificultades que enfrentan estas mujeres para “volver a incorporarse al mercado laboral y acceder a beneficios de seguridad social”. Una de las principales recomendaciones que hace el equipo es implementar un sistema de portabilidad entre los diferentes subsistemas de afiliación vigentes para expandir el número de personas que pueda conseguir las aportaciones suficientes para cumplir con los requisitos de jubilación.

Quisiéramos destacar tres grandes contribuciones que hacen las investigaciones antes nombradas cuando se consideran en conjunto.

Primero, estos estudios nos muestran la gran batería de propuestas que se han levantado en nuestra región en materia de promoción de sistemas previsionales con un enfoque de género. Algunas de estas iniciativas apuntan a la inclusión de grupos que han estado históricamente marginalizados (por ejemplo, trabajadoras del hogar); otras funcionan como políticas reparatorias (por ejemplo, exclusión de los feminicidas como beneficiarios de la pensión de sobrevivencia de la cónyuge víctima); y otro set de iniciativas revelan la preocupación por ir más allá de la inclusión de mujeres e intervenir en las relaciones de género propiamente tales (por ejemplo, vía extensión de licencias de paternidad).

Segundo, los artículos que incluyeron sistemas previsionales de capitalización individual como casos de estudio, demostraron una vez más, el retroceso que estos sistemas implicaron en materia de igualdad de género. Al vincular las prestaciones jubilatorias a la capacidad individual de ahorro, los sistemas de capitalización individual han amplificado las desventajas al castigar a las mujeres por sus trayectorias laborales y definir montos de pensión en función de sus probabilidades de sobrevivencia.

Tercero, varios de los estudios que aquí se presentan se suman a los esfuerzos que se han hecho desde algunos movimientos feministas por no quedarse en un análisis de género como si fuera una “variable” separada de otros sistemas de poder. Por el contrario, en varios de los artículos hay esfuerzos explícitos por incorporar una mirada interseccional de las desigualdades sociales. Esta mirada aspira a identificar la posición que ocupan algunas mujeres con el ánimo de visibilizar las estructuras de poder que explican en primer término por qué esas mujeres ocupan esa posición social; estructuras que, como se discuten en algunos artículos, se relacionan con el colonialismo, racismo o capacitismo.

En definitiva, en este libro tenemos un conjunto de aportes que resultan imprescindibles para el entendimiento de la relación e interacción entre los sistemas de pensiones y las diferencias de género en nuestra América Latina y el Caribe. Diferencias que vienen de muy lejos, desde el proceso histórico que trazó la división sexual del trabajo, desde la diferenciación entre el espacio público y el mercado para los hombres; y el espacio privado, el hogar, para las mujeres. Una distinción que ha quedado perimida en el tiempo, con el avance de la mujer en la participación laboral-mercantil, que aun así siguen soportando la mayor carga en el trabajo de cuidados.

María José Azócar
Sergio Carpenter
Carlos Contreras Cruz
Lourdes Jiménez Brito

Bibliografía

Carpenter, Sergio; Contreras Cruz, Carlos; Jiménez Brito, Lourdes; Nava Bolaños, Isalia y Ramírez López, Berenice (2022). Sistemas previsionales con enfoque de género en América Latina y el Caribe: una cuestión de igualdad. Nota Técnica 19 CISS. México.

Castel, Robert. (2004). La inseguridad social ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Ed. Manantial.

CEPAL (2019) Comisión Económica para América Latina y el Caribe. De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. CEPAL.

CEPAL (2023). Panorama Social de América Latina y el Caribe. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo.

CISS (2020). Informe de Seguridad Social y Bienestar de las Américas. Conferencia Interamericana de la Seguridad Social.

Ortiz, Isabel; Durán-Valverde, Fabio; Urban, Stefan; Wodsak, Veronika y Yu, Zhiming (2019). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Documento de trabajo N°63. OIT.

Brechas de género en los sistemas de pensiones

Retos y oportunidades para los casos
de El Salvador, Guatemala, México y Uruguay,
2006-2022

*Nathalie Chacón Ortiz, Carlos Eduardo Argueta
y Rubenia Castro Santos*

Introducción

A lo largo del ciclo de vida, mujeres y hombres recorren trayectos diferenciados que inciden en sus niveles de acceso y cobertura a los sistemas de pensiones. Estas diferencias se manifiestan en brechas de género, que suelen acrecentarse o reducirse en cada país según el grado de articulación de sus sistemas de seguridad social. En este contexto, es necesario generar evidencia que contribuya a la configuración de esquemas previsionales más equitativos en América Latina y el Caribe, de tal forma que puedan ampliarse sus niveles de cobertura entre la población adulta mayor y que atiendan las brechas de género que afectan a las mujeres.

En este sentido, este capítulo tiene como objetivo analizar los desafíos, retos y oportunidades para construir sistemas previsionales incluyentes, que garanticen la equidad en el acceso a pensiones a las mujeres, desde una perspectiva de seguridad social y

de visibilización de desigualdades de roles, normas y sesgos de género que subyacen a la problemática en los países de El Salvador, Guatemala, México y Uruguay, en el período 2006-2022.

Este capítulo se estructura en seis apartados. En un primer momento se exponen las premisas teóricas del estudio, que abordan un replanteamiento de los principios de la seguridad social, una visión de la problemática previsional desde la gerontología feminista y los vínculos entre sostenibilidad fiscal y sistemas de pensiones. En el segundo apartado se contextualiza de forma comparativa la situación previsional de los cuatro países analizados; mientras que en el tercero se desarrolla una aproximación a las brechas de género en los sistemas de pensiones de los países abordados. En el cuarto apartado se identifican buenas prácticas y medidas implementadas en estos países para promover la equidad de género en materia de seguridad social, así como las posturas de diferentes organizaciones de la sociedad civil; mientras que en el quinto se exponen lineamientos de propuesta de ampliación del pilar no contributivo en el sistema de pensiones salvadoreño, así como una discusión en torno a posibles vías para su implementación. Las reflexiones finales se exponen en el último apartado.

Premisas teóricas

Un replanteamiento de los principios de la seguridad social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009) define seguridad social como “el conjunto de instituciones, medidas, derechos y obligaciones cuya meta primordial es otorgar –o dirigirse a otorgar–, con arreglo a reglas específicas, seguridad del ingreso y asistencia médica a los individuos que integran la sociedad” (p. 9). Los sistemas de pensiones forman parte de las esferas de la seguridad social y deben apuntar a brindar prestaciones monetarias y no monetarias que aseguren la calidad de vida de las personas y

colectividades durante la etapa de la vejez. Bajo esta premisa, han existido distintos esfuerzos por identificar principios fundamentales de la seguridad social y que son extensibles a los sistemas de pensiones.¹

Mesa-Lago (2004) analiza los convenios de la OIT y plantea una serie de principios convencionales de la seguridad social, con énfasis en los sistemas de pensiones. Los principios son: (1) universalidad en la cobertura; (2) igualdad, equidad o uniformidad en el trato; (3) solidaridad y redistribución del ingreso; (4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones en América Latina; (5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación social en la administración; y (6) sostenibilidad financiera. Al respecto, el autor resalta que estos principios son una síntesis basada en las normas de la OIT y que su orden no indica ninguna prioridad de uno sobre otro, más bien existe complementariedad entre ellos.

Recientemente, la OIT (2018) también expuso una serie de principios referentes al diseño y reforma de los sistemas de pensiones: (1) universalidad; (2) solidaridad social y financiación colectiva; (3) suficiencia y previsibilidad de las prestaciones; (4) responsabilidad general del Estado; (5) no discriminación e igualdad de género; (6) sostenibilidad financiera, fiscal y económica; (7) gestión y administración financiera sólida y transparente; y (8) participación de interlocutores sociales.

Estos principios son una guía para el diseño e implementación de políticas en torno a los sistemas de seguridad social. A pesar de estos esfuerzos de plantear principios que guían esta premisa, la definición y alcances de estos ha estado vinculada con el paradigma económico vigente. Al respecto, la Conferencia Interamericana

¹ El Convenio 102 sobre la seguridad social (denominado norma mínima), promovido por la OIT desde 1952, establece la existencia de nueve esferas de la seguridad social que los Estados deben asegurar: prestaciones para niños, niñas y familias, prestaciones de maternidad, de desempleo, de riesgos laborales y enfermedades profesionales, de enfermedad, prestaciones para adultos mayores (mediante pensiones por vejez y longevidad), personas con discapacidad y sobrevivientes, así como la asistencia médica.

de Seguridad Social (CISS, 2022) sostiene que los paradigmas dominantes promovidos por muchos organismos internacionales cuentan con vacíos que deben ser señalados.

En primer lugar, si bien existen algunos elementos favorables que son reconocidos por estas posturas convencionales, como la universalización y atención a personas en situación de pobreza, en la práctica los esquemas de seguridad social en muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) priorizan la situación laboral de las personas como condición de acceso y cobertura. Este funcionamiento promueve un sesgo laborista, en donde las personas que se dedican al trabajo no remunerado (en su mayoría mujeres) o que, por diversas razones, no pueden insertarse en el mercado formal de trabajo suelen quedar excluidas del sistema y depender en la etapa de la vejez de su núcleo familiar, continuar trabajando en condiciones desfavorables o depender otro tipo de ingresos no previsionales.

Por otro lado, el análisis convencional de los principios de la seguridad social suele diluir la responsabilidad del sector empresarial en el financiamiento de los pilares de seguridad social. Los esquemas de seguridad social que promuevan la reducción de la desigualdad deberían basarse en financiamiento progresivo –y no solo del financiamiento vía aportes o contribuciones–, donde parte de las prestaciones deben ser financiadas mediante impuestos progresivos aportados por el sector empresarial y los agentes con mayores ingresos y riqueza.

Es así como en la primera década del siglo XXI se ha desarrollado un cuestionamiento sobre los alcances de la seguridad social como un derecho humano y sus implicaciones, que demanda un replanteamiento de la comprensión y funcionamiento de los sistemas de seguridad social (CISS, 2022). La CISS propone un replanteamiento para definir la seguridad social de la siguiente manera:

Es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de

transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que busca proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales, que reducen la vulnerabilidad social y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social (2022, p. 74).

De la definición anterior deben destacarse algunos elementos que explicitan la importancia de la seguridad social y la forma en cómo se operacionaliza en la práctica en los distintos países. Estos elementos permiten ampliar los alcances de los principios de la seguridad social que serán desarrollados y utilizados para efectos de este estudio.

En primer lugar, la seguridad social es un derecho humano. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) estipula en su artículo 22:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Su concepción como derecho humano implica que su atención debe abarcar a todas las personas, sin establecer sesgos, coberturas parciales o exclusión de grupos de personas, por ejemplo, la condición laboral no debería ser determinante para contar con cobertura en seguridad social. Como todo derecho, implica su interdependencia e indivisibilidad, es decir que no se puede separar el disfrute de distintos tipos de derechos. Al ser un derecho humano, es inherente a cada individuo, por lo que los vacíos de cobertura en materia de seguridad social se convierten en privaciones de derechos. De acá se desprende un primer principio de seguridad social: universalidad, en donde la seguridad social es concebida como un

derecho humano irrenunciable y donde la meta es alcanzar la cobertura de toda la población en el esquema de seguridad social de cada país. Cualquier mecanismo de focalización debe ser solo una estrategia temporal que no desvíe la atención a la universalidad.

En segundo lugar, la protección de individuos y colectividades ante riesgos sociales implica el reconocimiento de condiciones diferenciadas entre hombres y mujeres que ocurren a lo largo del ciclo de vida y que suelen imponer barreras a las segundas a la hora de gozar efectivamente con este derecho humano. De este punto se desprende un segundo principio de seguridad social: equidad de género, que consiste en la garantía de la seguridad social como derecho humano para el acceso a protección integral tanto para hombres y mujeres, lo que requiere el reconocimiento y erradicación paulatina de las brechas de género mediante políticas e intervenciones afirmativas.

En tercer lugar, al ser un derecho humano, el cumplimiento de esta garantía demanda el protagonismo del Estado como ente rector de los sistemas que se configuren en cada país para proteger a su población. Contrario a lo promovido por las reformas neoliberales de los años ochenta, la seguridad social implica el rol protagónico del Estado para diseñar esquemas, políticas e intervenciones que, lejos de tener el lucro como elemento articulador, promuevan la universalidad y la equidad entre distintos grupos poblacionales, indistintamente de sus condiciones económicas o sociales.

Del punto anterior se rescata un tercer principio de la seguridad social: rol protagónico del Estado, en donde la seguridad social es un beneficio público no solo en su alcance, sino también en su organización y gestión. El Estado debe ser la entidad líder para organizar, gestionar y regular el funcionamiento de los sistemas de seguridad social, mediante el diseño de políticas e intervenciones que contribuyan al acceso universal, erradicación de brechas y una interrelación entre regímenes contributivos y no contributivos. Lo anterior también exige reformas fiscales progresivas, de tal manera que parte de los pilares no contributivos de los esquemas

previsionales puedan ser financiados con recursos de impuestos directos, para contribuir a la redistribución del ingreso.

Gerontología feminista y la economía del cuidado

La gerontología feminista se enfoca en explorar la generación cultural de conceptos y valores que moldean la experiencia del envejecimiento en las mujeres. Además, retoma las normas culturales que restringen su capacidad de vivir una vejez autónoma, examina las influencias y las circunstancias relacionadas con las diferencias de género en su calidad de vida y proporciona información sobre cómo estas afectan la vida de las mujeres de edad avanzada (Farré, 2008).

Subyacente a la noción de vejez existe una percepción negativa, que implica connotaciones como enfermedad, pérdida de atractivo físico y capacidades mentales, dependencia, soledad y dificultades económicas. Para las mujeres mayores, los términos empleados para describirlas tienden a ser aún más desfavorables, por lo que el envejecimiento de las mujeres se encuentra extremadamente estigmatizado por las normas sociales y culturales. No obstante, para modificar estas percepciones que sostienen las desigualdades de género es relevante posicionar nuevas interpretaciones del envejecimiento femenino desde las experiencias de las mujeres mayores, la concepción propia de su rol en la sociedad a lo largo de su ciclo de vida y cómo puede modificarse para las generaciones femeninas venideras (Farré, 2008).

El peso de las creencias sociales y culturales que le impone a las mujeres la responsabilidad y el deber de criar y cuidar las convierte en el sistema de apoyo y sostenibilidad de las personas de su entorno. Esta labor de cuidado se traduce en un significativo costo de oportunidades en términos de tiempo, ingresos, desarrollo de capacidades personales y a nivel profesional e intelectual. A esto se añade el costo social depositado sobre ellas, pues el trabajo doméstico y de cuidados conlleva la función vital de la reproducción de

la fuerza de trabajo y, por ende, del sistema económico capitalista. A su vez, se ha concebido como trabajo no pago (invisibilizado) que libera de la prestación de los servicios y bienes vinculados de cuidados al sector privado, al Estado y a la sociedad en general (Hernández, 2020).

Parte del origen de la débil posición económica y baja autonomía de las mujeres adultas mayores se encuentra en la entrega gratuita, normalizada y perpetua de trabajo doméstico y de cuidados en el hogar, que incluso persiste en la vejez misma. La pérdida de ingresos que las mujeres experimentan se traduce en el costo de oportunidad vinculado a su trabajo no remunerado y contribuye a la reproducción de las desigualdades en el mercado laboral (Agulló y Silveria, 2001).

Así, el trabajo no remunerado que las mujeres realizan en el hogar posibilita al resto de la familia participar en empleos remunerados. El diseño de vida forjado en la adolescencia y consolidado a través del matrimonio, sustentado en normas sociales diferenciadas por género, se convierte en uno de los mayores obstáculos para mejorar la calidad de vida de las mujeres en la vejez. En el caso de aquellas mujeres que invierten sus recursos iniciales en la familia y en el matrimonio, se añade la afectación de aumentar el patrimonio de sus parejas y disminuir el suyo propio, lo que impacta negativamente su salud y la situación económica (Castells, 1998).

Es usual que las mujeres se concentren poblacionalmente en ocupaciones y actividades económicas peor remuneradas, trabajen a tiempo parcial, con intermitencia de entradas y salidas del mercado laboral para dar prioridad a las actividades de cuidado y considerar su contribución económica a la familia como un complemento, de manera que su salario contribuye a evitar la pobreza familiar, pero no la individual (Ovrebo y Minkler, 1993).

En este contexto, es importante destacar que, cuando el mercado es el principal mecanismo de asignación de recursos, la concentración se agudiza y los niveles de desigualdad social y económica aumentan, por lo que, al adjudicar al sector privado la

responsabilidad del manejo de los sistemas de pensiones, se condiciona un derecho fundamental de la seguridad social al nivel de salarios, al tiempo dedicado al trabajo remunerado, a la rentabilidad de las inversiones y a un entorno fluctuante de mercado. Se consolida entonces, un sistema de pensiones que actúa en detrimento de la población más vulnerable y se enardece con las mujeres adultas mayores específicamente.

Aunado a esto, existen privaciones que enfrentan las mujeres al envejecer, generadas por los estereotipos sociales que las restringen y las invisibilizan, así como las percepciones y creencias que ellas mismas mantienen acerca de la vejez. En este sentido, la experiencia del envejecimiento en las mujeres está influenciada tanto por su contribución desigual en el ámbito del cuidado como por las nociones negativas arraigadas en la sociedad y su propia percepción de la edad avanzada, que conlleva la preocupación de envejecer siendo parte de un grupo de la población vulnerable, con alta fragilidad económica y la carencia de apoyo social (Sontag, 1972).

Pero, ¿qué otras realidades y nociones existen desde la vivencia de las mujeres mayores? Ellas cuentan con recursos específicos que pueden reducir su vulnerabilidad y las convierten en personas productivas y activas, desafiando las expectativas tradicionales. Las mujeres adultas mayores pueden crear sólidas redes de amistad, vecindad y comunidad que brindan apoyo y solidaridad, otorgando significado a su proyecto de vida y, a su vez, sostienen los métodos de crianza y cuidados de sus comunidades (Coria, Freixas Farré y Covas, 2005).

La modificación de los roles, creencias y normas sociales de género requiere la visibilización de nuevas conceptualizaciones de la vejez, de su aporte a la sociedad y de sostenibilidad de la vida de las nuevas generaciones; asimismo, es urgente emprender la tarea de que el Estado y la sociedad resignifique la vivencia del envejecimiento, especialmente de las mujeres, y amplifique el espectro

de la seguridad social desde una mirada de empoderamiento y autonomía de la población adulta mayor.²

Sostenibilidad fiscal y sistemas previsionales

En un entorno de alta inestabilidad y escaso crecimiento económico –no solo a nivel nacional sino también regional y mundial–, la preocupación sobre la sostenibilidad del financiamiento de las políticas públicas más que el de su adecuada provisión gana el debate. Según la CEPAL (2023), en El Salvador, la carga tributaria para 2021 cerró con 23,3 % del PIB, levemente superior al promedio de América Latina, la cual se situó en 21,7 % del PIB. No obstante, El Salvador registró altos niveles de endeudamiento correspondiente a 76,2 % del PIB, un crecimiento del porcentaje de hogares en situación de pobreza pasando de un 24,6 % en 2021 a un 26,6 % en 2022. Asimismo, el país ha registrado bajas tasas de crecimiento del PIB en los últimos diez años. creciendo en promedio a una tasa de 2,3 %, y alcanzando en 2022 un 2,6 %, la tasa más baja de la región centroamericana.³

En este contexto, cuando se hace referencia a sostenibilidad fiscal, necesariamente deben considerarse al menos cuatro componentes importantes de las finanzas públicas: en primer lugar, los ingresos públicos, en especial atendiendo al desarrollo de una política tributaria como instrumento para alcanzar un financiamiento sostenible de la gestión pública; en segundo lugar, los gastos públicos, en el sentido de avanzar en eficiencia, calidad y senda de crecimiento de estos gastos; en tercer lugar, la institucionalidad

² Se entiende para este estudio a la mujer mayor desde su diversidad y a partir de las experiencias y vivencias sociales, culturales, económicas y políticas que las distinguen. A su vez, desde la mirada interseccional de las desigualdades, en las que se incluyen las de clase, raciales, étnicas, territoriales, entre otras. Por ende, las mujeres mayores son un grupo heterogéneo que experimentan el envejecimiento desde diversas aristas de (des)integración social (Osorio-Parraguez et al., 2022).

³ El promedio en Centroamérica se situó en un crecimiento de 5 % para el mismo año (CEPAL, 2023).

fiscal, con miras a consolidar la responsabilidad y la transparencia fiscal y el fortalecimiento de la administración presupuestaria, tributaria y de la deuda pública; y como último componente, la economía política de la política fiscal, el encuentro del sistema político con la política fiscal y la implementación de pactos fiscales (Arenas de Mesa, 2016).

En este contexto, uno de los elementos que merecen especial atención es el de estudiar y analizar la potencial relación que existe entre el diseño de las políticas públicas y la política fiscal. La política fiscal cruza transversalmente el ciclo de cualquier política pública desde la etapa de diseño hasta la de implementación y evaluación, lo cual imprime una visión de mediano y largo plazo en el proceso de políticas públicas.

Esta visión fiscal de mediano plazo que atraviesa a todas las políticas públicas condiciona las estrategias del presupuesto nacional en cualquier economía y también el gasto público para diversos programas financiados por el Estado. Aquí el debate sobre las prioridades y el encuentro entre la economía política y la política fiscal toma relevancia en el sentido que se pone sobre la mesa que la asignación de los recursos públicos es una cuestión de distribución del poder, donde los diferentes grupos de individuos en una sociedad tratan de imponer sus intereses. La forma en que se imponen en buena medida está definida por las fuerzas económicas y políticas; según Arenas de Mesa (2016), “un instrumento que facilita el abordaje de esta problemática es el Pacto Fiscal” (p. 48).

No obstante, el tema de la sostenibilidad fiscal también se vincula a las posibles soluciones de problemas estructurales como la eliminación de desigualdades, la equidad, la eliminación de las brechas de género, la sostenibilidad ambiental, entre otros. Los debates en torno al reparto equitativo de los recursos económicos y sociales en una sociedad organizada tienen a la base la teoría de la justicia distributiva planteada inicialmente por Rawls (1971) y desarrollada posteriormente por diversos autores que han abordado

temas relacionados a la justicia social y la eliminación de desigualdades. Según Sanabria Sánchez (2020),

pensar la forma en que deben asignarse los bienes disponibles para satisfacer las necesidades de las personas que integran un grupo social, hace plausible que se tengan en cuenta criterios de igualdad y equidad. Entendiendo, además, que la redistribución aplica no sólo frente a bienes y derechos sino también respecto a capacidades y oportunidades (p. 2).

Hablar de justicia distributiva implica entonces considerar perspectivas diversas como la desigualdad entre hombres y mujeres y un enfoque de garantía de derechos humanos universales, como es el caso de las políticas de protección social. Las estadísticas económicas y sociales en América Latina muestran que grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y las personas mayores de 60 años, se encuentran sobrerrepresentadas en la pobreza, el trabajo no remunerado y población con mayores indicadores de desigualdad de ingresos (Vaca Trigo, 2019).

Así, toman relevancia aquellos enfoques de política económica que buscan priorizar recursos hacia estos sectores y abordar la problemática de la redistribución y la reducción de brechas de desigualdad en sus múltiples dimensiones. Tal como señala Sanabria Sánchez (2020), es indispensable dar cuenta de la centralidad de la justicia distributiva con perspectiva de género, pero también del ciclo de vida en el ámbito de la política fiscal, entendiendo que esta última es la herramienta de la política macroeconómica en la que se condensan la mayoría de las demandas y necesidades sociales, por lo tanto, las investigaciones que se dirijan a abordar esta cuestión deben procurar un análisis profundo de las políticas fiscales y tributarias.⁴

⁴ En el enfoque del ciclo de vida, las diferentes etapas y actividades que rigen la vida de hombres y mujeres desde que nacen hasta que mueren van variando a lo largo de la vida de cada persona. Este enfoque permite entender las vulnerabilidades y oportunidades en las diferentes etapas del desarrollo humano, reconocer la importancia

El análisis de las políticas fiscales debe desvincularse de sesgos de género y más bien visibilizar cómo impactan en la autonomía económica de las mujeres a través de sus diferentes etapas de vida las políticas del gasto y el ingreso público. La función redistributiva de la política fiscal a través del gasto público es posible si –y solo si– el diseño e implementación de políticas públicas se realiza desde un enfoque de justicia distributiva, con perspectiva de género, de ciclo de vida y de derechos humanos, de manera que estos procesos permitan priorizar y reorientar recursos hacia sectores que se perpetúan en situación de vulnerabilidad económica y social.

En contexto: sistemas de pensiones en México, Uruguay, Guatemala y El Salvador

En este apartado se presenta una breve caracterización de la taxonomía de los sistemas de pensiones de cuatro países: Uruguay, México, Guatemala y El Salvador. En Uruguay opera desde 1996 un sistema mixto, con un pilar común de reparto y un pilar de capitalización individual. En México y El Salvador, en cambio, funciona a partir de 1997 y 1998 –respectivamente– un sistema de capitalización individual, como resultados de reformas estructurales que cerraron los anteriores sistemas de reparto y trasladaron la administración de los recursos a instituciones privadas. Sin embargo, una reforma en 2017 instauró un pilar común en El Salvador, por lo que tiene rasgos de un sistema mixto (Mesa-Lago y Rivera, 2017). En Guatemala, por otro lado, opera un sistema de capitalización colectiva gestionado por el Estado.

de invertir en políticas públicas adecuadas para cada etapa, así como considerar que las experiencias se acumulan a lo largo de la vida y que las intervenciones en una generación repercutirán en las siguientes.

Una mirada a la taxonomía de los sistemas de pensiones

Con la implementación del modelo neoliberal en los años ochenta, la opción preferente de reforma previsional para México y El Salvador en los años noventa fue la capitalización individual de administración privada, y se estableció como pilar clave el equilibrio entre aportaciones, edad y tiempo de trabajo. Sin embargo, se omitió que el manejo privado, monopolista y mercantil de los sistemas de pensiones aumenta considerablemente los riesgos para las personas trabajadoras, como los riesgos de la salud, incapacidad por enfermedad o accidente, la precariedad laboral como la informalidad y los salarios bajos, y a esto se añaden las comisiones elevadas y las prácticas especulativas de las administradoras de los fondos de pensiones (Ramírez López, Nava Bolaños y Badillo González, 2018).⁵

El sistema de pensiones de Uruguay funciona bajo un esquema mixto, donde coexisten un pilar de reparto con uno de capitalización individual, introducido a partir de 1996. Este sistema está compuesto por un bloque principal y un conjunto de sistemas paralelos, donde el primero incorpora a la mayoría de personas trabajadoras cotizantes y pasivos, mientras que los subsistemas cubren a personas trabajadoras según su rubro de actividad económica (Lorenzo, 2020). El Banco de Previsión Social (BPS) es el encargado de la gestión de los recursos del bloque principal, el

⁵ Ortiz et al. (2019) discuten el fracaso de la privatización de los sistemas de pensiones para garantizar el mejoramiento de la protección económica de las personas adultas mayores, señalan la debilidad de la cobertura, la ineficiencia de la administración privada para aumentar los niveles de beneficios, los altos costos administrativos, los escasos logros en términos de estabilidad fiscal y los beneficios para sectores particulares que han incrementado las inequidades, entre otros. Así, las autoras destacan que las promesas de generar sistemas eficientes y sostenibles no generaron los resultados previstos, tal es el caso de cerca de dieciocho países que revirtieron las privatizaciones de las pensiones. En cambio, otros autores como Livellara (2000) sostienen que la privatización conlleva ventajas sustanciales como el desarrollo del mercado de capitales, la mayor estabilidad de los precios, el incentivo del financiamiento vía aumento de capital, y se discute a su vez la mayor eficiencia privada en el manejo del sistema, en contraposición a la burocracia e inestabilidad financiera de los estatales.

resto de este bloque lo conforman administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP) y compañías aseguradoras. Los subsistemas paralelos lo conforman las Cajas Paraestatales.

En Guatemala, el sistema de pensiones está conformado por el seguro obligatorio constituido en 1977 (IGSS), que se financia con contribuciones del afiliado, del Estado y de los patronos; el sistema de clases pasivas del Estado (CPCE), que beneficia a empleados públicos y se financia con contribuciones de los empleados, pero principalmente con recursos del Estado; el régimen para empleados del servicio militar provisto por el Instituto de Previsión Militar (IPM), que se financia con contribuciones de sus afiliados y del Estado; y el programa Aporte Económico al Adulto Mayor, que provee una pensión al adulto mayor, siendo un programa no contributivo, donde el Estado se hace responsable de otorgar este beneficio a las personas mayores sin ninguna contrapartida.

En México, la transformación estructural de los sistemas de pensiones se sustentó en un enfoque laboral y contributivo, se reformó el sistema de reparto solidario de beneficio definido y se configuró uno de capitalización individual manejado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Contreras Cruz, 2020), IGSS, 2024 del sector privado. El Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) reformó su ley en 1997 y estableció que el monto y duración de las pensiones está condicionado a las contribuciones que las personas realicen a su cuenta individual a lo largo de su vida laboral, las que son proporcionadas por el Estado, la figura patronal y la persona trabajadora (González Lozada, 2021). Posteriormente, en el 2007, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) realizó la reforma para transitar a un sistema de capitalización individual (Villarreal y Macías, 2020). En 2020, se aprobó una reforma para aumentar las contribuciones al sistema de pensiones mexicano, elevando gradualmente las tasas de aportación patronal, reducir el número de semanas cotizadas y las comisiones que cobran las AFORE (Secretaría de Hacienda de México, 2021).

En El Salvador, el sistema de pensiones fue instaurado en 1969 (el penúltimo a nivel latinoamericano, delante de Honduras) y funcionaba bajo un régimen de reparto. En 1996 se da una reforma estructural que entra en vigor a partir de 1998, donde opera el sistema de capitalización individual, que sustituye al anterior sistema de reparto, pasando la gestión de los recursos a las administradoras de fondo de pensión (AFP) (Mesa-Lago y Rivera, 2017). En 2017 se realizó una reforma estructural que incorporó al sistema un pilar común (denominado Cuenta de Garantía Solidaria) que se hace cargo de pagar obligaciones previsionales como pensiones por longevidad, pensión mínima, entre otras (Rivera et al., 2020). Este elemento genera que el sistema de pensiones salvadoreño sea mixto *de facto*, pero de administración privada (Mesa-Lago y Rivera, 2017, 2020).

En la tabla 1 se presenta un resumen de los principales aspectos que conforman los sistemas de pensiones de los países de interés de esta investigación. Se retoman elementos como tipo de sistema, edad de jubilación, contribución, tipo de financiamiento, beneficios, adicionales, pensión mínima y la participación del gasto público de pensiones en el PIB. Se destacan las diferencias en los tipos de sistema de los países, desde el sistema de capitalización colectiva en Guatemala, el sistema mixto en Uruguay, el sistema de capitalización individual de México y el sistema mixto de administración privada en El Salvador.

En Uruguay y El Salvador las personas trabajadoras otorgan una mayor contribución de su salario como cotización a pensiones con respecto a los demás países y solo en Guatemala el Estado aporta a esta contribución. En todos los casos cuentan con pensión mínima. Además, destaca en Uruguay su porcentaje del gasto público de pensiones como porcentaje del PIB (10,7 %), superior que en el resto de los países comparados.

Tabla 1. Principales elementos de los sistemas de pensiones contributivos en México, Uruguay, Guatemala y El Salvador

Elemento	Uruguay	México	Guatemala	El Salvador
Tipo de sistema	Sistema mixto.	Sistema de capitalización individual.	El sistema de capitalización colectiva en modalidad de prima media escalonada. ⁶	Sistema mixto de administración privada.
Edad de jubilación	65 años	65 años	60 años	60 años (hombres), 55 años (mujeres)
Contribución al esquema previsional	15% sobre el salario base de cotización, que es aportado por trabajadores/as y empleadores/as.	En el IMSS, los/as trabajadores/as deben contribuir con el 6,5% del salario base de cotización (SBC) y las aportaciones realizadas por la figura patronal a las cuentas para el retiro de trabajadores/as pasan de 6,5% a 15% del SBC con la reforma previsional de diciembre del 2020. Este aumento se realizará de forma gradual a partir de 2023 y concluyendo en 2030. En el ISSSTE las personas trabajadoras aportan el 11,3% del SBC.	5,5% del salario base de referencia aportado por trabajadores/as y empleadores/as; el Estado aporta el 25% del total de ingresos como garante de la seguridad social.	16% del ingreso base de cotización (IBC) aportado por trabajadores/as y empleadores/as.
Tipo de financiamiento	Contribuciones de trabajadores/as y empleadores/as, y rendimientos de las inversiones generadas por los fondos de pensión, más aportes voluntarios de trabajadores/as.	Contribuciones de trabajadores/as, personas empleadoras y el gobierno; así como de los rendimientos de las inversiones realizadas por las AFORE.	Contribuciones de afiliados/as y empleadores/as, así como de los aportes del Estado-	Contribución de trabajadores/as y empleadores/as, más rendimientos generados por los fondos de pensiones.

⁶ Capitalización colectiva (prima media escalonada). En el caso de la prima escalonada, “se busca que los ingresos al sistema por concepto de contribuciones se inviertan adecuadamente a una tasa mínima real de interés, con el objetivo de que estos recursos sirvan para cumplir con las obligaciones cuando los costos del sistema rebasen a la prima respectiva [...]. Al igual que en los casos del reparto, el denominador puede construirse tanto con los salarios como con cualquier otra cantidad de la que puedan obtenerse ingresos para cubrir las pensiones” (Contreras Cruz, 2020, p. 36).

Elemento	Uruguay	México	Guatemala	El Salvador
Beneficios adicionales	Posibilidad de retiro con menos años de aportes, pero con más edad.	No.	No.	Incremento artificial de 30 % al monto de pensión por vejez a actuales y futuros/as pensionados/as (a partir de 2023).
Pensión mínima	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB (2017)	10,7 %	3,1 %	1,2 %	2,7 %

Fuente: Elaboración propia con base en Arenas de Mesa (2020), Argueta (en prensa), Contreras Cruz (2020), IGSS (2024), Lorenzo (2020), Olmedo (2018), Rivera et al. (2020), Villarreal y Macías (2020).

La balanza de pensiones contributivas y no contributivas

Las pensiones no contributivas se constituyen como beneficios económicos otorgados a personas que no han realizado contribuciones específicas al sistema de seguridad social o de pensiones y generalmente están destinadas a personas en situación de vulnerabilidad adultas mayores que presentan falta de historial laboral. La relevancia de este tipo de pensiones consiste en subsanar en parte las debilidades de los sistemas contributivos, dado que tener una cuenta de ahorro individual para el retiro no genera garantías de ingresos suficientes para obtener una pensión digna en la vejez (González Lozada, 2021). También contribuyen a la redistribución del ingreso.

En el caso de México, en 2007 las pensiones no contributivas como programa federal tomaron el nombre de “Programa de Pensiones para Adultos Mayores 70 y más” y beneficiaba a las personas mayores de 70 años residentes de localidades de hasta 2.500 habitantes y otorgaba una cantidad de MXN 500 mensuales,

entregados de forma bimensual. En 2009, la cobertura se amplió para los adultos mayores en el mismo rango de edad que residían en localidades de hasta 30 mil habitantes. En 2013, se disminuyó la edad de ingreso a los 65 años y se extendió su cobertura a todos los adultos mayores del país que tuvieran una pensión contributiva de bajo monto definido que rondaba los MXN 1.000. En 2018, se modificó el nombre y se definió como “Programa de Pensión para Adultos Mayores”. A partir de 2019, el programa se reconoce como “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)” y el monto mensual de la pensión aumenta hasta los MXN 1.275 mensuales y se establece como pensión universal no contributiva para los adultos mayores a partir de los 68 años, independientemente de si recibían o no con pensión de tipo contributiva (Rodríguez-Gómez, 2024). El gasto público de la pensión no contributiva se incrementó hasta llegar al 0,47 % del PIB en el 2019, con el fin de ampliar la cobertura. Se estima que para el cierre de 2024 el PBAM alcanzará a más de 8 millones de personas (Azuara et al., 2019).

Por lo que se evidencia la mayor asignación de recursos públicos y los esfuerzos por ampliar en términos de cobertura y suficiencia este pilar; no obstante, vale destacar que este programa otorga un monto de pensión insuficiente para garantizar un nivel mínimo de subsistencia, ya que cubre hasta el 63 % y 41 % de la línea de pobreza por ingresos en zonas rurales y en zonas urbanas respectivamente, lo que muestra aún los desafíos pendientes para el caso mexicano (Azuara et al., 2019; Juárez y Rodríguez Peña, 2020).

En Uruguay, el régimen no contributivo es administrado por el BPS y da cobertura de pensiones de vejez y por invalidez. El marco legal del país establece que todo habitante de 70 años o más que carezca de recursos para satisfacer sus necesidades vitales tiene derecho a una pensión por vejez; asimismo, personas en situación de invalidez tienen derecho a un monto de pensión bajo este concepto. El BPS reporta un total de 81.255 personas beneficiarias de

estos beneficios, de los cuales el 76,8 % corresponden a pensión por invalidez y el 23,2 % a pensiones por vejez. El fortalecimiento de este pilar en la última década es lo que ha propiciado el incremento de la cobertura en Uruguay. Esta partida es financiada por fondos públicos, representando el 5 % respecto al gasto público total en pensiones (Lorenzo, 2020).

El pilar no contributivo en Guatemala está constituido por el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor que inició legalmente en el año 2005 con la aprobación de la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, la cual nace con el objeto de crear un programa de aporte económico a las personas de 75 años o más y que el Estado garantice a ese sector de la población la atención de sus necesidades básicas mínimas. Como parte de las medidas para enfrentar los efectos de la pandemia de covid-19, en abril de 2020 se amplió su cobertura para alcanzar a mayor cantidad de adultos mayores. En el año 2022, con la aprobación del Decreto 4-2022 se establece una compensación de aproximadamente USD 64 (GTQ 500) para cada beneficiario, que se otorga luego de un estudio socioeconómico para determinar la carencia de recursos económicos y condición de pobreza extrema; según este decreto, se mantiene el beneficio de elegibilidad para aquellas personas con algún grado de discapacidad física, psíquica o sensorial, entre otros.⁷

De conformidad con información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2022) de Guatemala, el total de personas de este programa se ha incrementado considerablemente en los últimos años, pasando de 104.373 beneficiarios en 2019 a 145.853 en 2022. Asimismo, en términos presupuestarios según el Decreto 4-2022, a partir de 2022, se financia con una asignación presupuestaria anual de aproximadamente USD 104.5 millones (GTQ 820 millones) anuales, provenientes en especial de la emisión de deuda por parte del Estado.

⁷ Se toma como referencia el tipo de cambio en que GTQ 7,85 equivalen a USD 1.

En El Salvador, a partir de 2010 se instauró el régimen no contributivo llamado pensión básica universal (PBU) (pero no articulado al sistema contributivo), que en realidad no es universal, pues se concentra en las personas adultas mayores de 70 años que residen en municipios catalogados bajo condiciones de pobreza y vulneración severa (Rivera et al., 2020). El monto de pensión no contributiva asciende a USD 50 mensuales. A partir de 2019, este sistema pasó a la administración del Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL), que reportaba un total de 37 mil personas cubiertas por este pilar al cierre de 2020. Sin embargo, en los últimos dos años diferentes investigaciones periodísticas han mostrado que los fondos de este esquema no contributivo no han sido entregados desde 2022 al 58 % de beneficiarios. Al solicitar datos sobre la ejecución del pilar no contributivo –mediante los canales oficiales de acceso a la información pública–, el MINDEL declara esta como información reservada (Argueta, en prensa), lo que impide conocer el desempeño efectivo de la PBU en los últimos años.

Tanto para los casos de México, El Salvador y Guatemala aún es reto pendiente establecer un monto específico del gasto público que posibilite aumentar de forma sostenida la cobertura y suficiencia de las pensiones no contributivas. Se plantea que existen recursos para financiar este pilar desde una visión de solidaridad social y reformas progresivas fiscales. Como ejemplo, se hace alusión a México, donde las familias denominadas “ultrarricas” acumulan más de mil millones de dólares de riqueza y solo la riqueza de Carlos Slim supera el monto conjunto de los trece ultrarricos restantes; y a su vez, México pierde hasta diez millones de dólares al año en recaudación tributaria –cerca del 7,7 % del total de la carga tributaria– por las guaridas o paraísos fiscales (Oxfam México, 2024).

Asimismo, para el caso de los cuatro países de estudio se propone que el monto de la pensión mínima sea ajustado regularmente por inflación y que responda a una perspectiva más amplia de canasta de mercado y no solo de bienes de tipo básico alimentarios,

lo que muestra aún la tarea pendiente de la suficiencia de las pensiones. Desde la valoración de los principios de universalidad en la cobertura, los casos de El Salvador y Guatemala denotan menores acciones concretas en la búsqueda de este objetivo.

Aproximación a brechas de género en los sistemas de pensiones de Uruguay, México, Guatemala y El Salvador

Los sistemas de pensiones y sus mecanismos de funcionamiento tienen la potencialidad de reducir, mitigar, agravar y/o generar nuevas desigualdades de género (Giudice, Peluffo y Otero, 2022). Por este motivo, se exponen las principales brechas de género de la población de 65 años o más en términos de acceso a pensión contributiva y no contributiva.

Los sistemas de pensiones de los cuatro países presentan comportamientos distintos en cuanto a sus niveles de cobertura contributiva (ver el gráfico 1). Uruguay es el país que registra los porcentajes más altos de adultos mayores que reciben una pensión contributiva (86 %), con niveles de cobertura similares entre hombres y mujeres. Estos niveles de cobertura previsional contributiva entre la población adulta mayor están asociados a los altos niveles de cobertura contributiva entre su población ocupada,⁸ aunado a trayectorias laborales que permiten una densidad de cotización más estable (Lorenzo, 2020).

En el resto de los países se destacan dos tendencias (ver el gráfico 1): (i) niveles más bajos de cobertura a nivel nacional (respecto a Uruguay) y (ii) brechas de cobertura entre hombres y mujeres que se han mantenido en el tiempo (salvo en el caso de Guatemala).

⁸ El 77,5 % de la población ocupada cotiza al sistema previsional al cierre de 2022. En cambio, la población ocupada que cotiza asciende a 32,2 % en México, 31,4 % en El Salvador y 17,4 % en Guatemala (CEPALSTAT, 2023).

La cobertura contributiva en México ha reportado niveles crecientes entre 2006 y 2020 (último año disponible), incrementando en casi 10 %. A pesar de lo anterior, las brechas de género se han mantenido con el tiempo. En Guatemala, la cobertura a nivel nacional aumentó en 2,5 % entre 2006 y 2022, reportando un recorte importante en la brecha de hombres y mujeres que perciben una pensión contributiva. El Salvador, por otro lado, reporta una leve caída de casi 2 % en sus niveles de cobertura entre 2006 y 2022, aunado a una amplia brecha relativa entre la cobertura de hombres y mujeres.

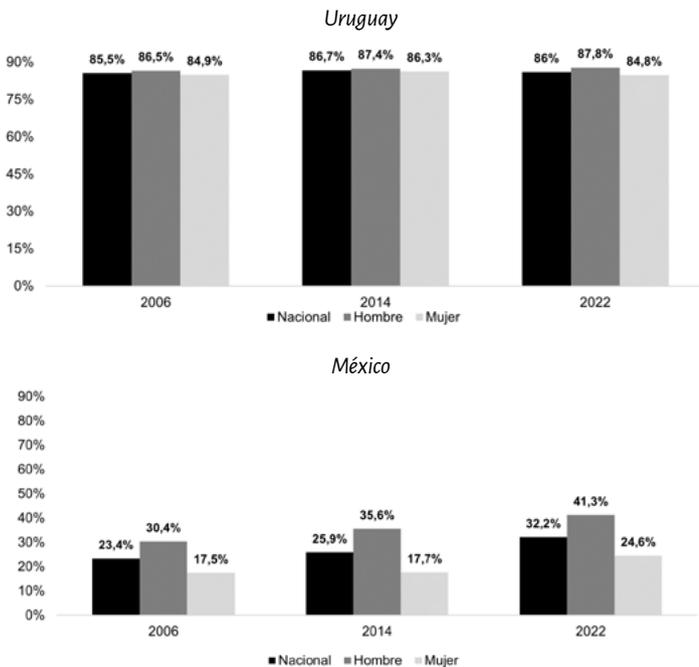
Las brechas entre mujeres y hombres revisadas se sustentan en sistemas de pensiones no neutrales al género, situación que se agrava con los sistemas privados y de carácter individualista que se contraponen a la búsqueda de bienestar social y colectivo, y a su vez, por la división sexual del trabajo como norma social de género imperante (Giudice, Peluffo y Otero, 2022).⁹ Las economías con modelos neoliberales basan el crecimiento personal y el desarrollo social en las capacidades productivo-laborales, y por ende la seguridad social está sujeta a la vinculación laboral de tipo formal (Mendizábal Bermúdez, 2007).

Aunado a esto, el trabajo de cuidados y doméstico que realizan principalmente las mujeres en el hogar conlleva una menor participación en el trabajo remunerado con relación a los hombres, lo que restringe sus posibilidades de tener acceso a una pensión de tipo contributiva, e impacta en mayor medida en las mujeres de menor nivel socioeconómico (Marroquín, 2021).

⁹ La falta de neutralidad de género en los sistemas de pensiones implica que prevalecen tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, tal es el caso de México y Uruguay. Esto contribuye a la menor suficiencia de las pensiones para las mujeres, pues la equidad actuarial implica que, ante igualdad de suma de aportes, el monto mensual de la prestación es menor para la mujer por tener mayor esperanza de vida que los hombres (Bucheli, Forteza y Rossi, 2006). A esto se suma la diferencia en las edades de jubilación que actúa en detrimento del cálculo de los beneficios por cotizaciones para las mujeres, tal como ocurre en El Salvador.

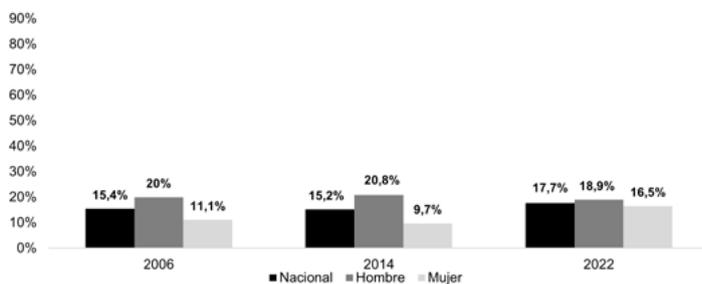
Sobre esto, los datos indican que, para 2022, del total de mujeres de 15 años y más que expresan realizar exclusivamente trabajo de cuidados, cerca del 45,5 % corresponden al grupo poblacional de más bajos ingresos (quintil uno) para los casos de México y El Salvador. En Guatemala, el 65 % de las mujeres pertenecen al nivel de ingresos más bajo, y en Uruguay el 45 % de las mujeres que se dedican principalmente al trabajo de cuidados corresponden a los dos quintiles de menores ingresos (CEPALSTAT, 2024). Esto muestra la mayor vulnerabilidad de las mujeres sin ingresos propios y la omisión de medidas para la inclusión de grupos vulnerables en los sistemas de pensiones.¹⁰

Gráfico 1. Países seleccionados. Porcentaje de personas de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva, 2006, 2014 y 2022

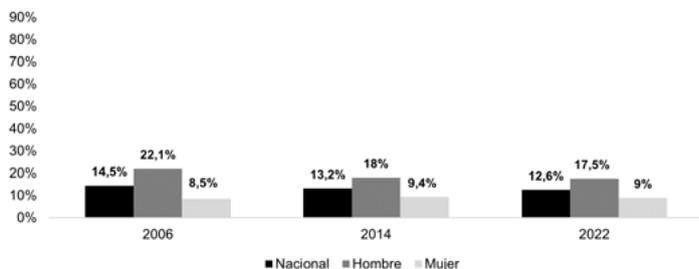


¹⁰ Para Guatemala, el último dato disponible corresponde a 2014 (CEPALSTAT, 2024).

Guatemala



El Salvador



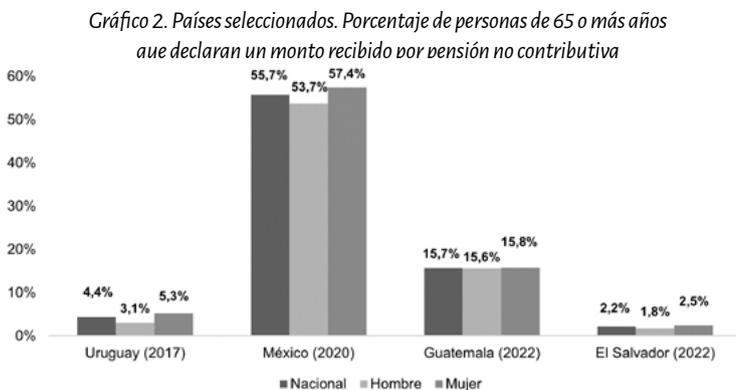
Fuente: Elaboración propia con base en BID (2023).

Ante este panorama, se esperaría que la extensión de los esquemas no contributivos sea una alternativa para suplir la exclusión que los regímenes contributivos suelen imponer a un importante grupo poblacional. No obstante, se han constituido como una medida de bajo alcance y con montos monetarios que no garantizan un nivel mínimo de calidad de vida.

Los regímenes no contributivos son de mayor cobertura en México (ver el gráfico 2), donde más de la mitad de la población adulta mayor (55,7 %) declara recibir una pensión de este tipo, siendo la cobertura levemente más alta entre mujeres que en hombres. Entre las críticas que presenta este sistema, se postula la falta de focalización, dado que incluye a la población adulta mayor de los deciles de ingresos más altos, lo que impide que se destinen más

recursos públicos a la población más vulnerable. También se señala la falta de coordinación y unificación de esfuerzos de las diversas entidades federales y locales que brindan este tipo de apoyo (González Franco, 2023).

El programa no contributivo en Guatemala tiene un alcance similar de personas adultas mayores (15,7 %) respecto a su sistema de pensiones contributivo (17,7 %), cubriendo en similar proporción a hombres y mujeres. Uruguay y El Salvador son los países que reportan los porcentajes más bajos de población de 65 años o más con una pensión no contributiva. Sin embargo, se debe recalcar que Uruguay cuenta con amplios niveles de cobertura contributiva; en cambio, el pilar no contributivo en El Salvador ofrece cobertura a muy pocas personas adultas mayores (2,2 %) al cierre de 2022, y este pilar se ha debilitado a lo largo del tiempo, como se abordó en apartados anteriores.



Fuente: Elaboración propia con base en BID (2023) para Uruguay y México, ICEFI (2023) para Guatemala y ONEC (2023) para El Salvador.

La dificultad para acceder a una pensión (ya sea contributiva o no contributiva), aunado a otros factores (como la suficiencia de las pensiones percibidas), puede incidir en que las personas adultas mayores continúen trabajando o buscando un empleo de manera

activa. Datos del BID (2023) muestran que al menos la cuarta parte de la población de 65 años o más en El Salvador (25,4%), Guatemala (36,3 %) y México (29 %) pertenece a la población económicamente activa (PEA) pese a estar en edades de retiro laboral. En Uruguay, en cambio, es el 12,7 % de la población adulta mayor quien todavía forma parte de la PEA, lo que podría responder a su amplio grupo poblacional cubierto por una pensión.

Sin embargo, también es necesario recalcar que la proporción de participación laboral entre hombres adultos mayores supera en más del doble al porcentaje de participación laboral de las mujeres para los cuatro países analizados (BID, 2023). Por tanto, si bien las mujeres reportan niveles menores de acceso a una pensión contributiva respecto a los hombres, suelen participar con menor frecuencia en el mercado laboral remunerado incluso en esta etapa del ciclo de vida, lo que las condiciona a depender de otras fuentes de ingreso no laborales ni previsionales para subsistir.

Buenas prácticas (y no tan buenas) para promover la equidad de género en los sistemas de pensiones de Uruguay, México, Guatemala y El Salvador

Las brechas de género son sostenidas y reproducidas por factores económicos, laborales y socioculturales que inciden en la obtención de una jubilación digna para las mujeres. Así, se destacan entre estas la brecha salarial entre mujeres y hombres, generada por la segregación ocupacional, los sesgos salariales y las interrupciones en la trayectoria laboral de las mujeres debido a responsabilidades de trabajo no remunerado en el hogar; el rostro feminizado del sector informal que surge como alternativa para conciliar el trabajo remunerado con el no remunerado (Herrera Toyos y Velázquez Contreras, 2021).

Aunado a lo anterior, las mujeres perciben montos menores de pensiones que los hombres y participan menos en el mercado

laboral, lo que genera importantes riesgos de vulnerabilidad económica para las mujeres mayores, especialmente si carecen de soporte familiar. Y en último lugar, la mayor expectativa de vida de las mujeres con relación a los hombres, lo que implica la necesidad de acumular un fondo mayor de jubilación que les permita mantener su calidad de vida durante más años (Morales Ramírez, 2021). Con el fin de reducir estas desigualdades de género, se destacan los esfuerzos de medidas de equidad de género en los sistemas previsionales de los países analizados (ver la tabla 2).

Sobre la incorporación de mujeres del sector informal a esquemas de seguridad social y pensiones, solo Uruguay y México han ejecutado medidas, tales como la pensión para trabajadoras domésticas remuneradas y, en el caso de Uruguay, la aplicación de una política de trabajo decente y la flexibilización del acceso al sistema de jubilación (a través, por ejemplo, de la reducción de años de cotización para lograr causal jubilatoria, la reforma del subsidio de desempleo y la suma de un año laboral adicional para las mujeres por cada hijo/a) (Martínez y Casali, 2019).

Con respecto al reconocimiento del trabajo no remunerado y su aporte social, Uruguay se destaca por otorgar prestaciones por hijo/a y el período de licencia para la madre durante tres meses después del parto, los cuales se incluyen en el período laboral activo (Giudice, Peluffo y Otero, 2022). En el caso de la licencia paternal, se conceden trece días con goce de sueldo para el sector privado y diez días hábiles en el sector público, superando a los demás países que otorgan entre dos y cinco días por paternidad (Batthyány, 2015).

Asimismo, Uruguay otorga media jornada laboral por paternidad o maternidad. En el momento que la mujer regresa a sus labores remuneradas, tiene la opción de trabajar medio horario laboral hasta los seis meses de edad de su hijo/a para el sector privado y nueve meses para el caso del sector público. Vale mencionar que el padre puede tomar este tiempo para cuidados si la madre decide realizar su jornada completa (UNICEF Uruguay, 2024).

Otro programa destacable de Uruguay es el apoyo económico a madres adolescentes y jóvenes para la continuidad de sus estudios y cubrir las necesidades de su hijo/a mientras estudia y prepara su ingreso al mercado laboral. Esto contribuye a que con un nivel más alto de estudios obtenga más posibilidades de una integración más favorable al mercado laboral y, por ende, a una pensión en su vejez (BPS Uruguay, 2024).

Tabla 2. Medidas para promover equidad de género en los sistemas de pensiones de México, Uruguay, El Salvador y Guatemala

Prestación	México	Uruguay	El Salvador	Guatemala
Pensión madres solteras	x			
Pensión trabajadora doméstica	x	x		
Cobertura de seguro de salud público para trabajadora doméstica	x		x	x
Políticas de igualdad de género en el lugar de trabajo	x	x		
Extensión de licencias de paternidad	x	x	x	x
Afiliación al sistema de pensiones: sector informal		x		
Bonos por hijos/as menores de edad		x		
Bonos para madres jóvenes		x		

Fuente: Elaboración propia con base en; Batthyány (2012); Herrera Toyos y Velázquez Contreras (2021); Mesa-Lago y Rivera (2020); Ministerio de Desarrollo Social (2023); Morales Ramírez (2021); Rivera et al. (2020).

Los esfuerzos de acciones afirmativas cobran eficacia y sostenibilidad en el tiempo si son coordinados dentro un pilar de corresponsabilidad social de los cuidados dentro de los sistemas de protección social y de pensiones. En el caso de los países analizados, ninguno cuenta con esta iniciativa más holística para atender las brechas de género. Sobre esto, Giudice, Peluffo y Otero (2022) expresan que las políticas de cuidados comprenden tres aristas: aquellas que otorgan tiempo de cuidados sin afectación en las pensiones para las mujeres, las que proporcionan transferencia monetaria para financiar los cuidados y las que ofrecen centros y servicios de cuidado de forma gratuita para que las mujeres reduzcan sus períodos de interrupción laboral.

Un primer paso es la aplicación de acciones correctivas como las referidas, para posteriormente apostar a un sistema integral de cuidados dentro del engranaje de la protección social. Ahora bien, ¿qué opinan las voces de las organizaciones, sociedad civil, instituciones no gubernamentales y colectivos de mujeres sobre los sistemas de pensiones? Se señalan a continuación algunas de las más recientes denuncias y protestas acerca de las deficiencias y afectaciones de los sistemas de pensiones y su impacto en las desigualdades de género.

Para Uruguay, dejar atrás la fase de bono demográfico y las encrucijadas fiscales subsecuentes ha marcado un tiempo de retroceso en términos de seguridad social. En 2023, se aprobó el aumento de la edad de jubilación de 60 a 65 años para mujeres y hombres, y se omitieron los procesos de diálogos sostenidos con el movimiento sindical uruguayo. Por lo que se incrementaron los años de aportaciones contributivas y de la vida laboral para garantizar una pensión mínima. Esta medida paramétrica afecta a las mujeres adultas mayores dado que en Uruguay para 2022 más del 18 % del total de mujeres que se dedican exclusivamente a los cuidados no remunerados corresponden al rango etario de 60 años y más (CEPALSTAT, 2024).

Según el movimiento sindical PIT-CNT, el diálogo social amplio no fue uno de los pilares de la última reforma y exigen un proceso de discusión integral, que se sustente en la matriz de protección social. Señalan que “si bien es necesario recomponer el equilibrio financiero del sistema, esto no puede ser a costa de recortar derechos de los sectores más vulnerables” (Giudice, Peluffo y Otero, 2022, p. 35).¹¹

En el caso de El Salvador, la baja cobertura y suficiencia de las pensiones desde la privatización de los sistemas generó una

¹¹ El sindicato denuncia también que las tasas de aportes patronales se han modificado, en general a la baja, y existen normas que favorecen a los patronos con exoneraciones de aportes, tanto de tipo permanente como eventual (Elías, 2024).

amplía respuesta sindical unificada en el movimiento no+AFP en el 2019. No+AFP propuso el regreso a la nacionalización, con aumentos en la tasa de reemplazo de hasta un 70 % y el congelamiento del aumento de las edades de jubilación. Entre las medidas más destacables, se encuentra la creación de una gobernanza tripartita del sistema, que incluya a la fuerza laboral tanto del sector formal como informal en las decisiones del esquema (Giudice, Peluffo y Otero, 2022).

En diciembre de 2022 se realizó una nueva reforma y las voces de la oposición señalaron un aumento de la comisión por administración para las AFP, que pasó de 0,88 % a 1 %. Asimismo, el aumento del 30 % a las pensiones tenía excepciones como las pensiones por invalidez y sobrevivencia, ya que no tuvieron incrementos, lo que perjudica principalmente a las mujeres, dado que son más longevas con relación a los hombres (Castaneda, 2023). Por otro lado, a la fecha no existe información disponible que muestre la sostenibilidad a lo largo del tiempo del incremento del 30 % en las pensiones por vejez, debido a que los estudios actuariales han sido declarados como información reservada. Esta falta de garantía de sostenibilidad podría afectar los montos de pensión de las futuras generaciones.

En el caso mexicano, las personas afiliadas al IMSS denunciaron en julio del 2021 el bajo nivel de sus pensiones, por lo que demandaron la devolución de sus ahorros de vida laboral. Esto es congruente con las 1.250 semanas laborales (cerca de veinticuatro años) que se requerían para tener derecho a una pensión, aunado al alto índice de informalidad que impacta principalmente en las mujeres mexicanas: 54 % del total de mujeres ocupadas forman parte del sector informal (Castañón Ibarra, Ferreira Blando y Flores Sandoval, 2022; INEGI, 2022).

Las protestas también han ocurrido en Guatemala, donde en octubre del 2022 se aprobó un aumento del 10 % para las pensiones de personas trabajadoras del Estado; no obstante, el Comité por la Dignificación de los Jubilados del Estado del Adulto Mayor

(CODIJEAMA) señaló recibir pensiones insuficientes para la subsistencia e hicieron referencia a la urgencia del reconocimiento de una jubilación digna. Asimismo, vale destacar que únicamente el 9 % de las mujeres ocupadas en Guatemala trabajan en el sector público.

En suma, la revisión de buenas prácticas muestra la heterogeneidad de medidas implementadas por los esquemas de seguridad social de los países analizados, donde Uruguay cuenta con una variedad de mecanismos respecto a México, Guatemala y El Salvador. No obstante, diferentes movimientos sociales resaltan los desafíos pendientes ante los vacíos de los esquemas previsionales y, en general, para que estas medidas alcancen la universalidad y reduzcan las brechas de género.

Lineamientos para la extensión del pilar no contributivo en El Salvador

A continuación, se presenta una propuesta para la extensión del pilar no contributivo en El Salvador. Al cierre de 2022, este país es el que reporta simultáneamente uno de los niveles más bajos de cobertura contributiva y no contributiva entre los cuatro países analizados (12,6 % y 2,2 %, respectivamente). Es importante resaltar que esta estimación parte de la premisa de que la extensión del pilar no contributivo es un paso necesario pero no suficiente para la ampliación de la cobertura previsional y que puede ser una herramienta para atender a grupos poblacionales desprotegidos. No obstante, esta medida debería ser acompañada de una política integral de cuidados y corresponsabilidad, así como de medidas afirmativas que aporten a la reducción paulatina de las brechas de género entre hombres y mujeres a lo largo del ciclo de vida.

La propuesta procura presentar la estimación del monto total que implicaría extender el pilar no contributivo, bajo diferentes escenarios, para luego identificar posibles fuentes de financiamiento.

Para esto, se retoma la metodología propuesta por OIT (2020). En primer lugar, se identificó la población objetivo del pilar no contributivo. Se propone considerar tres potenciales grupos de personas adultas mayores a cubrir con el pilar no contributivo: (i) personas de 60 años o más, (ii) personas de 65 años o más y (iii) personas de 70 años o más. En los tres grupos se considera como población objetivo solamente a las personas que no reciben una pensión contributiva.

En segundo lugar, se establecen los criterios de focalización. Si bien los principios de la seguridad social apuntan a la universalización de las pensiones, se comprende que, dados los recursos limitados de un país, se puede iniciar con una transición mediante criterios de focalización bien definidos. Así, esta propuesta propone evaluar (i) un escenario donde se brinda una pensión no contributiva a toda la población objetivo, indistintamente su condición de pobreza monetaria; y (ii) un escenario donde se brinda una pensión no contributiva focalizada, en este caso, centrada únicamente en aquellas personas adultas mayores que se encuentran en situación de pobreza, según las cifras oficiales.

Como último paso, se define el monto de la pensión no contributiva. Actualmente, el programa de PBU en El Salvador entrega un monto de USD 50 al mes, inferior a la línea de pobreza al cierre de 2022. Así, para subsanar esta falencia se proponen escenarios con tres montos: (i) USD 65 mensuales, que supera el monto actual del programa no contributivo y que supera la línea de pobreza extrema en 2022 (USD 64); (ii) USD 130 mensuales, monto superior a la línea de pobreza a nivel nacional (USD 128). A su vez, dado que la línea de pobreza monetaria oficial se basa en una canasta básica alimentaria desactualizada (CDC, 2019), se retoma un tercer monto de USD 215 mensuales, basado en el costo de una canasta básica de bienes y servicios actualizada en 2019 por el CDC (2019) y cuyo costo se ajusta a la inflación acumulada a 2022.¹²

¹² El estudio del CDC (2019) estima una canasta de bienes y servicios cuyo valor asciende a USD 706 mensuales para un hogar compuesto por 3,73 personas. La inflación

En la tabla 3 se presenta la población adulta mayor en El Salvador, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (ONEC, 2023), y segmentada por diferentes criterios. Al cierre de 2022, dicha fuente reporta (en el escenario sin focalización) un total de 898.182 personas de 60 años o más, de las cuales el 57,8 % son mujeres y el 42,2 % son hombres. El número de personas tiende a reducirse a medida que se acortan los rangos de edad considerados en cada escenario, pero se mantiene la tendencia de que las mujeres predominan en cada grupo de edad.

Tabla 3. El Salvador. Población total y población objetivo para el pilar no contributivo, sin y con criterio de focalización

Grupo de edad	Escenario sin focalización: población total			Objetivo: población total sin pensión contributiva			
	Hombre	Mujer	Total		Hombre	Mujer	Total
60 años o más	379.371	518.811	898.182	Número	324.453	478.802	803.255
				Porcentaje	85,5	92,3	89,4
65 años o más	270.644	379.000	649.644	Número	223.167	344.842	568.009
				Porcentaje	82,5	91	87,4
70 años o más	187.266	265.398	452.664	Número	151.878	237.353	389.231
				Porcentaje	81,1	89,4	86

Grupo de edad	Escenario con focalización: población en pobreza monetaria			Objetivo: población en pobreza monetaria y sin pensión contributiva			
	Hombre	Mujer	Total		Hombre	Mujer	Total
60 años o más	106.450	138.687	245.137	Número	102.581	138.073	240.654
				Porcentaje	96,4	99,6	98,2
65 años o más	78.788	106.911	185.699	Número	75.452	106.297	181.749
				Porcentaje	95,8	99,4	97,9
70 años o más	59.704	75.680	135.384	Número	56.809	75.066	131.875
				Porcentaje	95,2	99,2	97,4

Fuente: Elaboración propia con base en ONEC (2023).

acumulada entre 2019 y 2022 asciende a 13,8 %, por lo que la canasta al cierre de 2022 equivale a USD 803. El monto de USD 215 equivale al costo por persona de esta canasta actualizada.

De este total de personas de 60 años o más, el 89,4 % (803.255) reportan no tener una pensión no contributiva. Los datos evidencian que la descubertura contributiva es mayor entre mujeres que entre hombres, independientemente del rango de edad considerado. Esto recalca la relevancia de la extensión de los pilares no contributivos en este país con la finalidad de aportar a la atención de brechas de género que suelen reproducirse a lo largo de la vida laboral y se intensifican en la etapa de la vejez.

Por su parte, bajo el escenario con focalización (ver la tabla 3), los datos muestran que, al cierre de 2022, un total de 245.137 de personas de 60 años o más se encuentran en situación de pobreza monetaria (cerca de tres de cada diez individuos en este grupo de edad), de las cuales el 56,6 % son mujeres y el 43,4 % son hombres. Los datos de esta sección de la tabla muestran que, entre las personas de 60 años o más en pobreza monetaria, 240.654 personas no cuentan con una pensión contributiva. Así, la descubertura de pensiones es mayor (98,2 %) entre las personas bajo situación de pobreza monetaria; y es más intensa entre mujeres que entre hombres. Esta tendencia se replica para todos los grupos de edad contemplados.

En la tabla 4 se presenta el cálculo del monto anual para la extensión del pilar no contributivo para los distintos rangos de edad, considerando a toda la población que no cuenta con una pensión contributiva, indistintamente de su situación de pobreza monetaria. Este escenario incorpora, además del monto total en concepto de transferencias, un costo de administración de 5 % sobre el monto total propuesto por OIT (2020).

Tabla 4. El Salvador. Estimación del monto anual para la extensión del pilar no contributivo, según grupos de edad de población objetivo (sin criterio de focalización) y monto mensual de acuerdo a líneas de pobreza monetaria

Edad de ingreso al programa	Total población objetivo	Monto mensual de pensión no contributiva		
		USD 65	USD 130	USD 215
Monto anual transferencia (millones USD)				
De 60 años o más	803.255	657.9	1.315,7	2.176
De 65 años o más	568.009	465.2	930.4	1.538,7
De 70 años o más	389.231	318.8	637.6	1.054,4
Monto total como porcentaje del presupuesto ejecutado del Gobierno Central (2022)				
De 60 años o más	803.255	7,3 %	14,7 %	24,3 %
De 65 años o más	568.009	5,2 %	10,4 %	17,2 %
De 70 años o más	389.231	3,6 %	7,1 %	11,8 %
Monto total como porcentaje del PIB (2022)				
De 60 años o más	803.255	2 %	4 %	6,7 %
De 65 años o más	568.009	1,4 %	2,9 %	4,7 %
De 70 años o más	389.231	1 %	2 %	3,2 %

Fuente: Elaboración propia con base en ONEC (2023).

Asimismo, la tabla presenta el monto total para cada escenario como porcentaje del presupuesto ejecutado por el gobierno central en 2022 (datos obtenidos del portal de transparencia del Ministerio de Hacienda) y como porcentaje del PIB de ese año. En el escenario más acotado (una pensión de USD 65 mensuales a personas de 70 años o más), el costo total para otorgar una pensión a 389.231 equivale al 1 % del PIB; mientras que en el escenario más amplio (una pensión de USD 215 mensuales a personas de 60 años o más) el costo incrementa hasta 6,7 %.

Como escenario alternativo que establece gradualidad en la universalización del pilar no contributivo mediante una estrategia de focalización, en la tabla 5 se presenta el cálculo del monto anual para la extensión de dicho pilar para los mismos rangos de edad considerando en esta ocasión a toda la población que no cuenta con una pensión contributiva y catalogada en condición de pobreza monetaria. Dado que el criterio de focalización de este escenario es más complejo, se ha añadido un costo administrativo

equivalente al 11 % del monto anual total, basado en la metodología de la OIT (2020).

Tabla 5. El Salvador. Estimación del monto anual para la extensión del pilar no contributivo, según grupos de edad de población objetivo (con criterio de focalización basado en pobreza monetaria) y monto mensual de acuerdo a líneas de pobreza monetaria

Edad de ingreso al programa	Total población objetivo	Monto mensual de pensión no contributiva		
		USD 65	USD 130	USD 215
Monto anual transferencia (millones USD)				
De 60 años o más	240.654	208.4	416.7	689.2
De 65 años o más	181.749	157.4	314.7	520.5
De 70 años o más	131.875	114.2	228.4	377.7
Monto total como porcentaje del presupuesto ejecutado del Gobierno Central (2022)				
De 60 años o más	240.654	2,3 %	4,6 %	7,7 %
De 65 años o más	181.749	1,8 %	3,5 %	5,8 %
De 70 años o más	131.875	1,3 %	2,5 %	4,2 %
Monto total como porcentaje del PIB (2022)				
De 60 años o más	240.654	0,6 %	1,3 %	2,1 %
De 65 años o más	181.749	0,5 %	1 %	1,6 %
De 70 años o más	131.875	0,4 %	0,7 %	1,2 %

Fuente: Elaboración propia con base en ONEC (2023).

En este escenario, extender el pilar no contributivo implicaría una inversión entre USD 114.2 y USD 689.2 millones, según la combinación de población objetivo y monto a brindar. Brindar una pensión no contributiva de USD 65 mensuales a 131.875 personas de 70 años o más equivale a 1,3 % del presupuesto ejecutado por el gobierno a 0,4 % del PIB de 2022; y equivale a 4,2 % del presupuesto ejecutado y 1,2 % del PIB si se brindara una pensión de USD 215 mensuales. En suma, los escenarios de focalización permitirían incrementar gradualmente la cobertura no contributiva y contribuir al aporte de seguridad económica a una parte importante de personas en situación de pobreza.

En este contexto, al discutir la viabilidad y factibilidad del financiamiento del pilar no contributivo, forzosamente se debe plantear la necesidad de una reforma fiscal progresiva que

garantice justicia fiscal y abra el espacio fiscal necesario para garantizar el financiamiento y la sostenibilidad de este. Esta reforma debe ser integral e incluir medidas de progresividad por el lado del ingreso y del gasto, de manera que, por un lado, se movilicen recursos públicos adicionales, aumentando la progresividad de los sistemas tributarios a través de consolidar impuestos directos, al patrimonio y las altas ganancias o reducir el gasto tributario; reducir la evasión y la elusión mediante acuerdos multilaterales de cooperación tributaria y revisar los sesgos de género de las estructuras tributarias.

Por el lado del gasto, es necesario reorientar recursos y priorizar aquellas políticas públicas que están orientadas a satisfacer la demandas esenciales y más sentidas por los sectores vulnerables del país, entre ellos la población en situación de pobreza, las mujeres y los adultos mayores.

Martínez Aviña (2020, citado por Contreras Cruz, 2021) evidencia que las reformas en materia de seguridad social se encuentran estrechamente vinculadas a reformas de tipo fiscal, pues estas ayudan a ampliar la base tributaria si se enfocan en la gravación de productos de consumo generalizado, los cuales permiten una recaudación más eficiente frente a los impuestos directos a los ingresos o a otros rubros de la producción o provisión de bienes y servicios.¹³

Para el caso salvadoreño, en un estudio realizado por la Red de Investigadores del Banco Central de Reserva (REDIBACEN) en el que se analiza la estructura tributaria salvadoreña de los últimos treinta cinco años (1980-2014), se evidencia que la política tributaria de El Salvador descansa en dos pilares fundamentales, que son los impuestos de IVA y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que juntos aportan el 85,7 % del total de los ingresos tributarios de 2014.

¹³ En El Salvador la evasión de IVA alcanzó en 2018 los USD 370.2 millones y en 2017 el gasto tributario ascendió a USD 873.9 millones, según últimas estimaciones del Ministerio de Hacienda (2019).

Asimismo, se menciona que la productividad y eficiencia del IVA alcanza el 56 %, seguido por el impuesto sobre la renta con una efectividad de 55,8 %, consolidándose estos como los más eficientes (Aquino, 2015).¹⁴

También se considera adecuado para la realidad salvadoreña adoptar en materia de seguridad social el enfoque de pisos de protección social introducido por la OIT (2011), “que plantea un conjunto integrado de políticas sociales que garanticen a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales a lo largo del ciclo de vida” (p. 10). Según lo resalta Contreras Cruz (2021), los pisos de protección social tienen como objetivo garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a servicios sociales esenciales para todas las personas, sin importar su situación laboral.

La consecución de este propósito implica asegurar la viabilidad y sostenibilidad financiera de dichos pisos de protección social. Esta afirmación cobra sentido considerando que en El Salvador, tal como consta en diferentes notas de prensa correspondientes a los últimos dos años (2022 y 2023), se han registrado retrasos de hasta doce meses en el pago de la PBU, beneficio que en su sentido estricto aún avanza hacia la universalidad y forma parte del pilar no contributivo de protección social.

Tal como se ha expuesto anteriormente, el pilar no contributivo y su extensión necesitan de la generación de espacio fiscal, entendiendo este como el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos, sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía (Heller,

¹⁴ Por otro lado, según las estadísticas tributarias presentadas por el Banco Central de Reserva (2022), la recaudación de IVA registró en el período 2018-2022 una tasa promedio de crecimiento de 9,4 % y en 2022 el monto recaudado ascendió a USD 2.943,6 millones, experimentado un crecimiento de 5,5 % con respecto al 2021. Por su parte, el ISR alcanzó un monto de USD 2.708,3 millones creciendo a una tasa de 21,7 % con respecto a 2021. El historial de recaudación de IVA e ISR comparado con el resto de los ingresos tributarios los posiciona como los más importantes en términos de estructura tributaria.

2005). Asimismo, la generación de espacio fiscal y la concreción de una política fiscal progresiva incluyen medidas de reorientación del gasto público hacia la atención de las necesidades esenciales de la población.

A fin de garantizar su concreción, se propone la creación del Fondo Solidario para la Universalidad de las Pensiones (FSUP), el cual deberá financiarse principalmente a partir de una porción de los ingresos tributarios. Se propone que se establezca en la normativa previsional y tributaria que, en cada ejercicio fiscal, al menos 1,5 puntos de la carga tributaria se depositen en ese fondo y que la utilización del fondo será estrictamente para el pago de beneficios que garanticen la universalidad y equidad del sistema previsional, a través de su pilar no contributivo. Por ejemplo, si se calcula 1,5 puntos de la carga tributaria para lo recaudado en el año 2022, el monto que ingresaría al fondo solidario para la universalidad de las pensiones sería de USD 488.6 millones.

Otro elemento importante es la urgencia de que se establezca el gasto en el pilar no contributivo como un gasto prioritario y que este se consigne explícitamente en el presupuesto de cada año, a fin de poder monitorear y evaluar la evolución y el impacto de este. Esta medida debe ir acompañada de reformas fiscales paulatinas que promuevan la progresividad de las finanzas públicas que contribuya a la reducción de la distribución del ingreso y otras manifestaciones de desigualdad económica y social. A su vez, es necesario implementar políticas integrales y articuladas en materia de cuidados, que reconozcan la necesidad de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres a lo largo del ciclo de vida.

Con el objetivo de reducir la carga del pilar no contributivo sobre las finanzas públicas, también es importante considerar medidas encaminadas a promover la creación de empleos con salarios adecuados y condiciones laborales dignas, que deriven en mejores beneficios para las personas en edad de jubilación. Al respecto, la OIT (2011) hace énfasis en la necesidad de que la implementación

de pisos de protección social debe estar vinculada a la Agenda de Trabajo Decente.

Reflexiones finales

¿Es posible reducir las brechas de género en los sistemas de pensiones de tipo contributivo? Sobre esto, se apuntan algunos elementos sobre los principales retos y desafíos. La centralidad que ha tenido la perspectiva de la sostenibilidad financiera en las reformas de los sistemas de pensiones en los países analizados ha relegado la importancia de la protección social de carácter universal, la solidaridad social y la no discriminación e igualdad de género. Si bien es cierto que la estabilidad financiera de los sistemas de pensiones es un tema urgente, también lo son las medidas de tipo redistributivo desde la política fiscal; no obstante, la resistencia a la aplicación de estas últimas es el reflejo de relaciones dispares de poder, que actúan a favor de determinados grupos socioeconómicos y de una lógica de acumulación y ganancia (Elías et al., 2024).

A su vez, las entradas y salidas del mercado laboral de las mujeres por trabajo de cuidados en el hogar generan una brecha de aportes y cotizaciones de seguridad social entre hombres y mujeres. Estas brechas se traducen en menores montos de pensiones o incluso falta de cobertura durante la vejez (Bucheli, Forteza y Rossi, 2006). Se señala entonces que el pilar del trabajo de cuidados no remunerado sigue siendo omitido como elemento clave en la construcción de los sistemas de pensiones.

En ese sentido, se destaca la relevancia de la construcción de políticas integrales de corresponsabilidad y de cuidado, así como de otras medidas afirmativas a favor de las mujeres, de tal manera que se puedan recortar paulatinamente brechas de género que suelen reproducirse en diferentes etapas del ciclo de vida y pueden llegar a acrecentarse en la etapa de la vejez. El acceso y protección de los sistemas de pensiones en la etapa de la vejez es un derecho

humano al que todas las personas deben acceder; esta premisa no debe sucumbir ante el lucro ni la desigualdad.

Promover la inclusión de las mujeres en los sistemas de pensiones implica la conformación de una estrategia de reconocimiento social de los cuidados, que parta del establecimiento de red estatal de centros de cuidado infantil y de personas dependientes, con horarios extendidos y servicios asequibles, personal calificado o bien a partir de subsidios/transferencias para personas que cuidan, y que promueva su inclusión a los sistemas de pensiones.

A su vez, se insiste en la urgencia de la formulación de una estrategia de política productiva y laboral que retome los mecanismos generadores de desigualdades en el sistema de pensiones, tales como la segregación horizontal y vertical que relega a las mujeres a ocupaciones y ramas de actividad económica de menor productividad, menores salarios y mayor precarización del empleo. Y en que se instauren medidas de atención para la desfeminización del empleo informal de subsistencia.

Se sostiene la necesidad de incluir reformas transversales de género que lleven de la mano la puesta en marcha de medidas redistributivas de ingresos y riqueza en pro de la reducción de las brechas de género en pensiones; sin esto, la desigualdad seguirá siendo persistente y las reformas abonarán a su profundización.

La atención a las fallas de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe enfrenta otro desafío inminente: las transformaciones demográficas por las que atraviesa la región, en donde los países están transitando (o ya transitado) por el bono demográfico y se trasladan a una etapa de envejecimiento poblacional acelerado, debido a la reducción de la tasa de fecundidad, el retroceso de la tasa de mortalidad y el incremento de la esperanza de vida al nacer y en la adultez mayor. Cifras de CEPALSTAT (2024) reflejan que la relación de dependencia demográfica (acotado a personas adultas mayores) en América Latina y el Caribe pasará de 13,1 % en 2020 a 29,5 % en 2050, con una tendencia creciente en los siguientes años, lo que muestra una mayor representación de las personas

adultas mayores entre la población en edad productiva, que acrecentará la demanda de sistemas de seguridad social y otros servicios públicos acordes a esta etapa del ciclo de vida.

Aunado a lo anterior, el análisis de los casos de Uruguay, México, Guatemala y El Salvador ha corroborado la existencia de brechas de género en términos de cobertura de los sistemas contributivos y no contributivos. Si bien se identificaron algunas medidas afirmativas existentes en pro de la equidad de género, estas acciones responden más bien a esfuerzos aislados que no se integran como parte de un plan estructurado de reducción de desigualdades en los sistemas de pensiones o en los sistemas de protección social.

A su vez, se evidencia que las medidas de equidad de género están vinculadas principalmente a diferencias socioeconómicas puntuales como la incorporación de las trabajadoras domésticas y las mujeres del sector informal a los sistemas, por lo que se encuentra pendiente el reconocimiento de acciones concretas para la mujer rural –casos de México, El Salvador y Guatemala–, para las mujeres indígenas o afrodescendientes y las mujeres pobres o en situación de exclusión que realizan trabajo no remunerado en sus hogares.

Para el caso de los cuatro países, algunos movimientos y organizaciones sociales, academia, sindicatos y sociedad civil plantean, proponen y construyen propuestas para la mejora de los sistemas de pensiones y la constitución de una política nacional de cuidados. Retomar estas voces y llevar a la acción sus demandas es una gran tarea pendiente. No se espera un rol asistencialista del Estado, sino el reconocimiento de las habilidades, capacidades, conocimiento y liderazgo de las mujeres y su labor de sostén social a lo largo de su ciclo de vida; y por supuesto, de la mujer adulta mayor como agente social relevante.

En este estudio se plantea que existen recursos y caminos para financiar un esquema no contributivo de pensiones en El Salvador, que beneficiaría principalmente a las mujeres, por lo que el financiamiento para la reducción de inequidades de género encuentra

cabida si se reduce la concentración de la riqueza. En El Salvador, el 10 % más rico de la población acumula el 66 % de la riqueza nacional; y el 1 % más rico posee la tercera parte de la riqueza (Cabreza y Navarro, 2023). Por tanto, el desafío de ampliar los pilares no contributivos (así como el fortalecimiento del sistema de seguridad social) no se trata de un problema de falta de recursos, sino de atender la concentración de la riqueza y la distribución inequitativa del ingreso, mediante el establecimiento de consensos económicos, sociales y políticos que se materialicen en un pacto fiscal justo y pensado para las mayorías.

Mientras estas inequidades persisten, las mujeres mayores construyen redes de apoyo y comunidad, crean medios propios de subsistencia, comparten saberes y se involucran en actividades de organización local, de cooperación y de reorganización del uso tiempo, que les permita encontrar espacios de integración y participación social, y de realización de actividades de recreación comunitaria. Las mujeres adultas mayores toman acciones vinculadas al trabajo voluntario, que proporciona un sentido de pertenencia y oportunidades para poner en práctica habilidades y/o adquirir nuevas, y vínculos de sostén en contingencias. Se involucran en talleres y actividades de aprendizaje continuo y dinámicas de apoyo familiar, que les proveen de dinero, alimentos o vivienda (IMSERO, 2008).

Las y los agentes sociales podemos contribuir a una resignificación de la vejez desde la vivencia propia de las mujeres mayores. Ello requiere fomentar un tipo de apoyo mutuo que no se traduzca en el menoscabo de la autonomía física y económica de las mujeres, sino lazos de solidaridad que pongan de manifiesto la existencia de otras maneras de vivir en colectivo como respuesta cuando el individualismo sistémico falla y abandona.

Bibliografía

Agulló, Tomás y Silveria, María (2001). *Mujeres, cuidados y bienestar social: el apoyo informal a la infancia y a la vejez*. Madrid: Instituto de la Mujer.

Arenas de Mesa, Alberto (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Arenas de Mesa, Alberto (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19. Macroeconomía del Desarrollo, 2012*. Santiago: CEPAL.

Argueta, Carlos Eduardo (en prensa). Extensión de la cobertura previsional no contributiva en El Salvador: desafíos y oportunidades en un contexto pospandemia. En Berenice Ramírez y Sergio Carpenter (coords.), *Los dilemas ante la construcción de un Estado de bienestar*. CLACSO/Siglo XXI.

Aquino, Luis (2015). *Análisis del Sistema Tributario Salvadoreño 1998-2014*. San Salvador: Red de Investigadores del Banco Central de Reserva.

Azuara, Oliver et al. (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. BID.

Banco de Previsión Social Uruguay [BPS] (2024). Apoyo a madres adolescentes y jóvenes. <https://www.bps.gub.uy/14796/apoyo-a-madres-adolescentes-y-jovenes.html>

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2023). Sistema de datos sobre mercados laborales y seguridad social. https://mydata.iadb.org/Indicator-Catalog/Database-of-Labor-Markets-and-Social-Security-Info/v2c9-36h7/data?no_mobile=true

Batthyány, Karina (2012). *Estudio sobre trabajo doméstico en Uruguay*. Ginebra: OIT.

Bauzá, Joana (1999). Vejez, representación social y roles de género. *Educación Cultural*, (12), 47-56.

Bucheli, Marisa; Forteza, Álvaro; y Rossi, Ianina (2006). Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación. Documento de Trabajo/FCS-DE 4/06.

Cabrera, Oscar y Navarro, Diana (2023). *Informe de desigualdad multidimensional. Dominio 3: Educación y aprendizaje y Dominio 5: Participación, influencia y voz*. San Salvador: FUDECEN/OXFAM.

Casteñón Ibarra, Vicente., Ferreira Blando, Olaf. y Flores Sandoval, Cecilia. (2022). *Equidad de Género en Pensiones*. México: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Castells, Manuel (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.

Centro para la Defensa del Consumidor [CDC] (2019). Estudio sobre costo de la vida y propuesta de mejora para un salario mínimo. San Salvador.

CEPALSTAT (2023). Base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

CEPALSTAT (2024). Base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2005). Aporte Económico del Adulto Mayor 2005. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=152>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CON-SAR] (2016). El reto de la cobertura pensionaria, Documento de Trabajo No. 1.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social [CISS] (2022). *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*. Ciudad de México.

Contreras Cruz, Carlos (2020). *Modelo deseable para un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible*. Ciudad de México: CISS..

Contreras Cruz, Carlos (2021). *Tendencias de Financiación de los Beneficios para la Seguridad Social para la ampliación de Cobertura*. Ciudad de México: CISS.

Coria, Clara; Freixas Farré, Anna y Covas, Susana ([2005] 2007). *Los cambios en la vida de las mujeres. Temores, mitos y estrategias*. Buenos Aires: Paidós.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948). Artículo 22.

Elías et al. (2024). Seguridad Social Latinoamericana No. 9. CLACSO.

Freixas Farré, Anna (2008). La vida de las mujeres mayores a la luz de la investigación gerontológica feminista. *Anuario de Psicología*, 39(1), 41-57.

Giudice, Soledad; Peluffo, Aníbal y Otero, Natalia (2022). Los sistemas de pensiones en América Latina. Aportes para el debate de los trabajadores. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/19871-20221222.pdf>

Juárez, Laura y Rodríguez Piña, Yunuen Nicté (2021). El efecto de las pensiones no contributivas sobre el bienestar subjetivo de los adultos mayores en México. *Estudios Económicos*, 36(2), 279-330.

Heller, Peter (2005). El espacio fiscal. *Finanzas e Desarrollo*, 42(2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2005/06/pdf/basics.pdf>

Herrera Toyos, Gladys Yadira y Velázquez Contreras, Lorenia (2021). La brecha de género en el sistema de capitalización individual de pensiones en México. *Intersticios sociales*, (21), 347-371.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [ICEFI] (2023). Guatemala: ICEFI expresa preocupación por la posible manipulación del programa de aporte económico al adulto mayor con fines político-electorales. <https://mail.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-expresa-preocupacion-por-la-posible-manipulacion-del-programa-de-aporte>

Instituto de Mayores y Servicios Sociales [IMSERSO] (2008). La participación social de las personas mayores. Madrid. <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/06/abay-participacion-01.pdf>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social [IGSS] (1946). Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2021/08/1LeyOrganica295.pdf>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social [IGSS] (2024). Ley Orgánica de Seguridad Social, Sección K2, art. 43.

Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS] (2016). Criterio Normativo 01/2016. Dirección de incorporación y recaudación.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2022). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. México.

Livellara, Carlos Alberto (2000). Ventajas y desventajas de la privatización de la seguridad social. *IDEARIUM*, (23/26).

Lorenzo, Fernando (2020). *El sistema de pensiones en el Uruguay. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago: CEPAL.

Lozada González, Paola (2021). El sistema de pensiones contributivas y no contributivas en México. Un análisis desde la perspectiva de género y derechos al 2021. *Journal of Economical Literature*, B540, 3, J38.

Marroquín, Tatiana (2021). *Mujer y mercado laboral. Acceso de las mujeres a la seguridad social en El Salvador*. San Salvador: ORMUSA.

Martínez Aviña, Jorge (2020). *México: propuesta para un nuevo sistema de pensiones*. Ciudad de México: CISS.

Martínez, Juan Pablo y Casalí, Pablo (coords.) (2019). *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay 2005/2016. Aportes desde Uruguay en el centenario de la OIT*. OIT/MTSS.

Mendizábal Bermúdez, Gabriela (2007). Comentario a la nueva ley del ISSSTE: aspectos positivos y negativos en el otorgamiento de las prestaciones. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (5), 253-261.

Mesa-Lago, Carmelo (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago: CEPAL.

Mesa-Lago, Carmelo y Rivera, María Elena (2017). *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: Evaluación comparativa y recomendaciones*. San Salvador: FUNDAUNGO.

Mesa-Lago, Carmelo y Rivera, María Elena (2020). *El sistema de pensiones en El Salvador. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago: CEPAL.

Ministerio de Desarrollo Social (2023). Programas sociales de Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas>

Ministerio de Hacienda (2019). Marco fiscal de mediano y largo plazo 2019 -2029. San Salvador. <https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2020/11/700-DPEF-IF-2019-21641.pdf>

Ministerio de Hacienda (2023). Estadísticas tributarias básicas al año 2022. San Salvador. <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2022-00119.pdf>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social [MINTRAB] (22 de agosto de 2022). MINTRAB presenta resultados del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor. Sala de Prensa. <https://prensa.gob.gt/comunicado/mintrab-presenta-resultados-del-programa-del-aporte-economico-del-adulto-mayor>

Morales Ramírez, María Ascensión (2021). La dimensión de género: ausente en la reforma de pensiones en México. *Revista latinoamericana de derecho social*, (33), 135-155.

Oficina Nacional de Estadística y Censos [ONEC] (2023). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022. El Salvador. <https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/>

Oficina Nacional de Servicio Civil [ONSEC] (1988). Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto No. 63-88. https://drive.google.com/file/d/1wGcfxrV-9HZ3pLSYJn1HhaSB2XuW6_Os/view

Olmedo, Eduardo (2018). *Pensiones y presiones. Las exigencias del sistema en las finanzas públicas*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2020). Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores en El

Salvador: Análisis de escenarios. Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2018). The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems. Ginebra. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_645751/lang--en/index.htm

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2009). Seguridad social para todos. Una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico. Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2011). Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. Ginebra.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2016). Estudio sobre los sistemas de pensiones. México.

Ortiz, Isabel et al. (2019). La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos. *El trimestre económico*, 86(343), 799-838. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.926>

Osorio-Parraguez, Paulina et al. (2022). Mujeres centenarias en Chile: diversidad e interseccionalidad en la longevidad femenina. *Polis*, 21(63), 148-166.

Ovrebø, Beverly y Minkler, Meredith (1993). The lives of older women: Perspectives from critical political economy and the humanities. En Thomas R. Cole et al. (eds.), *Voices and visions of aging* (pp. 289-308). New York: Springer Publishing Company.

OXFAM México (2024). El monopolio de la desigualdad: Cómo la concentración del poder corporativo lleva a un México más desigual.

Panorama Económico (2023). ¿Qué le han dejado a El Salvador los dos años de la Ley Bitcoin? <https://panoramaeconomico.org/2023/09/13/que-le-han-dejado-a-el-salvador-los-dos-anos-de-la-ley-bitcoin/>

Ramírez López, Berenice; Nava Bolaños, Isalia y Badillo González, Gabriel (2018). Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño. En Pablo Vommaro e Ignacio Rodríguez (comps.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y El Caribe* (pp. 143-172). Buenos Aires: CLACSO/CLATE.

Rawls, John (1971). *Teoría de la Justicia*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rivera, María Elena et al. (2020). *Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales*. San Salvador: FUNDAUNGO/OIT.

Rodríguez-Gómez, Katya (2024). La universalización de la pensión no contributiva en los adultos mayores en México en el sexenio 2018-2024: un análisis preliminar de sus efectos en la pobreza. *Revista Forum*, (25), 47-71.

Sanabria Sánchez, Cristian David (2020). Igualdad de género y la Agenda 2030: oportunidades y desafíos en el marco de la política fiscal. Working paper 01. Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes.

Sánchez Aguilera, Paola y Rodríguez-Gómez, Katya (2020). Pensiones no contributivas en México y pobreza de los adultos mayores. *Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político*, 1(2), 77-88.

Secretaría de Hacienda (2021). Reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del SAR. Resumen del Decreto. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605038/Nota_Reforma_de_Pensiones_VFF.pdf

Sontag, Susan (23 de septiembre de 1972). The double standard of aging. *The Saturday Review*, 29-38.

Suárez, Julio (2023). *Previsiones para el Sistema de Pensiones*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

UNICEF Uruguay (2024). Licencia maternal y paternal en Uruguay. <https://www.unicef.org/uruguay/crianza/embarazo/licencia-maternal-y-paternal-en-uruguay>

Vaca Trigo, Iliana (2019). *Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo*. Santiago: CEPAL.

Villarreal, Héctor y Macías, Alejandra (2020). *El sistema de pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago: CEPAL.

Incidencia del trabajo de cuidados en la suficiencia de las pensiones contributivas

El caso de las mujeres en Guatemala, México y Panamá

*Giancarlo Roach Rivas, Elvia Chavarría Martínez
y Alexander Bernal Chanis*

Introducción

La pensión contributiva es una de las principales fuentes de seguridad económica durante la vejez (Huenchuan y Guzmán, 2007). Nava Bolaños (2023) reportó que, en México, el 33,1 % de la población de 65 años y más (P65+) recibió ingresos por pensiones contributivas en 2020, frente al 26,3 % que reportó ingresos por trabajo. Mientras que en Panamá y Guatemala el 29,3 % y el 16,7 % de la P65+ recibió ingresos por pensiones, respectivamente (OIT, 2024). Sin embargo, existen brechas de género en las fuentes de seguridad económica durante la vejez. En México, mientras que el 42,6 % de los hombres reciben pensiones contributivas, apenas el 25,2 % de las mujeres las reciben (Nava Bolaños, 2023).

En sus orígenes, los modelos de seguridad social partieron de la premisa de “relaciones de empleo estándar” que asumen carreras laborales en empleos protegidos de alta productividad (Deakin,

2013). En consecuencia, en la mayor parte de los países de la región el acceso a la pensión por vejez depende de la participación en el mercado de trabajo remunerado. El principal modelo de seguridad social en la región tiene tres implicaciones importantes. Primero, que se vincula el derecho a la seguridad social a la condición laboral, por tanto, la inserción en empleos de calidad durante el curso de vida determina la cobertura y suficiencia de las pensiones contributivas. Segundo, que requiere de mercados de trabajo con altos niveles de productividad que sostengan las carreras laborales: los mercados de trabajo con altos niveles de formalidad y de productividad eran típicos en los países con mayores niveles de industrialización, pero en América Latina y el Caribe (ALC) han sido más la excepción que la regla (Infante, 2011). Tercero, que debido a la mayor participación de las mujeres en el trabajo reproductivo y no remunerado con respecto a los hombres (Olivera, 1976), este modelo excluye a una gran parte de las mujeres del derecho a la seguridad social. En resumen, el principal modelo de seguridad social en la región reproduce las desigualdades económicas y socioculturales presentes en los mercados de trabajo remunerado.

Al año 2020, en ALC, el 64,9 % de la población económicamente activa (PEA) contaba con cobertura de algún sistema de pensiones; esto es superior al promedio de la región Asia-Pacífico (54,7 %) y África (13,4 %), pero inferior al promedio europeo (84,3 %). No obstante, una de las características de la cobertura de los sistemas de pensiones en la región es su heterogeneidad. Por ejemplo, en Guatemala la cobertura alcanza alrededor de 16,9 % de la PEA, mientras que en México llega al 41,1 %, y en Panamá al 60,3 % (OIT, 2024). Además, considerando que en dichos países la brecha de género en la participación laboral promedio es de al menos 23,7 % en Panamá y hasta 45,8 % en Guatemala, se espera que una parte importante de la población no cuente con pensiones contributivas (CEPAL, 2023b).

La baja cobertura previsional de la PEA es un problema público relevante debido al rápido proceso de envejecimiento poblacional

en la región (CEPAL, 2023a; Del Popolo, 2001). La combinación de baja cobertura previsional y rápido envejecimiento poblacional implica un peso importante de los apoyos familiares en la producción de bienestar durante la vejez (Gomes, 2007; Montes de Oca, 1999). Además, debido a la feminización de la vejez (Ham Chande, 1996; Valdés Tola, 2017), las mujeres enfrentarán una mayor situación de vulnerabilidad económica en la vejez debido a una mayor expectativa de vida con menores ingresos previsionales.

El objetivo de esta investigación es analizar la incidencia del trabajo de cuidados en la suficiencia de las pensiones contributivas. En esta investigación argumentamos que, a diferencia de la participación laboral de los hombres, la de las mujeres se ve influida por el ciclo de vida familiar y el momento de su curso de vida en que se activan los papeles de género en torno a los cuidados. La imbricación de la trayectoria laboral con la familiar puede derivar en la intermitencia en el empleo, la participación en actividades laborales a tiempo parcial y, en consecuencia, en una menor cantidad de aportes a la pensión durante la trayectoria laboral en comparación de los hombres. Aunado a lo anterior, la pensión alcanzada por las mujeres se ve determinada también por los diseños institucionales de los sistemas de pensiones, los cuales pueden tener efectos adversos para las mujeres debido a factores laborales y demográficos.

En este trabajo, abordamos los casos de Panamá, Guatemala y México, porque muestran las diferentes configuraciones de los regímenes de bienestar y de reformas a los sistemas de pensiones. Ambos factores son relevantes debido a que el nivel de familiarización de los regímenes de bienestar influye en la carga de cuidado de las mujeres y, por tanto, en sus trayectorias laborales. Mientras que las reformas previsionales pueden incluir medidas de acción positiva que reconozcan los efectos adversos de algunos diseños sobre la cobertura y suficiencia de las pensiones de las mujeres.

Una parte importante de la literatura ha señalado la relevancia de la heterogeneidad estructural y la persistencia de la

informalidad laboral sobre la cobertura y suficiencia de las pensiones en la región (Mesa-Lago, 2020). El estrecho vínculo entre el mercado de trabajo remunerado y los sistemas de pensiones resulta en la exclusión del empleo, que implica también exclusión de la cobertura del sistema de pensiones. Por una parte, la alta movilidad entre el trabajo formal e informal, que caracteriza a los mercados de trabajo remunerado en la región (Coubès, 2005; Salas, 2003), suele resultar en baja densidad de cotizaciones, lo que disminuye las probabilidades de tener una pensión. Por otro lado, la inserción laboral precaria puede derivar en acceder a una pensión por vejez, pero sin certezas de que su monto sea suficiente para garantizar la seguridad económica al llegar a dicho período.

Sin embargo, el vínculo entre las desigualdades de género y la cobertura y suficiencia de las pensiones ha sido menos explorado. Martínez Franzoni (2008a, 2008b) discute teórica y metodológicamente las variedades de regímenes de bienestar en la región, en el contexto de la baja intervención de los Estados y la alta dependencia en el trabajo no remunerado femenino. Por su parte, Marco (2004) utiliza el concepto de ciudadanía social para vincular el régimen de bienestar con los sistemas de pensiones. Dicha investigación hace énfasis en el efecto de factores macroeconómicos, demográficos, laborales e institucionales sobre las desigualdades de género en los sistemas de pensiones. Argumenta que estos factores resultan en la discriminación hacia las mujeres por los efectos adversos del diseño y de los resultados de los sistemas de pensiones.

Una de las principales contribuciones de la literatura de la región ha sido señalar que los sistemas de pensiones y sus reformas no son neutros en términos de género (Birgin y Pautassi, 2001). Carpenter et al. (2022) abordan la relación entre el diseño e implementación del sistema de pensiones y las desigualdades de género. Por su parte, Marco (2016) estudió el efecto de las reformas de segunda generación a los sistemas de pensiones sobre las brechas de género en seis países de la región. El autor reconoce algunos avances e identifica la prevalencia de desafíos importantes (Navarro, 2016,

2019). En ese sentido, su principal aporte fue la introducción del concepto de cuidado no remunerado para comprender las brechas de género en la seguridad social (Navarro, 2019). De esta forma, dicha investigación logra vincular el régimen de bienestar con las desigualdades provenientes tanto del mercado de trabajo remunerado como del sistema de pensiones (Arenas de Mesa, 2019), debido al paradigma de la ciudadanía laboral que desconoce el cuidado, ya sea como un bien público o como una forma de trabajo reconocible dentro del modelo de seguridad social.

El estudio de Amarante, Colacce y Manzi (2016) fue uno de los primeros trabajos en buscar atribuir diferencias en indicadores de desempeño de los sistemas previsionales por el efecto de su diseño y reformas. Analizó desde una perspectiva transversal las diferencias de género en la cobertura y nivel de las pensiones en la P65+ en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. No obstante, el énfasis de este trabajo está puesto en el resultado de los factores asociados con las brechas de género; es decir que no logra capturar el proceso o mecanismo a través del cual se producen las brechas.

La medición de los procesos socioeconómicos que a lo largo de la vida determinan las brechas en la cobertura y suficiencia de las pensiones es una de las principales lagunas en la literatura. Durán y Peña (2011) simularon tasas de reemplazo mediante modelos que consideran el historial de ingresos por sexo y edad, entre otros parámetros laborales y del diseño previsional. Estos modelos arrojaron estimaciones de suficiencia para distintos escenarios de rentabilidad y comisiones del sistema, así como de esperanza de vida y tipo de inserción laboral de las personas. De manera similar, pero utilizando tasas de reemplazo teóricas, es decir, que contemplan perfiles hipotéticos, Bosch et al. (2018) estimaron tasas de reemplazo bajo distintos supuestos y escenarios para veintisiete países y treinta y cuatro sistemas previsionales en la región. Por su parte, Gagnolati et al. (2014) estimaron la generosidad, esto es, el beneficio promedio, considerando tanto monto como cobertura

del gasto en pensiones públicas bajo escenarios demográficos, económicos e institucionales en Argentina, Brasil y México.

Con base en estos antecedentes, planteamos la pregunta: ¿cuál es el vínculo entre el trabajo de cuidado y la suficiencia de las pensiones contributivas en Guatemala, México y Panamá? Para responder a este cuestionamiento, proponemos estudiar el proceso de estratificación de los sistemas de pensiones desde un enfoque longitudinal, es decir, el análisis de los hechos vividos por una misma cohorte (Pressat, 1967). Por tanto, a diferencia de estudios transversales (Amarante, Colacce y Manzi, 2016), incorporamos el tiempo como una variable independiente importante. En ese sentido, indagaremos sobre las desigualdades de género en el desarrollo de la trayectoria laboral, mediante la estimación de pensiones por vejez prospectivas, pero a partir de tasas de reemplazo empíricas. Las tasas de reemplazo empíricas se estiman a partir de datos de encuesta, en lugar de casos típicos o escenarios, como las tasas teóricas (Bosch et al. 2008) y las simuladas (Durán y Peña, 2011), respectivamente. Esperamos detectar brechas socioeconómicas en los resultados educativos y laborales entre hombres y mujeres, así como dentro del grupo de mujeres según la edad y la maternidad. Mientras que las brechas entre hombres y mujeres reflejan las desigualdades de género, las que prevalecen entre grupos mujeres reflejan diferencias en los regímenes de bienestar de los países. En su conjunto, esperamos que las brechas resulten en diferencias en la cobertura y suficiencia de las pensiones por vejez según género.

En consecuencia, el documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: en la sección 1, se plantea la discusión teórica relativa a género, bienestar y sistemas de pensiones; en la sección 2, describimos la estrategia metodológica de la investigación; luego, en la sección 3, presentamos las brechas de género en el mercado de trabajo con una perspectiva longitudinal; en la sección 4, analizamos la cobertura y suficiencia de las pensiones por vejez en Guatemala, México y Panamá; finalmente, presentamos la discusión sobre los hallazgos y la necesidad del establecimiento de

sistemas previsionales con enfoque de género, que hagan frente a las condiciones propiciadas por regímenes de bienestar altamente familiarizados.

Género, bienestar y sistemas de pensiones

En esta sección presentamos una discusión teórico-conceptual sobre los aspectos laborales, socioculturales y políticos que consideramos relevantes para estudiar las brechas de género en la cobertura y suficiencia de las pensiones contributivas. En primer lugar, identificamos los procesos socioeconómicos relevantes que determinan las brechas de género a lo largo de la vida. Seguido, presentamos brevemente la relación entre los regímenes de bienestar y los sistemas de pensiones, con el propósito de analizar teóricamente el papel del trabajo de cuidados no remunerado sobre las brechas de género en las pensiones por vejez. Finalmente, describimos algunas características de los regímenes de bienestar en Guatemala, México y Panamá (GMP).

Desigualdades de género y trayectorias laborales

Las brechas de género en el empleo tienen su origen en la división sexual del trabajo al interior y exterior de los hogares, derivada a su vez de la división entre las esferas pública y privada. Históricamente, se ha asignado a los hombres el espacio público y a las mujeres el privado: a los primeros el mercado y a las segundas el hogar, de forma que se han asignado roles o papeles de género que se espera que cada cual cumpla (Rabotnikof, 1998). Los papeles de género nacen a partir de la diferencia percibida (y construida) según los sexos asignados al nacer. Bajo esta lógica, los papeles sociales de hombres y mujeres son opuestos y jerárquicos (Scott, 2013; Viveros Vigoya, 2016).

Sin embargo, los cambios económicos y sociales de las últimas décadas han derivado en el crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado, sin que necesariamente haya una mayor participación de los varones en el trabajo doméstico, siendo esta una fuente de desigualdades en el empleo y en los beneficios derivados del mismo, pues las mujeres siguen siendo las principales responsables del cuidado directo e indirecto en los hogares. Por cuidado entendemos todas las actividades necesarias para la supervivencia de las personas, lo que incluye por lo menos cuatro dimensiones: el cuidado directo a otras personas; el autocuidado; trabajo doméstico; y la planificación, gestión y supervisión del cuidado (Batthyány, 2020).

Los papeles de género repercuten en desigualdades en la cobertura y suficiencia de las pensiones contributivas tanto entre hombres como mujeres, pero entre las mujeres las brechas se acentúan de acuerdo con el momento del ciclo de vida familiar en que se encuentran, debido a que son quienes desempeñan con mayor intensidad y frecuencia las actividades de cuidado directo e indirecto relacionadas con la reproducción. Para entender dicho proceso, el curso de vida es un enfoque teórico-metodológico que permite estudiar el vínculo entre las biografías personales y el cambio histórico-social (Blanco, 2011). Este enfoque se basa en los principios de desarrollo a lo largo del tiempo de procesos sociales, la incrustación en un tiempo y lugar, el *timing* o momento de ocurrencia de los eventos del curso de vida, el papel de la agencia y la interconexión de los cursos de vida individuales (Elder, 1998; Hareven, 1994).

Metodológicamente, los cursos de vida se suelen estudiar en dimensiones como la laboral, la educativa o la familiar. Estas atraviesan cambios en el tiempo que forman trayectorias: es decir, secuencias de estados o momentos en la vida, por ejemplo, el paso de no ser madre al nacimiento del primer hijo y de los posibles hijos posteriores; o el tránsito entre períodos escolares, cambios de empleo o salidas y entradas de los mercados de trabajo, transiciones

que inciden en los roles de las personas en su interacción con el entorno. Las trayectorias pueden mostrar cambio o continuidad; sin embargo, siempre están vinculadas con la estructura social debido a las expectativas relativas a los papeles sociales según la edad y el género (Arber y Ginn, 1996). Por ejemplo, las trayectorias laborales normativas establecen que la entrada al mercado de trabajo debe ocurrir luego de la salida de la escuela, en tanto se espera que la salida del mercado laboral ocurra luego de obtener una pensión. Las trayectorias normativas resultan de procesos de estandarización de los cursos de vida, debido a factores socioculturales como las desigualdades de género o a los efectos de instituciones como los sistemas de pensiones (Brückner y Mayer, 2005).

Las desigualdades de género resultan en la posición desigual de las mujeres en el sistema económico, lo que significa brechas socioeconómicas entre hombres y mujeres. Aunque el trabajo reproductivo sostiene el sistema de producción capitalista, pues habilita la reproducción de la fuerza de trabajo, este trabajo no es valorado y es escasamente reconocido. En este contexto, junto con su creciente participación laboral, las mujeres enfrentan una mayor carga global de trabajo, que se manifiesta como una “doble jornada laboral” que incluye el trabajo productivo y de cuidados (Pedrero Nieto, 2018).

García de Fanelli (1989) explica que, además de los elementos antes mencionados, existe una discriminación salarial y segregación ocupacional en el mercado de trabajo que afecta principalmente a las mujeres. Desde la economía neoclásica se ha establecido que las disparidades salariales y ocupacionales entre hombres y mujeres se deben principalmente a las diferencias en la productividad y a las imperfecciones del mercado; sin embargo, este enfoque suele desconocer los efectos del régimen de género sobre la participación y tipo de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado, debido a su papel en la producción de bienestar a través del trabajo de cuidado directo e indirecto (Picchio, 2011).

En este orden de ideas, Rendón (2000) sostiene que, al ser las principales encargadas del trabajo de cuidados al interior de los hogares, las mujeres se insertan en condiciones de desventaja en el mercado de trabajo remunerado, ya sea en posiciones subsidiarias o con menores ingresos que los hombres, lo que las coloca también en una posición de subordinación en el hogar. Estos aspectos pueden derivar en la intermitencia en el empleo, la participación en actividades laborales a tiempo parcial y, en consecuencia, en una menor cantidad de aportes a los sistemas de pensiones contributivas durante la trayectoria.

La imbricación de las trayectorias laborales y familiares de las mujeres resulta en brechas socioeconómicas entre mujeres según su ciclo de vida familiar. El momento del curso de vida en que ocurren los eventos reproductivos-familiares como la unión o la fecundidad puede retrasar o adelantar la activación de los papeles de género en cuanto a los cuidados, lo que repercute en la estructura de oportunidades laborales y educativas de las mujeres.

En vista de lo anterior, aunque las crisis se pueden considerar como eventos socioeconómicos independientes de los papeles de género, debido a la configuración institucional y social de los países de la región, estos eventos pueden resultar en la doble exclusión del mercado laboral asociada con la asignación de tareas reproductivas por parte del Estado a las mujeres (Anzorena, 2008). En ese sentido, aunque las crisis no necesariamente activan los papeles de género, sí pueden acentuar la carga de trabajo de cuidados no remunerado.

El vínculo entre trabajo y familia en el curso de vida de las mujeres ha sido estudiado por autoras como Mier y Terán et al. (2017). Para el caso de mujeres mexicanas, este trabajo encontró que las trayectorias laborales con orientación al trabajo asalariado se caracterizan por una mayor participación en el empleo de tiempo completo, así como la postergación del inicio de la unión conyugal y de la maternidad. Por otro lado, las trayectorias denominadas como “de orientación a la familia” se distinguen por un inicio

temprano de la maternidad y una menor permanencia en la escuela, mientras que las trayectorias “de formación familiar tardía y orientación al trabajo asalariado” están conformadas por mujeres que retrasan aún más la maternidad, en comparación con las anteriores. Además, suelen postergar la entrada al mercado laboral debido a una mayor permanencia en el sistema educativo.

Considerando lo anterior, la interacción entre trabajo y familia está asociada con diferencias intragenéricas para las mujeres. De esta forma, aunque las desigualdades de género inciden en las brechas socioeconómicas entre hombres y mujeres, el momento de ocurrencia de eventos familiares-reproductivos puede atrasar o adelantar la activación de los papeles o de género, lo que a su vez influye en las trayectorias laborales de las mujeres según su ciclo de vida familiar.

Bienestar, cuidados y sistemas de pensiones

El enfoque de curso de vida permite explorar la heterogeneidad de las trayectorias laborales durante la vida adulta y, con ello, conocer su vínculo con la seguridad económica durante la vejez. Dentro de la discusión sobre los sistemas previsionales con enfoque de género, la suficiencia de las pensiones es un aspecto poco explorado pero de gran relevancia, debido a su relación con la seguridad económica durante la vejez. Cuando planteamos este concepto, nos referimos a “la capacidad de disponer de forma independiente de una cantidad de recursos económicos regulares y suficientes para garantizar una buena calidad de vida” (Huenchuan y Guzmán, 2007).

Huenchuan y Guzmán (2007) plantean que el trabajo remunerado, las pensiones y los apoyos familiares son las principales fuentes de seguridad económica durante la vejez. Estas fuentes se corresponden con los pilares que intervienen en la producción de bienestar: el Estado, el mercado y las familias. El principal

resultado de este arreglo es un conjunto de políticas orientadas a la gestión de riesgos sociales, es decir, un régimen de bienestar.

Entonces, los regímenes de bienestar resultan de las políticas y estrategias dirigidas a producir bienestar que se encuentran articuladas a partir de la interacción entre Estado-mercado-familias en el modo de producción capitalista. De esta forma, los regímenes pueden variar de acuerdo con el contexto, poniendo mayor o menor importancia en cada uno de sus pilares. Los regímenes con alta mercantilización son aquellos donde los niveles de bienestar de una persona dependen del mercado; mientras que en regímenes altamente estratificados la clase social ordena los resultados socioeconómicos (Esping-Andersen, 1990). Los procesos de estratificación tienen una importante impronta de desigualdades de género, debido al papel de las familias en la producción del bienestar en contextos de alta mercantilización y familiarización (Martínez Franzoni, 2008a).

Picchio (2011, 2012) identifica un problema en la familiarización del bienestar, a partir del enfoque de la reproducción social, y es que en los hogares se reproduce la fuerza de trabajo que permite el funcionamiento del mercado; sin embargo, el Estado y el mercado se han eximido de la responsabilidad del bienestar, dejando que las funciones relativas al mismo en aspectos como el cuidado directo e indirecto recaigan principalmente sobre las mujeres, pero no solo eso, sino que el trabajo que constituye todas estas actividades es invisibilizado, posicionando a las mujeres en desventaja en cuanto al uso de su tiempo, la participación laboral y el autocuidado.

El cuidado es fundamental en los regímenes de bienestar, no solo porque permite la reproducción de la fuerza de trabajo, sino porque constituye la reproducción de la vida. Batthyány (2020) establece que en el recorrido histórico que ha atravesado el concepto de cuidado se ha equiparado con el trabajo doméstico, y aunque ambos comparten su asociación con roles de género y la invisibilización, el cuidado se distingue por el componente relacional.

Actividades como el cuidado directo a otras personas (asistencia para actividades necesarias como alimentarse y bañarse), tareas para llevar a cabo el cuidado tales como la limpieza del hogar, la adquisición y elaboración de alimentos, así como la planificación forman parte de la esfera del cuidado (Batthyány, 2020), y en las familias son realizadas principalmente por mujeres, siendo el pilar del bienestar cuando el mercado y el Estado no ofrecen otras alternativas.

En este contexto es importante considerar el aumento de la tasa de participación laboral femenina, porque el cuidado en los hogares se convierte en un componente determinante de su participación, tanto en tiempo como en intensidad. Por ejemplo, para el caso de México (De Oliveira y Ariza, 2002) ejemplifican el proceso de integración de las mujeres en mayor volumen al mercado laboral: a inicios del siglo XX y durante todo el período de bonanza económica derivada del desarrollo estabilizador, se desalentó el trabajo remunerado femenino y se incentivó su permanencia en el hogar cumpliendo un rol de género, el de “ama de casa” encargada de la crianza de los hijos; sin embargo, a partir del período de crisis, el sostenimiento del hogar supeditado al ingreso del varón se volvió cada vez más complicado, lo que condujo a la salida de las mujeres al trabajo remunerado, pero conservando sus funciones al interior de los hogares. Con el crecimiento del sector terciario y la globalización, en toda la región de América Latina se experimentaron procesos similares, lo que derivó en la necesidad de regímenes de bienestar sólidos.

El concepto de régimen de bienestar no constituye un tipo ideal de participación del Estado; por el contrario, es un enfoque que permite estudiar cambios sociohistóricos. De esta forma, los regímenes de bienestar no solo difieren en los vínculos entre sus pilares, sino en sus legados históricos. La tipología propuesta por Esping-Andersen (1990) de regímenes liberales, donde el Estado cumple un papel residual en la producción de bienestar regímenes conservadores, con legados del corporativismo que favorecen

la preservación de diferencias y socialdemócratas, que tienen como principios la universalidad de los beneficios y la desmercantilización del bienestar, ha sido utilizada ampliamente para estudiar los cambios en los regímenes de bienestar.

Sin embargo, la tipología de Esping-Andersen tiene limitaciones para su aplicación en la región (Barba Solano, Ordóñez Barba y Silva Medina, 2020; Bizberg, 2012). En primer lugar, los supuestos utilizados por el autor resultan en categorías analíticas alejadas empíricamente del caso latinoamericano. En segundo lugar, debido a que las trayectorias económicas y políticas de los países que el Esping-Andersen utiliza como casos de estudios implican diferentes condiciones a partir de las cuales se formaron los regímenes de Estados de bienestar. En efecto, los países de la región están fuera del dominio de la tipología propuesta por Esping-Andersen, de modo que es necesario proponer nuevas tipologías para clasificar los regímenes de Estados de bienestar de los países latinoamericanos que además reconozcan la heterogeneidad entre los países (Martínez Franzoni, 2008a).

Barba Solano (2019) coincide con Gough et al. (2004) en la pertinencia de un nuevo paradigma que reemplace los supuestos estadocéntricos, que asumen la existencia de un Estado legítimo y capaz de intervenir en la producción de bienestar, para estudiar los regímenes de bienestar latinoamericanos. De acuerdo con Barba Solano, en la región otros actores como la comunidad, las organizaciones multinacionales y las diásporas son relevantes para la producción de bienestar a nivel local. A esta crítica se sumó el propio Esping-Andersen (1990) cuando introdujo la idea de la desfamiliarización, esto es, las políticas que reducen la dependencia de los individuos de la familia. Por otro lado, Bizberg (2012) propone considerar a los Estados de bienestar como un mecanismo de cohesión social; en ese sentido, el papel del Estado no se limitaría a la desfamiliarización o desmercantilización, sino que también tendría influencia sobre el sistema sociopolítico.

Una segunda crítica planteada por Barba Solano se refiere a las trayectorias económicas y políticas de los países de la región, planteando que el capitalismo en la región muestra características particulares debido a la industrialización tardía, la heterogeneidad estructural y la debilidad democrática. Considerando lo anterior, propone el concepto de formaciones sociales para estudiar la actuación del Estado a través de la política social. En ese sentido, la tipología propuesta por Filgueira (2005) hace énfasis en el momento de industrialización y de transición democrática, mientras que la de Pribble (2011), en el momento de incorporación a las instituciones políticas de sectores marginales.

Por otro lado, Martínez Franzoni (2008a, 2008b) discute teórica y metodológicamente las variedades de regímenes de bienestar en la región, en el contexto de la baja intervención de los Estados y la alta dependencia en el trabajo no remunerado femenino. De esta forma, la autora identifica tres tipos de regímenes de bienestar, definidos a partir del nivel de participación del Estado y del grado de familiarización del riesgo: uno estatal-proteccionista, uno estatal productivista y el otro familiarista, el cual se caracteriza porque las condiciones de bienestar descansan sobre las familias y, de manera específica, sobre las mujeres que son quienes cargan con el peso de la reproducción social.

Dentro de las instituciones que hacen parte de los regímenes de bienestar, el sistema de pensiones es el conjunto de herramientas de política pública cuyo propósito es “garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez” (OIT, 2019). Aquí vale la pena resaltar una distinción entre las nociones de seguridad social y la de protección social: la seguridad social es un derecho humano mientras que la protección social es un conjunto de medidas para atender riesgos como la prevención de la pobreza o las crisis económicas y no está vinculada de manera necesaria con el empleo (Mangarelli, 2021; Sánchez-Belmont Montiel, Ramírez Villela y Romero Suárez, 2020).

En los años noventa, los países de la región entraron en procesos de reformas que implicaron la transición del manejo colectivo del riesgo hacia su manejo individual, con el argumento de “asegurar” la viabilidad financiera de los sistemas en un contexto de heterogeneidad estructural, informalidad laboral y envejecimiento poblacional (Mesa-Lago, 2020). En su mayor parte, las reformas desatendieron la discriminación directa e indirecta en el diseño y resultados de los sistemas de pensiones (Marco, 2004, 2016).

Amarante, Colacce y Manzi (2016) plantean que el tipo de sistema (reparto o capitalización individual) y reglas, tales como los años de contribución, las bonificaciones por hijo y el uso de tablas de mortalidad, son factores de diseño que pueden tener efectos adversos sobre la cobertura y suficiencia de las pensiones de las mujeres. Adicionalmente, en los sistemas de pensiones contributivos existe un enlace entre los aportes realizados y el beneficio recibido: a mayor cantidad de aportes corresponde un mayor beneficio. De esta manera, las desigualdades de género existentes en el mercado laboral se trasladan a los montos de las pensiones recibidas por hombres y mujeres. Por diseño, la relación aporte-beneficio es menor en los de beneficio definido, lo que tiende a atenuar las desigualdades en estos esquemas (Mesa-Lago, 2014).

Además, según Marco (2004), la mayor expectativa de vida de las mujeres resulta en peores pensiones para ellas, cuando se utilizan tablas actuariales según sexo. En esta misma vertiente, Palladino (2010) plantea que la esperanza de vida de las mujeres puede resultar en una pensión menor en términos reales o incluso nominales: en los sistemas de beneficio definido, la inflación reduce el valor de la pensión si esta no está indexada al costo de la vida, algo que proporcionalmente afecta más a las mujeres durante la vejez. Por otra parte, en el caso de los de contribución definida, el cálculo distribuye lo ahorrado entre la cantidad de meses que se espera que viva la persona; en el caso de las mujeres, una sobrevida mayor implica una pensión menor.

En este contexto, en algunos países de ALC se han adoptado medidas como el establecimiento de períodos diferenciados de aportes, edad diferenciada de elegibilidad, bonos por maternidad o tablas de mortalidad mixta para mitigar la exclusión de las mujeres de los sistemas de pensiones por motivos de género (Carpenter et al., 2022). Del mismo modo, a nivel de los regímenes de bienestar, políticas de cuidados tales como apoyos para evitar la interrupción definitiva o temporal de la trayectoria laboral (por ejemplo, licencias por maternidad y paternidad), políticas de corresponsabilidad del Estado en el cuidado (como el establecimiento de guarderías) o el establecimiento de regulaciones sobre el trabajo remunerado de cuidado (Blofield y Martínez Franzoni, 2015) son acciones orientadas a la conciliación trabajo-familia que permiten el reconocimiento del valor del cuidado no remunerado realizado principalmente por las mujeres en los sistemas previsionales (Marco, 2016).

Sistemas de pensiones en Guatemala, México y Panamá

Los sistemas de pensiones en GMP están insertos en regímenes de bienestar disímiles. Según Barba Solano (2019), la época de la industrialización por sustitución de importaciones tuvo efectos y respuestas distintas en cada uno de los países analizados. En Guatemala, se estableció un régimen excluyente, caracterizado por una industrialización débil, una alta informalidad en los mercados de trabajo y una conformación poblacional mayoritariamente indígena, acompañada de una fuerte exclusión sociocultural. Asimismo, en este país los sistemas de protección social establecidos se caracterizaron por ser limitados, regresivos y excluyentes, de forma que la protección social ha descansado en la familia y redes comunitarias (no solo en el ámbito del cuidado).

Por su parte, México fue un ejemplo de régimen dual, caracterizado por una rápida industrialización y el crecimiento del sector informal en lo laboral. Este país se distinguió por una alta

heterogeneidad étnica y cultural, así como por notables desigualdades heredadas del período colonial. De manera semejante a los regímenes universalistas, se concentró en sectores formales del medio urbano, mientras que campesinos, trabajadores urbanos informales y pueblos indígenas o afrodescendientes quedaron al margen de las principales instituciones de bienestar. De igual modo, se presentó menor desarrollo o más tardío (o los dos) de sus sistemas de seguridad social e indicadores intermedios en materia de desigualdad, pobreza, empleo, gasto social, salud, cobertura de seguridad social y de educación. Al igual que en el caso de Guatemala, se observa un fuerte familiarismo en el campo del cuidado.

El caso de Panamá es distinto de los de México y Guatemala, y es lo que se podría denominar un caso límite, pues no es excluyente ni universalista, según Barba Solano. Castillo Fernández (2021) establece que la participación del Estado panameño en la producción de bienestar fue tardía debido a la lenta industrialización, salarización y urbanización de la economía. Luego del golpe de Estado en 1968, inició la incorporación de sectores sociales desplazados; sin embargo, la debilidad del Estado impidió la formación de un “pacto social” que facilitara la desmercantilización del bienestar. Por lo contrario, el autor plantea que el régimen de bienestar panameño es *sui generis* debido a la captura del Estado por parte de la burguesía comercial y financiera.

En esta investigación utilizamos la tipología de regímenes de bienestar propuesta por Martínez Franzoni (2008a, 2008b). También, clasificamos a los sistemas de pensiones en contributivos, si son financiados mediante cotizaciones, y no contributivos, si son financiados por el presupuesto general del Estado. A su vez, podemos clasificarlos según cómo se calcula su pensión: de beneficio definido, si es con base en reglas prescritas y conocidas, como años de servicio y salario devengado, o de contribución definida, cuando esta dependa de cuánto haya ahorrado la persona en su etapa activa.

Los casos de Panamá, Guatemala y México resultan de interés pues muestran las diferentes configuraciones de los regímenes de bienestar y reforma a los sistemas de pensiones. Según Martínez Franzoni (2008a, 2008b), el régimen de bienestar panameño es de tipo estatal-proteccionista, lo cual se refleja en la mayor cobertura previsional de la población económicamente activa (50,6 % para el año 2020) y participación laboral de las mujeres (54,5 % en 2019 y 46,5 % en 2021) en comparación con Guatemala y México (OIT, 2024).

Tabla 1. Características de los casos seleccionados. Año 2020 o dato más reciente disponible

Característica	Indicador	País		
		Guatemala	México	Panamá
Régimen de bienestar	Tipología (2008)	Informal familiarista	Estatal proteccionista	Estatal proteccionista
Sistema de pensiones	Reforma (año)	Paramétrica (2010)	Sustitutiva (1997)	Mixta (2005)
	Cobertura (% de la PEA)	16,9 %	41,1 %	60,3 %
Mercado de trabajo	Mujeres en la PEA	37,8 %	45,0 %	46,5 %
	Informalidad laboral	79,0 %	57,6 %	52,8 %

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL(2023b), OIT (2024), Martínez Franzoni (2008a), Bernal Chanis (2022), Cabrera Juárez (2021) y Mesa-Lago (2020).

Por su parte, el régimen de bienestar guatemalteco es de tipo informal-familiarista, lo que se refleja en la baja cobertura previsional de la PEA (19,2% para el año 2020) y participación laboral de las mujeres (37,8 % en 2021). El caso mexicano es diferente a los anteriores puesto que, aunque el régimen de bienestar es similar al de Panamá, la reforma en México fue de tipo sustitutiva, es decir que el sistema de cuentas individuales reemplazó a la modalidad de beneficio definido. En Panamá, la reforma fue de naturaleza mixta pues se introdujo un subsistema de contribución definida (Bernal Chanis, 2022). Por su parte, Guatemala mantiene un sistema público de pensiones; sin embargo, ha habido cambios importantes en el reglamento de dicho sistema, establecido en el Acuerdo 1124 del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Cabrera Juárez, 2021).

México tiene una alta fragmentación del sistema de pensiones debido a la segmentación por tipo de relación laboral (público o privado), la coexistencia de regímenes complementarios y la existencia de cohortes que continúan en el régimen existente previo a las reformas debido a disposiciones legales (ASF, 2014). En México, tanto la participación laboral de las mujeres (44,8 % en 2019 y 45,0 % en 2021) como la cobertura previsional de la PEA (29,6 % para el año 2020) se encuentran en un punto intermedio entre Panamá y Guatemala.

Estrategia metodológica

La estrategia metodológica consiste en la aplicación de los principios del enfoque teórico-metodológico del curso de vida con el propósito de analizar la participación en el mercado de trabajo remunerado y su vínculo con eventos familiares-reproductivos del curso de vida. En este trabajo, abordamos los casos de Guatemala, Panamá y México debido a que muestran diferentes configuraciones en sus regímenes de bienestar y de reforma a sus sistemas de pensiones. La población de interés corresponde a las cohortes de nacimiento entre 1983 y 1985, es decir, las personas entre 20 y 21 años en 2004 y 2005 que alcanzarán los 65 años en el 2050.

Para el análisis, utilizamos los microdatos de las principales encuestas anuales de mercado laboral disponibles entre los años 2004 y 2019 en cada país: la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, la Encuesta del Mercado Laboral del Instituto de Estadística y Censo (INEC) de Panamá, y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México.

El diseño metodológico tiene dos componentes. En el primer componente, realizamos un análisis longitudinal de la participación en el mercado de trabajo remunerado y variables educativas

asociadas. En particular, nos interesa aproximar aspectos socioeconómicos de la trayectoria laboral entre los 20 y 35 años de edad, es decir, en el período del curso de vida en que ocurren eventos familiares-reproductivos que influyen en el desarrollo de la trayectoria laboral. A partir de la edad de hijos o hijas dentro de cada hogar, identificamos tres grupos de mujeres: mujeres que no han sido madres al momento de observación en la encuesta, mujeres que fueron madres en la adolescencia (nacimiento del primer hijo ocurre entre los 10 y los 19 años) y mujeres que fueron madres en la etapa adulta (el nacimiento del primer hijo ocurre a partir de los 20 años). Para cada grupo estimamos indicadores educativos y laborales (ingresos, participación laboral, horas trabajadas y cobertura previsional) que nos permiten calcular brechas socioeconómicas con respecto a los hombres.

En el segundo componente, utilizamos como insumo los resultados anteriores y estimaciones de aspectos socioeconómicos de la vida laboral entre los 20 y los 65 años de edad, como la duración o años totales de actividad económica, la duración en el empleo formal, las interrupciones o salidas temporales de la actividad y los ingresos. El objetivo de este componente es estimar pensiones por vejez prospectivas al año 2050 para cada grupo sociodemográfico de interés, aplicando las fórmulas de beneficio correspondientes para los sistemas de pensiones de beneficio definido, contribución definida y mixto, vigentes en Guatemala, México y Panamá respectivamente.

Las estimaciones prospectivas son útiles para analizar cambios de reglas en los sistemas de pensiones o cambios en las condiciones socioeconómicas. En nuestro caso, nos interesa comparar el desempeño de los sistemas de pensiones analizados, considerando sus diferentes fórmulas de beneficio, así como el funcionamiento de sus mercados de trabajo y regímenes de bienestar.

De acuerdo con Durán y Peña (2011), el cálculo de las pensiones prospectivas puede basarse en un relativamente pequeño número de patrones “típicos” de carrera laboral (teóricas), en datos

reales (empíricas) o en datos que son el resultado de modelos de simulación (simuladas). Consideramos que nuestro caso se acerca a las estimaciones empíricas, puesto que nos basamos en datos de encuestas por muestreo aleatorio. Debido a que la estimación prospectiva implica analizar los cambios futuros en diferentes etapas del curso de vida, en nuestro caso es imposible analizar datos administrativos cuya naturaleza es retrospectiva (Herrerías y Zamarripa, 2023).

La ventaja de las estimaciones empíricas, frente a las teóricas y las simuladas, es que los resultados en estas últimas dependen en gran medida de los escenarios económicos y de las técnicas de proyección utilizadas. En relación con lo anterior, las estimaciones teóricas suelen omitir de los patrones “típicos” a personas excluidas del mercado de trabajo y, por ende, de los sistemas de pensiones. Por el contrario, al utilizar datos de encuestas esperamos reflejar la heterogeneidad en la participación en el trabajo remunerado.

El diseño metodológico que seguimos también se distingue de los estudios transversales como el Amarante, Colacce y Manzi (2016), puesto que incorporamos al *tiempo* como categoría analítica. El análisis por cohortes se distingue de los análisis transversales en el sentido de que estos últimos estudian “un conjunto de cohortes durante un año” (Pressat, 1967, p. 75). Las cohortes permiten clasificar a la población de estudio según el calendario de ocurrencia de eventos individuales y sociales, sin confundir los efectos período y cohorte, como ocurre en los análisis transversales.

Considerando lo anterior, estudiar la participación en el mercado de trabajo en términos longitudinales nos permite aproximarnos a los aspectos temporales en la inserción laboral (Solís y Billari, 2003) que inciden en la densidad de la participación en los sistemas de pensiones.

Por esa razón, la estrategia metodológica seguida tiene la importante ventaja de que no está basada en casos hipotéticos como el estudio de Bosch et al. (2018), que plantea escenarios futuros. Sin

embargo, una aclaración importante es que realizamos el análisis a partir de cohortes sintéticas, o sea que se construyen a partir de la observación repetida de grupos de edad en encuestas consecutivas. Una limitación de nuestro abordaje es que los cambios que reflejan las cohortes sintéticas no necesariamente reflejan la experiencia vivida por cohortes biográficas.

Tabla 2. Elementos principales del diseño metodológico

Elemento	Descripción
Componentes del análisis	Análisis longitudinal de la participación en el mercado de trabajo remunerado Estimación prospectiva del monto de las pensiones por vejez al año 2050
Casos de estudio	Guatemala, México y Panamá
Fuente de información	Encuestas anuales de mercado laboral 2004-2019
Población de interés	Cohortes de nacimiento entre 1983-1985 Grupos sociodemográficos dentro de cada cohorte: · Hombres · Mujeres · Madres en la adolescencia · Madres en la adultez · Mujeres que no han sido madres
Brechas socioeconómicas	Ingresos Participación laboral Horas trabajadas Cobertura previsional
Indicadores de vida laboral	Años totales de actividad económica Años totales en el empleo formal Salidas temporales de la actividad económica Historial de ingresos

Fuente: Elaboración propia.

La estimación de la suficiencia de las pensiones consiste en la comparación del monto prospectivo de la pensión por vejez de cada grupo sociodemográfico de interés a los 65 años de edad con indicadores absolutos y relativos de suficiencia. Así, la suficiencia relativa o tasa de reemplazo resulta de comparar el monto de la pensión con el ingreso percibido durante la trayectoria laboral, mientras que la suficiencia absoluta resulta de comparar con el

monto de la canasta básica alimentaria (CBA) y del salario mínimo (SM) de cada país. En el caso de la suficiencia absoluta, ajustamos los indicadores por inflación al año 2050.

Realizamos la estimación de la suficiencia de las pensiones por vejez en dos etapas. La primera consistió en la estimación del historial de aportaciones al sistema de pensiones, mientras que la segunda fue la aplicación de la fórmula de beneficio correspondiente para cada país al historial de aportaciones de cada grupo sociodemográfico de interés.

El historial de aportaciones tiene tres elementos fundamentales: la tasa de aportación (también llamada tasa de cotización o contribución), el historial de ingresos y las interrupciones o salidas temporales del mercado de trabajo. El primer elemento es normativo, por lo que lo tomamos de la reglamentación de cada sistema de pensiones; mientras que los últimos fueron estimados a partir de la construcción de indicadores de la vida laboral.

El historial de ingresos fue apreciado a partir de los ingresos observados para cada grupo entre los 20 y 35 años de edad. Los ingresos entre los 36 y 65 años fueron estimados a partir de ecuaciones de Mincer (1958). Las variables independientes del análisis de regresión incluyen el nivel educativo, la zona de residencia, la cobertura de seguridad social, las horas trabajadas, la edad, la edad al cuadrado y una variable indicadora de pertenencia a cada grupo sociodemográfico. En ese sentido, los ingresos predichos tienen distintos valores iniciales según la pertenencia a cada grupo y aumentan de manera diferenciada siguiendo una tendencia cuadrática con respecto a la edad.

Por otro lado, con el propósito de aproximar el número de contribuciones durante la trayectoria laboral, consideramos las interrupciones o salidas temporales del mercado de trabajo. En primer lugar, construimos tablas de vida en la actividad, que son modelos probabilísticos que describen la historia de la participación en la actividad económica de una cohorte (Partida Bush, 1996). La tabla de vida en la actividad es análoga a la tabla de vida usada en

demografía para la estimación de la esperanza de vida, por lo que sigue técnicas de estimación similares, con la diferencia de que el fenómeno base es la condición en el mercado laboral (actividad/inactividad) en lugar de las defunciones.

Las tablas de vida en la actividad permiten estimar la expectativa de vida laboral (con y sin seguridad social) para cada grupo sociodemográfico de interés. Este indicador es una primera aproximación a las diferencias potenciales en el número de contribuciones al sistema de pensiones para cada grupo. También estimamos la duración promedio del desempleo para cada grupo a partir de datos de encuestas. Ambos indicadores fueron utilizados para determinar el total de contribuciones. En síntesis, el historial de contribuciones refleja la densidad de cotizaciones, es decir, el porcentaje del tiempo efectivo en el sistema de pensiones con respecto al tiempo total desde la afiliación inicial (Herrerías y Zamarripa, 2023), y el nivel de ingreso base de cotización al sistema de pensiones para cada grupo.

La segunda etapa de la estimación de la suficiencia de las pensiones consistió en la aplicación de las fórmulas de beneficio de cada sistema de pensiones, según lo dispuesto en la legislación nacional. En términos generales, las fórmulas de beneficio transforman el historial de aportaciones en montos de pensiones. Las fórmulas tienen parámetros en común, como la edad de referencia y el número de cotizaciones o “cuotas”; sin embargo, predominan las diferencias en sus diseños institucionales. Estas diferencias resultan de interés para nuestra investigación porque implican distintos vínculos entre aportaciones-pensiones que podrían compensar o no las desigualdades de género en las trayectorias laborales.

La fórmula de beneficio de los sistemas de beneficio definido, representados por Guatemala, consiste en calcular la pensión por vejez de las personas participantes mediante reglas prescritas, generalmente como un porcentaje definido de un monto representativo del ingreso percibido durante la trayectoria laboral previa a la edad de retiro. Por otro lado, en los sistemas de contribución

definida, representados por México, el monto del beneficio depende de lo ahorrado y capitalizado en una cuenta individual, así como de los mercados financieros al momento del retiro. Estos se calculan como una renta vitalicia donde para el caso de México se utilizan los valores de la unidad de renta vitalicia que publica la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (CON-SAR) (2023a). Por último, los sistemas mixtos, representados por Panamá, se pueden entender como dos pensiones que se suman. Es decir, un componente de los sistemas mixtos calcula el monto de la pensión con una fórmula de beneficio definido, mientras que el otro componente lo hace asumiendo un retiro programado de lo ahorrado y capitalizado en una cuenta individual. Al momento del retiro, se suman los montos calculados por ambos métodos dando como resultado la pensión de vejez otorgada. En el Anexo I detallamos el procedimiento seguido para aplicar cada fórmula de beneficio.

Brechas de género en el mercado de trabajo remunerado

En esta sección analizaremos las brechas de género en el mercado de trabajo remunerado y en el sistema educativo. Además de analizar las brechas entre hombres y mujeres, se considera la heterogeneidad al interior del grupo de las mujeres, visibilizando las diferencias entre tres grupos: las mujeres sin hijos, las mujeres que fueron madres durante la edad adulta y quienes experimentaron el nacimiento de su primer hijo durante la adolescencia. Esto tiene una justificación analítica en el hecho de que la maternidad es penalizada por el mercado (Aguilar-Gómez, Arceo-Gómez y De la Cruz Toledo, 2019; Campos Vázquez et al., 2022), pero también en que el momento de la vida en que ocurren los eventos tiene consecuencias en los resultados futuros (Arceo-Gómez y Campos Vázquez, 2014; Berthelon y Kruger, 2017; Buvinic, 1998).

Como se mencionó en el apartado anterior, entre hombres y mujeres existen diferencias en función de los roles de género y la carga global de trabajo que enfrentan las últimas al interior de los hogares. Sin embargo, también existen brechas intragenéricas, vinculadas con el ciclo de vida de formación familiar; de esta forma, eventos como la unión o el nacimiento del primer hijo inciden en la participación laboral, su intensidad y la calidad del empleo.

La adolescencia es una etapa del curso de vida “demográficamente densa” (Modell et al., 1976) debido a la ocurrencia de un conjunto de eventos conocidos como la transición a la vida adulta. Estos eventos son la salida de la escuela y del hogar de origen, la primera unión, el nacimiento del primer hijo y la entrada al mercado laboral (Echarri Cánovas y Pérez Amador, 2007). La intensidad, orden y momento de estos eventos están relacionados con criterios normativos o institucionales que regulan su ocurrencia y su vínculo con la estructura social. Por ejemplo, tanto el sistema educativo como la regulación del trabajo infantil estructuran el vínculo entre la salida de la escuela y la entrada al mercado laboral.

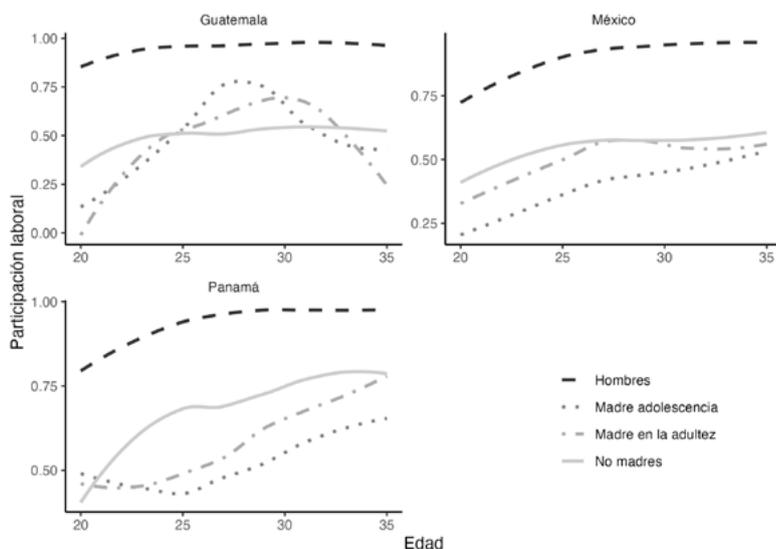
Otros factores influyen en el desarrollo de los cursos de vida individuales, tales como las desigualdades de género y socioeconómicas, así como la agencia. Debido a los papeles de género, los eventos familiares-reproductivos son especialmente importantes en el curso de la vida de las mujeres con respecto a los hombres, principalmente debido a sus efectos sobre el uso del tiempo. Como se dijo, en esta investigación argumentamos que la edad de ocurrencia de la maternidad influye en los resultados tanto en el sistema educativo como en el mercado laboral y, en consecuencia, en la cobertura y suficiencia de las pensiones.

El *timing* de la maternidad influye en las trayectorias educativas y laborales debido a que las mujeres asumen la mayor parte de las tareas de cuidado infantil. Cuando la maternidad sucede en la adolescencia, la mayor carga de cuidados infantiles ocurre a edades más tempranas de las mujeres, lo que puede incidir en la trayectoria educativa y el inicio tardío del recorrido laboral.

Ahora bien, cuando la maternidad acontece en la adultez, la mayor carga de cuidados infantiles ocurre luego de la edad normativa para completar la trayectoria escolar; por lo que, en promedio, esperamos que este grupo tenga un mayor nivel de escolaridad que las mujeres que fueron madres durante la adolescencia. En ambos grupos se espera una entrada tardía al trabajo, pero en el caso de quienes fueron madres en la adultez, se debe a una posible mayor permanencia en el sistema educativo. Asimismo, se espera que este grupo de madres presente mayores intermitencias en su participación laboral debido a la mayor carga de cuidados infantiles durante la adultez.

En cuanto a las mujeres que no han sido madres, esperamos que, en promedio, cuenten con mayor escolaridad y nivel de participación laboral con respecto a los grupos anteriores de mujeres, debido a la menor carga de cuidados infantiles tanto en la adolescencia como en la adultez. Finalmente, esperamos que todos los grupos de mujeres tengan peores resultados laborales que los hombres, debido a los efectos de la maternidad sobre el uso del tiempo, así como la penalización por motivos de género de los mercados laborales sobre las mujeres.

Gráfico 1. Tasa específica de participación laboral por edad según grupo y país.
Generación 1983-1985



Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2005-2019), INEGI (2005-2019) e INE (2004-2018).

En el presente apartado se examinarán las principales brechas relativas a la participación en el mercado de trabajo que tienen incidencia sobre el acceso a una pensión.

El gráfico 1 muestra la tasa específica de participación laboral entre los 20 y 35 años de nuestra cohorte de estudio para cada grupo y país. El principal resultado es la existencia de diferencias en el nivel de participación laboral entre países y grupos; sin embargo, el perfil de edad de la participación laboral es similar en cada caso. Tal como se había anticipado, para los tres países, los hombres muestran un mayor nivel de participación laboral. Por otra parte, en los casos de México y Panamá observamos que las mujeres que no han sido madres tienen el mayor nivel de participación laboral, mientras que las mujeres que fueron madres durante la adolescencia reportaron niveles menores. Cabe destacar que el nivel

de participación laboral en Panamá es mayor que el observado en México. El caso de Guatemala es distinto, para este país las no madres presentan mayores niveles de participación laboral al inicio y al final del período en comparación con los dos grupos de madres; sin embargo, entre los 25 y los 32 años, los grupos de madres reportan niveles más altos de participación, aunque en el caso de las mujeres cuyo primer hijo nació durante la adultez se observa un patrón de inserción laboral más tardío.

Al inicio de la trayectoria laboral, la menor participación laboral de las madres durante la adolescencia sugiere que retrasan la entrada al mercado laboral, mientras que las mujeres que no han sido madres tienen una entrada más temprana al mercado laboral. Lo cual bien podría explicarse a través de los supuestos de curso de vida familiar y el papel del momento en que ocurre la fecundidad como determinantes del ingreso y permanencia en el mercado de trabajo.

Tabla 3. Porcentaje de personas con educación de nivel superior entre los 25 y 30 años según grupo y país. Generación 1983-1985

Grupo	Guatemala	México	Panamá
Hombres	11,8 % (100 %)	24,6 % (100 %)	24,9 % (100 %)
Madres en la adolescencia	6,2 % (52,3 %)	11,4 % (46,4 %)	13,7 % (55,1 %)
Madres en la adultez	10,6 % (89,9 %)	29 % (118 %)	36,2 % (145,3 %)
Mujeres que no han sido madres	8 % (68 %)	26,3 % (106,9 %)	43,9 % (176,4 %)

Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2005-2019), INEGI (2005-2019) e INE (2004-2018).

El nivel de educación alcanzado es una variable indicadora del tipo de inserción en el mercado laboral debido a los efectos de la educación sobre las habilidades para el trabajo, así como la credencialización de los puestos de trabajo (Braslavsky, 2019). En concordancia, con nuestras hipótesis, la tabla 3 señala que las mujeres que fueron madres durante la adolescencia alcanzan un menor nivel educativo a los 30 años. En el caso de la educación superior,

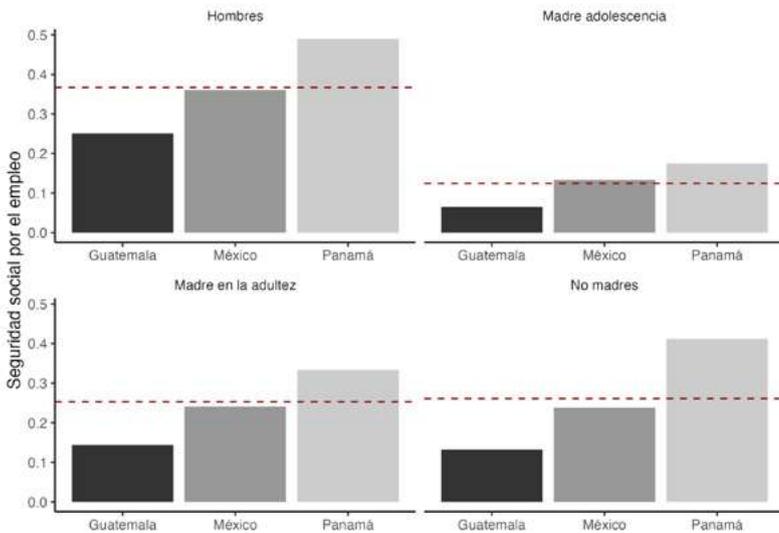
este grupo alcanza entre el 36 % y el 54 % del nivel alcanzado por los hombres.

Por otro lado, la tabla también muestra que tanto las madres en la adultez como las mujeres que no han sido madres alcanzan un mayor nivel educativo que los hombres. El mayor nivel de escolaridad de las mujeres con respecto a los hombres es una tendencia sociodemográfica reciente (Bavel, Schwartz y Esteve, 2018); no obstante, la brecha de participación laboral implica la concentración de los efectos laborales positivos de la escolaridad en un grupo acotado de mujeres.

Si bien un nivel de escolaridad más alto no garantiza mejores condiciones laborales, la educación sigue siendo un factor relevante en el acceso a puestos de trabajo, de manera que tiene una incidencia indirecta sobre la calidad del empleo. Cuando hablamos de empleo de calidad, nos referimos a aquel que es elegido con libertad, que proporciona protección contra accidentes, enfermedad, vejez y desempleo, al tiempo que permite cubrir las necesidades básicas de los individuos (Weller y Roethlisberger, 2011); de esta forma, el acceso a la seguridad social es una medida relevante de la calidad del empleo.

El gráfico 2 indica que a pesar de contar con menor nivel de escolaridad, los hombres tienen mayor cobertura de seguridad social. No obstante, en el caso de las mujeres sí notamos una correlación entre el nivel de escolaridad y el de acceso a la seguridad social por el trabajo tanto a nivel de país como de grupo. Adicionalmente, observamos diferencias a nivel país en la cobertura de la seguridad social: Panamá está por encima del promedio de cobertura para cada grupo analizado, mientras que Guatemala tiene niveles inferiores al resto de los países.

Gráfico 2. Cobertura previsional por el trabajo entre los 25 y 30 años según grupo y país. Generación 1983-1985



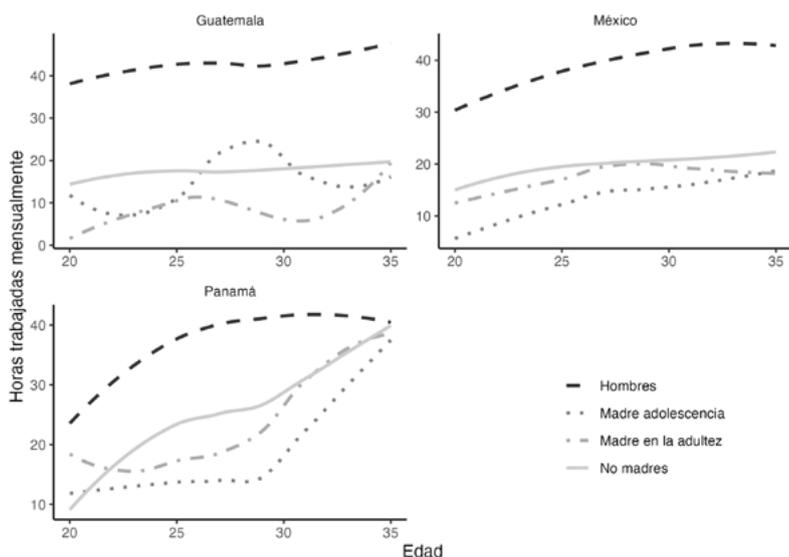
Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2005-2019), INEGI (2005-2019) e INE (2004-2018).

Otro indicador relevante del tipo de inserción laboral es la cantidad de horas trabajadas, la cual aproxima la duración de la jornada laboral. Debido a la conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado, esperamos que las madres trabajen remuneradamente en promedio menos horas que el resto, como efecto del trabajo de cuidado infantil. Algunas investigaciones han señalado que el trabajo a tiempo parcial es una alternativa favorable para la inserción laboral de las mujeres (Berniell et al., 2021); sin embargo, esta modalidad de inserción laboral está relacionada con menores cotizaciones previsionales e ingresos.

En el gráfico 3 exploramos el perfil edad de las horas promedio de trabajo para nuestra población de interés. Los resultados muestran que este indicador tiene un comportamiento similar al observado en la tasa de participación laboral, aunque una excepción

importante es el caso de Panamá, en el que la tendencia del promedio de horas trabajadas por cada grupo de mujeres sugiere una convergencia hacia el nivel de horas que los hombres reportaron trabajar de manera remunerada. Esta tendencia no se observa en Guatemala o en México, donde por el contrario encontramos brechas importantes.

Gráfico 3. Horas promedio trabajadas por edad según grupo y país. Generación 1983-1985



Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2005-2019), INEGI (2005-2019) e INE (2004-2018).

En cuanto a los ingresos, observamos que la brecha de género es mayor en Panamá y México, donde las madres durante la adolescencia en promedio perciben entre el 32,1 % y 37,4 % de los ingresos de los hombres, mientras que la brecha para el mismo grupo en Guatemala fue del 77,8 %.

En todos los países, la brecha de ingresos es mayor de lo esperado dado el mayor nivel de escolaridad alcanzado por el grupo de

mujeres, lo anterior sugiere que la diferencia en el promedio de horas podría explicar la brecha de ingresos; sin embargo, para el caso de Panamá el tamaño de la brecha contradice la convergencia en las horas trabajadas entre hombres y mujeres. Por tanto, la evidencia sugiere la existencia de una penalización en el mercado laboral por motivos de género. Esta situación, junto con el menor acceso a la seguridad social, da cuenta de las peores condiciones laborales en el grupo de mujeres con respecto a los hombres.

Tabla 4. Brecha en el ingreso total promedio entre los 25 y 30 años, según grupo y país. Generación 1983-1985

Grupo	Guatemala	México	Panamá
Hombres	100 %	100 %	100 %
Madres en la adolescencia	75,1 %	37,5 %	32,1 %
Madres en la adultez	73,5 %	56,1 %	56,4 %
Mujeres que no han sido madres	91,3 %	46,9 %	68,3 %

Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2005-2019), INEGI (2005-2019) e INE (2004-2018).

En síntesis, se observan diferencias esperadas entre los hombres y las mujeres; sin embargo, al interior de este grupo, el momento en que ocurre el evento del nacimiento de los hijos marca un diferencial importante: las mujeres que fueron madres durante la adolescencia mostraron una menor participación laboral y escolaridad. Asimismo, este grupo es el que cuenta con menores oportunidades de acceder a seguridad social, como beneficio del trabajo remunerado, al tiempo que tienen mayores probabilidades de trabajar un menor número de horas y de recibir menores ingresos. Por otra parte, se observan menores brechas entre los grupos de mujeres que fueron madres en la adultez y quienes no habían sido madres durante el período de observación.

Cobertura y suficiencia de las pensiones

En esta sección estudiamos el desempeño de los sistemas de pensiones en Guatemala, México y Panamá desde una perspectiva de género. Primero, discutiremos cómo la interacción entre el régimen de bienestar y las desigualdades de género tiene expresión en el sistema de pensiones a través de variables asociadas a la densidad de contribuciones y sus diferencias inter- e intragenéricas. Segundo, presentamos cómo el vínculo entre el régimen de bienestar y el sistema de pensiones tiene expresión en la suficiencia de las pensiones.

Familiarización y desigualdades de género en la cobertura previsional

Las interrupciones en la participación en el mercado de trabajo remunerado, la duración del desempleo y la movilidad entre trabajo formal-informal determinan el tiempo que efectivamente una persona participa en el sistema de pensiones. Sin embargo, además de las características estructurales de las economías de la región, las diferencias intragenéricas en la cobertura previsional están vinculadas con las diferencias en el nivel de familiarización de los regímenes de bienestar.

En la tabla 5 mostramos la esperanza de vida laboral activa con cobertura previsional para la población de interés. El análisis de tablas de vida laboral muestra que entre los 20 y los 65 años se espera que los hombres estén al menos 90 % del tiempo trabajando o buscando trabajo. En comparación, se espera que las mujeres estén económicamente activas hasta un 60 % del tiempo entre los 20 y 65 años.

Tabla 5. Proporción estimada de la vida laboral con cobertura previsional entre los 20 y 65 años, según grupo y país. Generación 1983-1985

País/ Grupo	Proporción de tiempo entre los 20 y 65 años		Cobertura seguridad social (%)
	Vida laboral	Vida laboral con cobertura previsional	Cotizantes
Guatemala			
Hombres	96 %	18 %	24 %
Mujeres que no han sido madres	50 %	12 %	13 %
Madres en la adultez	41 %	5 %	10 %
Madres en la adolescencia	40 %	4 %	6 %
México			
Hombres	92 %	32 %	36 %
Mujeres que no han sido madres	48 %	18 %	24 %
Madres en la adultez	43 %	16 %	23 %
Madres en la adolescencia	39 %	12 %	16 %
Panamá			
Hombres	92 %	44 %	48 %
Mujeres que no han sido madres	59 %	33 %	41 %
Madres en la adultez	51 %	32 %	34 %
Madres en la adolescencia	46 %	24 %	18 %

Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2005-2019), INEGI (2005-2019) e INE (2004-2018).

No obstante, cabe destacar que para todos los grupos se espera que trabajen fuera del sector formal la mayor parte de su vida laboral. La duración de la vida laboral con cobertura de seguridad social varía según las características económicas y políticas que discutimos anteriormente. En el caso de los países analizados, las mayores brechas se observan en Guatemala, seguido de México y Panamá.

Tabla 6. Condiciones de elegibilidad para acceder a una pensión contributiva. Año 2023

País	Edad de elegibilidad	Contribuciones (meses)
Guatemala	Hombres: 60 Mujeres: 60	240
México	Hombres: 65 Mujeres: 65	1844
Panamá	Hombres: 62 Mujeres: 57	240

Fuente: Elaboración propia con base en OIT (2024).

Nota: En el caso de México, solo se considera al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), donde el número de contribuciones aumenta en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.000 semanas o 230 meses en el año 2031.

Las condiciones de elegibilidad de la pensión contributiva pueden limitar el acceso a una pensión debido a su relación con la esperanza de vida laboral. En ese sentido, destaca el caso del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), donde recientemente se redujo el número de contribuciones necesarias para solicitar la pensión por vejez. El Cuarto Informe Trimestral de 2023 (CONSAR, 2023b) señala que la reciente reforma de 2020 al Régimen 97 del IMSS permitió que cerca de 68 mil personas adicionales se pudieran pensionar. Además, menciona que, sin la reforma, la tasa de reemplazo hubiese sido de 49 % en lugar de 72 %. Sin embargo, únicamente 86 del total de 72 mil pensiones otorgadas bajo el Régimen 97 de cuentas individuales tuvieron suficiencia para una renta vitalicia. Es decir que el 99 % de las pensiones otorgadas corresponden a la mínima garantizada. A partir de dicha reforma, el número de contribuciones se acercará a un nivel similar al de Guatemala y Panamá. No obstante, México mantiene la mayor edad de acceso a la pensión. En tanto, Guatemala tiene la menor edad de elegibilidad, pero Panamá es el único país con edades diferentes para hombres y mujeres. Cuando se considera esta diferencia, las mujeres en Panamá tienen la menor edad de acceso a la pensión entre los países estudiados.

(Des)mercantilización y desigualdades de género en la suficiencia de las pensiones

Además de la densidad de contribuciones, otros aspectos que determinan el monto de las pensiones son la tasa de contribución y la fórmula de beneficio. En cuanto a las tasas de contribución, estas son similares en los tres países. En Guatemala, la tasa es 15,5 %, mientras que en Panamá es 13,5 %. En ambos países, la contribución es realizada por empleadores y trabajadores. En México, la tasa de contribución es de 15 % y financiada por aportes tripartitos puesto que incluye una “cuota social” en función del nivel de ingresos que es financiada por el gobierno federal.

Las contribuciones se realizan sobre un salario base de cotización. En el sistema panameño, los primeros B/.500 aportan al componente de beneficio definido del subsistema mixto, mientras que el monto restante cotiza al componente de ahorro individual del mismo subsistema. En Guatemala se utiliza el salario como base de cotización, mientras que en México el nivel salarial es utilizado para asignar tasas de contribución diferenciadas a los empleadores. En los niveles salariales inferiores, los empleadores tienen una menor tasa de aportación que es compensada con mayores contribuciones de la cuota social aportada por el gobierno federal.

La fórmula del sistema guatemalteco es de beneficio definido, por lo que la legislación establece una tasa de reemplazo fija según el nivel salarial. En el caso de México, las personas que tienen derecho a una pensión, puesto que alcanzan la edad de elegibilidad y el mínimo de semanas cotizadas, deben contar con suficientes ahorros para adquirir una renta vitalicia, un retiro programado –que se calcula según la sobrevivencia pero que cuenta con mayor riesgo de longevidad (CONSAR 2016)– o una pensión garantizada (PG). El monto de la PG es una función de la edad, el número de contribuciones y el nivel salarial durante la vida laboral que se expresa según su valor en unidades de medida y actualización (UMA). En el caso mexicano, las personas que no alcanzan el mínimo de

semanas cotizadas reciben una negativa de pensión (NP), en cuyo caso pueden retirar el monto ahorrado en una única exhibición. Finalmente, en el caso panameño, el monto total de la pensión resulta de la suma del ingreso asegurado del componente de beneficio definido y de la capitalización de los aportes en el componente de ahorro individual.

La importancia de las pensiones por vejez radica en que proporcionan un ingreso luego de la salida del mercado de trabajo. Sin embargo, el nivel de consumo es el indicador más adecuado de la suficiencia de las pensiones dado que el consumo y no el ingreso es fuente de bienestar (Barr, 2000). Por esta razón, presentamos los montos prospectivos en moneda nacional de las pensiones contributivas, así como la expresión de dichos montos como porcentaje de la canasta alimentaria y el salario mínimo en cada país. La comparación con la canasta alimentaria es relevante dado que este indicador suele utilizarse como umbral de pobreza extrema, mientras que el salario mínimo aproxima una tasa de reemplazo mínima común.

La tabla 7 muestra que en todos los casos los hombres tienen mayores pensiones que los grupos de mujeres. Sin embargo, aunque las mujeres que fueron madres en la adolescencia tienen menores ingresos por pensión, notamos que las diferencias entre mujeres son pequeñas a pesar de sus diferencias en la trayectoria laboral.

Tabla 7. Suficiencia de las pensiones contributivas al año 2050 según grupo, país y escenario. Generación 1983-1985

País/Grupo	Pensión contributiva			
	Monto (en moneda nacional)		Suficiencia (en %)	
	Sin crisis	Con crisis	Canasta alimentaria	Salario mínimo
Guatemala				
Hombres	Q4.309	Q3.893	41 %	18 %
Mujeres que no han sido madres	Q2.418	Q2.199	23 %	10 %
Madres en la adultez	Q2.435	Q2.215	23 %	10 %
Madres en la adolescencia	Q2.409	Q2.192	23 %	10 %

México				
Hombres	\$20.230	\$19.238	287 %	261 %
Mujeres que no han sido madres	PG	PG	252 %	231 %
Madres en la adultez	PG	PG	252 %	231 %
Madres en la adolescencia	PG	PG	194 %	178 %
Panamá				
Hombres	B/.577	B/.543	156 %	72 %
Mujeres que no han sido madres	B/.402	B/.389	109 %	50 %
Madres en la adultez	B/.443	B/.412	120 %	55 %
Madres en la adolescencia	B/.345	B/.297	94 %	43 %

Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2005-2019), INEGI (2005-2019) e INE (2004-2018).

Nota: En el caso de México, solo se considera al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). PG es la pensión garantizada por la Ley del Seguro Social de México. La PG en 2021 fue de \$3.746, nivel salarial de 1 a 2, más de 65 años y mil o más semanas cotizadas; \$4.870, nivel salarial de 2 a 3, más de 65 años y mil o más semanas cotizadas; y \$5.993, nivel salarial de 3 a 4, más de 65 años y mil o más semanas cotizadas. Estos valores fueron ajustados por inflación al 2050.

En Guatemala, observamos la menor suficiencia en las pensiones a pesar de que se trata de un sistema de beneficio definido que suele tener características redistributivas y menor exposición a los riesgos financieros. Debido al bajo nivel salarial en Guatemala, el monto de las pensiones es insuficiente tanto con respecto a la canasta alimentaria como al salario mínimo. Esta situación revela la interacción entre el mercado laboral y el sistema de pensiones. Además, como discutimos anteriormente, la cobertura de la seguridad social en Guatemala es la menor entre los casos estudiados. Estos resultados indican un bajo beneficio promedio de las pensiones por vejez en Guatemala, tanto por su menor cobertura como por su bajo monto.

En México, las diferencias de género son menores debido a que en nuestro modelo las personas apenas alcanzaron el monto constitutivo mínimo para adquirir una pensión vitalicia.¹ Todos los grupos reciben una pensión garantizada, excepto el grupo de hombres, quienes reciben una renta vitalicia. En términos generales,

¹ En términos constantes, este monto fue alrededor de un millón de pesos en el año 2023 (SHCP, 2023).

encontramos que la suficiencia es satisfactoria. Consideramos que tanto el ajuste por la inflación de las pensiones como el diseño de la pensión garantizada, que permite que las personas obtengan una pensión contributiva aunque el monto ahorrado durante su vida laboral sea insuficiente para adquirir una renta vitalicia, favorecen a la suficiencia. Los resultados que obtuvimos son relevantes puesto que consideran los posibles efectos de la reforma de 2020 a la Ley de Seguro Social a través de la cual disminuyó el número de semanas de cotización y aumentó la tasa de contribución. Sin embargo, consideramos que deben ser confirmados a través de evaluaciones actuariales. Concluimos que en México el beneficio promedio es intermedio debido a la baja cobertura aunque mayor suficiencia de las pensiones.

En el caso de Panamá, observamos que el monto de la pensión es insuficiente para las mujeres que fueron madres durante la adolescencia, según el criterio de la canasta alimentaria. Sin embargo, ninguna de las pensiones superaría el valor de un salario mínimo al momento del retiro. Para Panamá también esperamos un beneficio promedio intermedio debido a la mayor cobertura previsional con respecto a Guatemala y México, pero insuficiencia de las pensiones en los grupos analizados.

*Tabla 8. Beneficio promedio de las pensiones contributivas al año 2050.
Generación 1983-1985*

		Suficiencia		
		Alta	Media	Baja
Cobertura	Alta	-	-	-
	Media	México	Panamá	-
	Baja	-	-	Guatemala

Fuente: Elaboración propia con base en las tablas 5 y 7.

Análisis de sensibilidad

Los sistemas de pensiones están sujetos a distintos riesgos según su diseño. Para conocer la sensibilidad de los sistemas a situaciones de crisis y a políticas de protección social, realizamos un análisis de sensibilidad de la suficiencia para cada caso.

En el año 2021, persistían los efectos económicos de la crisis sanitaria por covid-19. CEPAL (2021) estimó un retroceso de dieciocho años en los niveles de participación laboral de las mujeres. El mismo informe señaló que parte de las diferencias en los niveles de recuperación económica estaban relacionadas con la evolución de la cobertura de la vacunación completa o parcial para el covid-19. En ese sentido, en 2021 México y Panamá tenían una cobertura de vacunación superior al 50 % de la población, mientras que Guatemala alcanzó el 38 % de cobertura. Por su parte, OIT (2022) estimó que la recuperación total ocurriría después del año 2023. El informe señaló que, en el ámbito laboral, la recuperación sería lenta debido a la permanencia en la inactividad laboral.

En la tabla 8 observamos que, al considerar posibles efectos de la crisis por covid-19, en todos los países disminuye el monto de la pensión. En términos relativos, el efecto de mayor desempleo y menor crecimiento de los ingresos entre 2020-2022 resulta en menor suficiencia de pensiones para las mujeres, con especial atención a las mujeres que fueron madres durante la adolescencia.

La baja cobertura previsional de la PEA es un problema público relevante debido al rápido proceso de envejecimiento poblacional en la región (Del Popolo, 2001). Mientras que en Panamá la población de 65 años y más alcanza el 8,3 % del total, en México llega al 7,4 % y en Guatemala al 4,9 % (OIT, 2024). En este contexto, los países de la región han implementado pensiones denominadas “no contributivas” que favorecen la desmercantilización del bienestar durante la vejez.

Las pensiones no contributivas se caracterizan por tener como fuente de financiamiento la recaudación fiscal corriente. En

algunos casos, como el mexicano, las pensiones no contributivas tienen criterios de elegibilidad basados en la ciudadanía en lugar de la condición laboral o situación económica. En general, las pensiones no contributivas están asociadas a la ampliación de la cobertura previsional en la región, especialmente entre las mujeres (Juárez y Rodríguez Piña, 2021) y entre las personas en la parte más baja de la distribución del ingreso (Ávila-Parra, Guerrero, y Gálvez-Soriano, 2022; Cecchini et al., 2015); a tener una alta demanda por parte de la población, en especial entre los trabajadores con menores ingresos y mayor vulnerabilidad (Carnes & Mares, 2015); y a su implementación y expansión en países de distinto signo político debido a sus incentivos electorales (Garay, 2016).

Tabla 9. Principales características de la pensión no contributiva por país. Año 2023

País	Pensión			Cobertura seguridad social (pensión contributiva y no contributiva)
	Mínima contributiva	No contributiva		% de adultos mayores
	Monto mensual (moneda nacional)	Monto mensual (moneda nacional)	Criterio de elegibilidad	
Guatemala	Q400	Q340	Económico	16,7 %
México	\$3.130,49-\$9.839,19	\$2.400	Ciudadanía	100 %
Panamá	B/.255	B/.120	Económico	29,3 %

Fuente: Elaboración propia con base en OIT (2024).

Nota: En el caso de México, solo se considera al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS).

La tabla 9 muestra las diferencias en el diseño de pensiones no contributivas en los países analizados. Destaca que el monto de las pensiones no contributivas suele ser inferior que la pensión mínima de los sistemas contributivos. En términos de los incentivos económicos para la formalidad laboral, este diseño puede desincentivar la elusión de la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social (Levy, 2008). Por otro lado, resulta de interés comparar el monto de las pensiones no contributivas con el valor de las canastas básicas y el salario mínimo. En ese sentido, tanto en Guatemala como en Panamá el monto de la pensión no contributiva está

por debajo de su valor corriente. Además, en estos últimos países el criterio de elegibilidad está basado en la situación económica, puesto que las personas que cuentan con una pensión contributiva están excluidas del programa. En el caso de México, se espera que la pensión no contributiva supere el valor de la canasta alimentaria (Gobierno de México, 2022). Adicionalmente, el acceso a la pensión no contributiva en México está basado en la ciudadanía social, puesto que no se solicita prueba de medios económicos ni se excluye a personas que tengan pensiones contributivas.

Los resultados de esta sección muestran el estrecho vínculo del régimen de bienestar con el sistema de pensiones. Tanto en Guatemala como en Panamá, a pesar de la insuficiencia de las pensiones, los programas de pensiones no contributivas juegan un papel residual en la producción de bienestar durante la vejez. En ambos casos, la pensión no contributiva solo está disponible en caso de exclusión del sistema de pensiones y, a pesar de esto, con montos que también son insuficientes. En ambos países, la orientación hacia el mercado resulta en un menor papel del Estado en la producción de bienestar y un mayor papel de las familias. Como resultado, la cobertura de seguridad social (pensiones contributivas y no contributivas) está por debajo del 30 % de la población adulta mayor en ambos países. Por otro lado, el caso mexicano muestra el papel del Estado en la reducción de las desigualdades de género sobre la suficiencia de las pensiones. Tanto el diseño de la pensión garantizada como de la pensión no contributiva favorecen que las personas con trayectorias laborales intermitentes, en particular las mujeres, tengan mayor suficiencia previsional. Especialmente el caso de la pensión no contributiva alcanza a la población excluida tanto del mercado laboral como del sistema de pensiones, quienes en nuestra región suelen ser mujeres.

Discusión

En este trabajo encontramos brechas de género entre los hombres y las mujeres; sin embargo, al interior de este grupo, el momento en que ocurren los eventos familiares-reproductivos que activan los papeles de cuidados es relevante: las mujeres que fueron madres durante la adolescencia mostraron una menor participación laboral y escolaridad. Asimismo, este grupo es el que cuenta con menores oportunidades de acceder a seguridad social, como beneficio del trabajo remunerado, al tiempo que tienen mayores probabilidades de trabajar un menor número de horas y de recibir menores ingresos. Estas conclusiones coinciden con los hallazgos de otros análisis, como el de Arceo-Gómez y Campos Vázquez (2014), quienes identificaron, para el caso de México, que las mujeres que fueron madres en la adolescencia reducían sus probabilidades de trabajar, así como el hecho de que en promedio trabajaban un menor número de horas. Por otra parte, se observan menores brechas entre los grupos de mujeres que fueron madres en la adultez y quienes no habían sido madres durante el período de observación.

En ese sentido, la principal contribución de este trabajo ha sido considerar la heterogeneidad de las desigualdades de género según las características del curso de vida de las mujeres: pensar que las brechas no se distribuyen de manera homogénea en todas las mujeres permite identificar que hay momentos en que la actividad laboral y, con ello, las aportaciones a un sistema previsional se ven limitadas por el ejercicio de roles de género y la atención de necesidades básicas para la vida, por lo que se sugiere que el diseño de los sistemas previsionales tome en consideración estas intermitencias para el establecimiento de políticas afirmativas.

Adicionalmente, abordamos el vínculo entre la familiarización y mercantilización de los regímenes de bienestar sobre las desigualdades de género en la cobertura y suficiencia de las pensiones. Identificamos que en todos los países analizados el porcentaje

de vida laboral con cobertura previsional es bajo y con grandes brechas de género. En ese sentido, las desigualdades de género en los mercados de trabajo remunerado tienen un impacto considerable en las brechas de género en la suficiencia y cobertura de las pensiones en la región.

Por otro lado, cuando comparamos el valor de la canasta alimentaria y del salario mínimo con respecto al monto prospectivo de las pensiones, los resultados indican que en Guatemala hay un bajo beneficio promedio de las pensiones por vejez tanto por su menor cobertura como por su bajo monto, mientras que en México y Panamá el beneficio es intermedio. En México, debido a la menor cobertura pero mayor suficiencia de las pensiones; y en Panamá, debido a la mayor cobertura previsional con respecto a Guatemala y México, pero insuficiencia de las pensiones en los grupos analizados. En todos los países encontramos mejores pensiones para los hombres con respecto a las mujeres. Las diferencias entre mujeres fueron modestas, aunque las mujeres que fueron madres durante la adolescencia obtuvieron los peores resultados.

La suficiencia de las pensiones también mostró ser sensible a aspectos constitutivos como el régimen de bienestar y otros aparentemente independientes como las crisis económicas. En cuanto al primer aspecto, en Guatemala y Panamá, a pesar de la insuficiencia de las pensiones, los programas de pensiones no contributivas juegan un papel residual en la producción de bienestar durante la vejez. Mientras que en México tanto el diseño de la pensión garantizada como de la pensión no contributiva favorecen que las personas con trayectorias laborales intermitentes, en particular las mujeres, tengan mayor suficiencia previsional. Con respecto al segundo aspecto, observamos que al considerar posibles efectos de la crisis por covid-19 en todos los países disminuye el monto de la pensión. En términos relativos, el efecto de mayor desempleo entre 2020-2022 y menor crecimiento de los ingresos resulta en menor suficiencia de pensiones para las mujeres, con especial atención a las mujeres que fueron madres durante la adolescencia.

Bibliografía

Aguilar-Gómez, Sandra; Arceo-Gómez, Eva y De la Cruz Toledo, Elia (2019). Inside the black box of child penalties: Unpaid work and household structure. <https://ssrn.com/abstract=3497089>

Amarante, Verónica; Colacce, Maira y Manzi, Pilar (2016). *La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ee9c9a2d-9ad9-4a36-9d33-cc6b1e994b78/content>

Anzorena, Claudia (2008). Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral. *Utopía y praxis latinoamericana*, 13(411). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27904103>

Arber, Sara y Ginn, Jay (1996). *Relación entre género y envejecimiento: Enfoque sociológico*. Madrid: Narcea Ediciones.

Arceo-Gómez, Eva O. y Campos Vázquez, Raymundo M. (2014). Race and Marriage in the Labor Market: A Discrimination Correspondence Study in a Developing Country. *American Economic Review*, 104(5), 376-380. <https://doi.org/10.1257/aer.104.5.376>

Arenas de Mesa, Alberto (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2014). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. México.

Ávila-Parra, Clemente; Escamilla-Guerrero, David y Gálvez-Soriano, Oscar (2022). Can Social Pensions Reduce Poverty? Evidence

from Mexico. https://galvez-soriano.github.io/home/Papers/Pensions_Galvez-Soriano.pdf

Barba Solano, Carlos. (2019). Desigualdad y regímenes de bienestar. Una mirada teórica. En Bayón, María Cristina, *Las grietas del neoliberalismo. Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales (ISS).

Barba Solano, Carlos; Ordóñez Barba, Gerardo M. y Silva Medina, Yasodhara (comps.) (2020). *La cuestión social en el siglo XXI en América Latina*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte/Ciudad de México: Siglo XXI.

Barr, Nicholas (2000). *Reforming pensions: myths, truths, and policy choices* (WP/00/139; IMF Working Paper). Fondo Monetario Internacional.

Batthyány, Karina (coord.) (2020). *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Buenos Aires: CLACSO/ Ciudad de México: Siglo XXI. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/12/Miradas-latinoamericana.pdf>

Bavel, Jan Van; Schwartz, Christine R. y Esteve, Albert (2018). The Reversal of the Gender Gap in Education and Its Consequences for Family Life. *Annual Review of Sociology*, 44, 341-360. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073117-041215>

Bernal Chanis, Alexander Roberto (2022). *Caja de Seguro Social de Panamá: Evaluación de la estructura operativo-financiera de la pensión de vejez del subsistema mixto con base en las normas de la organización internacional del trabajo* [tesis de pregrado]. Universidad del Istmo.

Berniell, Inés et al. (2021). Gender gaps in labor informality: The motherhood effect. *Journal of Development Economics*, 150. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102599>

Berthelon, Matias y Kruger, Diana I. (2017). Does adolescent motherhood affect education and labor market outcomes of mothers? A study on young adult women in Chile during 1990-2013. *International Journal of Public Health*, 62(2), 293-303. <https://doi.org/10.1007/s00038-016-0926-5>

Birgin, Haydeé y Pautassi, Laura C. (2001). *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina*. Santiago: CEPAL.

Bizberg, Ilán (2012). El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo. En Ilián Bizberg y Scott B. Martin, *El estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*. México D. F.: El Colegio De México. https://cei.colmex.mx/archivos/27/Bizberg_El_regimen_de_bienestar.pdf

Blanco, Mercedes (2011). El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo. *Revista Latinoamericana de Población*, 5(8), 5-31. <https://doi.org/10.31406/relap2011.v5.i1.n8.1>

Blofield, Merike y Martínez Franzoni, Juliana (2015). Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(1), 38-59. <https://doi.org/10.1093/sp/jxu015>

Bosch, Mariano et al. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. BID. <https://doi.org/10.18235/0001307>

Braslavsky, Cecilia (2019). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: UNIPE.

Brückner, Hannah y Mayer, Karl Ulrich (2005). De-Standardization of the Life Course: What it Might Mean? And if it Means

Anything, Whether it Actually Took Place? *Advances in Life Course Research*, 9, 27-53. [https://doi.org/10.1016/S1040-2608\(04\)09002-1](https://doi.org/10.1016/S1040-2608(04)09002-1)

Buvinic, Mayra (1998). The Costs of Adolescent Childbearing: Evidence from Chile, Barbados, Guatemala, and Mexico. *Studies in Family Planning*, 29(2), 201. <https://doi.org/10.2307/172159>

Cabrera Juárez, Luis Fernando (2021). Las pensiones por vejez en Guatemala. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, (3), 217-237. <https://doi.org/10.24310/rejlls.vi3.13539>

Campos Vázquez, Raymundo M. et al. (2022). The effect of maternity on employment and wages in Mexico. *Applied Economics Letters*, 29(21), 1975-1979. <https://doi.org/10.1080/13504851.2021.1967272>

Carnes, Matthew E. y Mares, Isabela (2015). Explaining the “Return of the State” in Middle-Income Countries: Employment Vulnerability, Income, and Preferences for Social Protection in Latin America. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2567469>

Carpenter, Sergio et al. (2022). Sistemas previsionales con enfoque de género en América Latina y el Caribe: una cuestión de igualdad (Nota Técnica 19). Conferencia Interamericana de Seguridad Social/CLACSO/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

Castillo Fernández, Dídimo (2021). *Panamá: modelo dual y excluyente*. Colima: Puertabierta Editores.

Cecchini, Simone et al. (eds.) (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). *Panorama Social de América Latina 2021*. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023a). *La dinámica demográfica de América Latina y su impacto en la fuerza de trabajo*. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023b). Tasa de participación en la actividad económica, según sexo (estimaciones). CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CONSAR] (2016). Modalidades de retiro. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/167927/Modalidades_de_Pensio_n_en_el_SAR.pdf

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CONSAR] (2019). Diagnóstico de la generación AFORE IMSS. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <https://www.gob.mx/consar/articulos/diagnostico-de-la-generacion-afore-imss>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CONSAR] (2023a). Valores de la Unidad de Renta Vitalicia por edad y sexo. <https://www.gob.mx/consar/articulos/valores-de-la-unidad-de-renta-vitalicia-60403>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CONSAR] (2023b). Informe al Congreso (Informe trimestral octubre-diciembre). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/895712/Informe_Trimestral_4T2023_vf.pdf

Coubès, Marie-Laure (ed.) (2005). Movilidad en la trayectoria laboral: transición entre sector formal-informal del empleo. En Marie-Laure Coubès, María Eugenia Zavala de Cosío y René Centeno (coords.), *Cambio demográfico y social en el México del siglo XX. Una perspectiva de historias de vida*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Deakin, Simon (2013). Addressing labour market segmentation: the role of labour law (Working Paper 446). Centre for Business Research.

Del Popolo, Fabiana (2001). Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina. Santiago: Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL.

De Oliveira, Orlandina y Ariza, Marina (2002). Transiciones familiares y trayectorias laborales femeninas en el México urbano. *Cadernos Pagu*, (17-18), 339-366. <https://doi.org/10.1590/S0104-83332002000100012>

Diálogo IVM [@dialogoivm4183] (8 de junio de 2021). Mesa Temática, Invalidez, Vejez Y Muerte 8 de junio [Video]. YouTube. https://youtu.be/bAqq4QFC_rA

Durán Valverde, Fabio y Peña, Hernán (2011). Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados (Seminarios y conferencias 64). Santiago: CEPAL/GIZ. <https://hdl.handle.net/11362/7020>

Echarri Cánovas, Carlos Javier y Pérez Amador, Julieta (2007). En tránsito hacia la adultez: eventos en el curso de vida de los jóvenes en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(1), 35.

Elder, Glen H. (1998). The Life Course as Developmental Theory. *Child Development*, 69(1), 1-12. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.1998.tb06128.x>

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Filgueira, Fernando (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States* (Project on Social Policy and Democratization) [Working Paper]. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Garay, Candelaria (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

García de Fanelli, Ana (1989). Patrones de desigualdad social en la sociedad moderna: una revisión de la literatura sobre discriminación ocupacional y salarial por género. *Desarrollo económico*, 29(114), 239-264.

Gobierno de México (2022). Montos de Programas para el Bienestar aumentarán en 2023 y 2024: Presidente.

Gomes, Cristina (2007). Intergenerational Exchanges in Mexico. *Current sociology. La Sociologie contemporaine*, 55(4), 545-560.

Gough, Ian et al. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720239>

Gragnotati, Michele et al. (eds.) (2014). *Los años no vienen solos: oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial. <https://www.danielmaiceira.com.ar/wp-content/uploads/2014/07/Los-anios-no-vienen-solos-WB-libro.pdf>

Ham Chande, Roberto (1996). El envejecimiento: una nueva dimensión de la salud en México. *Salud Pública de México*, 38(6), 409-418.

Hareven, Tamara K. (1994). Aging and Generational Relations: A Historical and Life Course Perspective. *Annual Reviews of Sociology*, 20, 437-461.

Herrerías, Renata y Zamarripa, Guillermo (2023). Institutional Design of Pension Systems Versus Labor Market Structure: What Matters Most? *Work, Aging and Retirement*, waad019. <https://doi.org/10.1093/workar/waad019>

Huenchuan, Sandra y Guzmán, José Miguel (2007). Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas. *Notas de Población*, (83). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9b433515-7539-4d10-bac2-8b41fc398540/content>

Infante, Ricardo (ed.) (2011). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. Santiago: CEPAL.

Juárez, Laura y Rodríguez Piña, Yunuen Nicté (2021). El efecto de las pensiones no contributivas sobre el bienestar subjetivo de los adultos mayores en México. *Estudios Económicos*, 36(2), 279-327. <https://doi.org/10.24201/ee.v36i2.421>

Levy, Santiago (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington D. C.: Brookings Institution Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpfgq>

Marco, Flavia (coord.). (2004). *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. CEPAL.

Marco, Flavia (2016). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. Santiago: CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Martínez Franzoni, Juliana (2008a). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.

Martínez Franzoni, Juliana (2008b). Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 67-100.

Mesa-Lago, Carmelo (2014). Reversing pension privatization: the experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary. *ILO Working Papers*, Article 994848943402676. <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994848943402676.html>

Mesa-Lago, Carmelo (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.

Mier y Terán, Marta et al. (2017). Familia y trabajo: historias entrelazadas en el México urbano. En Marie-Laure Coubès, Patricio Solís y María Eugenia Zavala de Cosío, *Generaciones, cursos de vida y desigualdad social en México*. Ciudad de México: El Colegio de México/Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Mincer, Jacob (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302. <https://doi.org/10.1086/258055>

Modell, John; Furstenberg, Frank F. y Hershberg, Theodore (1976). Social Change and Transitions to Adulthood in Historical Perspective. *Journal of Family History*, 1(1), 7-32. <https://doi.org/10.1177/036319907600100103>

Montes de Oca, Verónica (1999). Diferencias de género en el sistema de apoyo a la población envejecida en México. *Papeles de Población*, 5(19), 149-172.

Nava Bolaños, Isalia (ed.) (2023). *Envejecimiento en México. Aspectos económicos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. <https://www.libros.unam.mx/envejecimiento-en-mexico-aspectos-economicos-9786073077798-libro.html>

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2019). El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles [Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos]. Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2022). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2022*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_834068.pdf

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (15 de marzo de 2024). Paneles de datos mundiales sobre la protección social. Plataforma de protección social. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=1475>

Olivera, Mercedes (1976). Consideraciones sobre la opresión femenina como una categoría para el análisis socio económico. *Anales de Antropología*, 13(1). <https://doi.org/10.22201/ia.24486221e.1976.1.326>

Palladino, Alberto (2010). *Introducción a la demografía*. Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste.

Partida Bush, Virgilio (1996). *Tabla de vida activa*. México D. F.: El Colegio de México.

Pedrero Nieto, Mercedes (2018). *El trabajo y su medición. Mis tiempos. Antología de estudio sobre trabajo y género*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa.

Picchio, Antonella (2011). La reproducción social y la estructura básica del mercado laboral. En Cristina Carrasco Bengoa, Cristina

Borderías y Teresa Torns (eds.), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid: Catarata.

Picchio, Antonella (2012). Trabajo productivo y trabajo reproductivo. En Red Nacional de Género y Economía, *La economía feminista como un derecho*. México D. F.

Pressat, Roland (1967). *El análisis demográfico: métodos, resultados y aplicaciones*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Pribble, Jennifer (2011). Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 46(2), 191-216. <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9076-6>

Rabotnikof, Nora (1998). Público-Privado. *Debate Feminista*, (18), 3-13.

Rendon Gan, María Teresa (2000). *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en México durante el siglo XX* [tesis de doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/60893>

Salas, Carlos (2003). Trayectorias laborales entre el empleo, el desempleo y las microunidades en México. *Papeles de Población*, 9(38), 121-157.

Sánchez-Belmont Montiel, Mariel; Ramírez Villela, Miguel Ángel y Romero Suárez, Frida (2020). *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*. Ciudad de México: Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Scott, Joan (2013). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Marta Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (4ª ed.). UNAM/Porrúa.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2023). Panorama analítico del sector de seguros y fianzas. Anexos 2T 2023.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/858196/Anexos_Panorama_2T_2023_V1.pdf

Solís, Patricio y Billari, Francesco C. (2003). Vidas laborales entre la continuidad y el cambio social: trayectorias ocupacionales masculinas en Monterrey, México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 18(3), 559-595. <https://doi.org/10.24201/edu.v18i3.1159>

Valdés Tola, Alberto (2017). Por una sociología de la vejez en Panamá. *Revista TAREAS*, (155). <http://salacela.net/es/portfolio/tareas-no-155/>

Viveros Vigoya, Mara (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

Weller, Jurgén y Roethlisberger, Claudia (2011). *La calidad del empleo en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Anexo. Procedimiento para la estimación de las pensiones por vejez según país

En este anexo detallamos el procedimiento para estimar el monto de las pensiones por vejez. En total realizamos veinticuatro estimaciones puntuales de montos de pensiones, considerando cada uno de los cuatro grupos sociodemográficos de comparación, los tres países estudiados y los escenarios económicos del análisis de sensibilidad.

Disposiciones comunes

- Etapas de análisis. La estimación toma en cuenta una etapa de acumulación, es decir, cuando ocurren los aportes al sistema de pensiones. La segunda etapa coincide con el tiempo en que la persona alcanza la edad de retiro en cada país.
- Período de acumulación. Refiere a la cantidad de meses en los que ocurren los aportes al sistema de pensiones. El período de acumulación analizado fue de 552 meses, es decir, 46 años completos. En cada mes puede haber o no una aportación al sistema de pensiones
- Interrupciones. Consideramos como interrupciones a las salidas temporales del mercado de trabajo por desempleo. En primer lugar, determinamos los períodos con interrupciones a partir de los años con reducción en la tasa de actividad laboral según cada tabla de vida activa. Segundo, determinamos la duración de la interrupción según la duración promedio del desempleo para cada grupo según los datos de las encuestas de mercado laboral de cada país.
- Ingreso predicho. Corresponde al historial de ingreso estimado.
- Ingreso existente. Corresponde a los ingresos del historial de ingresos excluyendo los períodos de interrupciones.

Guatemala

1. Consideramos el historial de contribuciones que excluye aquellos períodos entre los 20 y 65 años cuando no hubo aportes por salida temporal del mercado laboral.
2. Para el cálculo de las pensiones, aplicamos la tasa de reemplazo de la legislación al promedio de los ingresos de los últimos sesenta aportes de cada grupo.

Panamá

1. El Subsistema Mixto de Capitalización Individual (SM-CAP) tiene dos componentes.
 - a. En el Componente de Beneficio Definido del Subsistema Mixto (CBD), el ingreso base de cotización o aportación corresponde a los primeros PAB 500 del ingreso.
 - b. En el Componente de Ahorro Personal del Subsistema Mixto (AP), el ingreso base de cotización es el excedente de los primeros PAB 500 del ingreso.
 - c. Si el ingreso era 0 debido a la interrupción laboral, el ingreso base del SM-CAP es 0 en ese período.
2. Seguido, calculamos el aporte al Componente de Ahorro Personal multiplicando el monto por 10 %.
3. Después, calculamos la capitalización de cada aporte al SM-CAP de la siguiente manera, donde 3,8 % corresponde a la tasa de capitalización del SM-CAP (DN-CSS 2021).

$$\text{aporte}_{cap} \times \left(1 + \frac{3,8\%}{12}\right)^n$$

5. Para la estimación de las pensiones, calculamos la cantidad de cuotas excedentes a las cuotas de referencia (240), obtenidas antes de cumplir la edad de referencia y después de la

edad de referencia, lo que condujo a la estimación de la tasa de reemplazo:

$$60\% + 1,25\% \times \left\lfloor \frac{\Sigma \text{Cuotas excesantes}}{12} \right\rfloor + 2\% \times \left\lfloor \frac{\Sigma \text{Cuotas exces después}}{12} \right\rfloor$$

- a. Donde la notación $\lfloor a \rfloor$ significa “redondeando a hacia abajo” o al mayor entero que sea menor que a .
5. Posteriormente, calculamos el promedio de los diez mejores años de la base de aportación del Componente de Beneficio Definido (SM-BD) tomando en cuenta el monto máximo establecido por la ley 51 de 2005.
 6. Seguido, calculamos el monto del SM-BD que resulta de multiplicar el promedio de los diez mejores años de aportación por la tasa de reemplazo.
 - a. A este monto le sumamos los aportes capitalizados al Componente de Ahorro Personal para obtener el saldo final en la cuenta individual.
 7. En el caso de Panamá, consideramos dos manera de estimar el monto del SM-CAP:
 - a. Considerando los intereses después del retiro:

$$\frac{\text{saldo}_{\text{final}} \times \frac{3,8\%}{12}}{1 - \left(1 + \frac{3,8\%}{12}\right)^{-\text{sobrevida esperada} \times 12}}$$

- b. Sin considerar los intereses después del retiro:

$$\frac{\text{saldo}_{\text{final}}}{\text{sobrevida esperada} \times 12}$$

8. Finalmente, sumamos los montos del componente de beneficio definido y de ahorro personal para obtener la pensión otorgada por el subsistema mixto.

México

1. La normativa del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) reconoce el valor proporcional de las prestaciones laborales para determinar el ingreso base de cotización mediante un factor de integración que se calcula con la siguiente fórmula, que excluye el caso de personas cuyas prestaciones laborales son superiores a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo:

$$\frac{\text{días en el año} + (\text{vacaciones} \times \text{prima vacacional}) + \text{días de aguinaldo}}{\text{días en el año}}$$

- a. Donde los días en el año son 365 o 366, dependiendo de si el año fue bisesto.
 - b. Los días de vacaciones dependen de lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo y sus reformas: entre 2005 y 2022 consideramos el mínimo de seis días de vacaciones y a partir del año 2023 los días de vacaciones dependen de la antigüedad en el lugar de trabajo.
2. La antigüedad en el puesto de trabajo se estimó de la siguiente forma:
 - a. Cada año en el puesto de trabajo aumenta un año de antigüedad.
 - b. La antigüedad regresa a un año solo cuando:
 - ocurre una salida temporal del mercado laboral
 - se alcanzan los seis años de antigüedad, cuando asumimos que ocurre movilidad en el lugar de trabajo
 - c. Utilizamos una prima vacacional del 25 % y quince días de aguinaldo, según lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.
 3. Considerando lo anterior, calculamos el ingreso base (llamado salario base de cotización –*sbc*– en la legislación

mexicana), que resulta de multiplicar el ingreso por el factor de integración.

4. Para el cálculo de la AFORE, se multiplicó el ingreso de acuerdo con los siguientes criterios basados en la Ley del Seguro Social y sus reformas:
 - a. Antes de 2016: 6,5 % y sumándole 5,5 % del salario mínimo de la Ciudad de México para ese año (área geográfica A, antes de la unificación, y “resto del país”, después de la unificación de las áreas de salario mínimo).
 - b. De 2016 a 2021: un porcentaje dependiendo del nivel salarial, según la tabla en el estudio de diagnóstico de la CONSAR (2019).
 - c. De 2022 en adelante: 15 % del ingreso.
5. Posteriormente, se calcularon los períodos de capitalización (n) en los que los aportes mensuales fueron capitalizados.
6. Finalmente, se calculó la capitalización de cada aporte a la AFORE de la siguiente manera:

$$aporte_{cap} \times \left(1 + \frac{5,64\%}{12}\right)^n.$$

- a. Donde, 5,64 % es el promedio ponderado del indicador de rendimiento neto (IRN) de la Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORE) Básica 80-84 a marzo de 2024.
7. Para el cálculo de la pensión, sumamos los aportes capitalizados a la AFORE para obtener el saldo final en la cuenta individual. Lo anterior condujo al cálculo de la pensión por renta vitalicia así:

$$\frac{saldofinal \times \frac{tasadedescuento\%}{12}}{1 - \left(1 + \frac{tasadedescuento\%}{12}\right)^{-sobrevidaesperada \times 12}}$$

- a. La fórmula solo considera el caso del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez sin hijos, cónyuge ni ascendientes, y sin gratificación anual.
 - b. Obtuvimos la tasa de descuento y la sobrevivida promedio de los valores indicados por la CONSAR hasta marzo de 2024.
8. Finalmente, aplicamos la regla de decisión establecida en la Ley de Seguro Social:
- a. Si la pensión calculada es menor a la pensión garantizada, entonces la pensión otorgada es equivalente a la pensión garantizada.
 - En caso contrario, la pensión otorgada es igual a la calculada.
 - b. La pensión garantizada es una función de la edad, el número de contribuciones y el nivel salarial durante la vida laboral en unidades de medida y actualización (UMA).
 - Siguiendo la legislación, el monto de la pensión garantizada fue ajustado por cambios en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) al año 2050. Asumimos como constante la inflación promedio de 4,42 % que fue observada entre 2005 y 2023.

Sistemas de pensiones y trabajo de cuidado

Innovaciones y desafíos para la igualdad de género en América Latina

Camila Arza, Lorena Poblete y David Sanchez Villa

Introducción

La igualdad de género es un principio fundamental de los sistemas de seguridad social (Mesa-Lago, 2004). Sin embargo, la desigualdad entre hombres y mujeres en la cobertura y las prestaciones de los sistemas de pensiones sigue siendo un problema en la mayoría de los países del mundo (Arza, 2015; Bettio, Tinios y Betti, 2013; Fultz y Steinhilber, 2004; Frericks y Maier, 2008; Ginn, 2008). Esta brecha de género refleja las diferencias en las trayectorias laborales y de cuidado que se trasladan a las prestaciones del sistema de pensiones. A lo largo de su vida, las mujeres tienen en promedio una menor tasa de participación en el mercado de trabajo y una trayectoria laboral con más interrupciones, en gran medida, como producto del tiempo dedicado al cuidado no remunerado. En el mercado de trabajo, las mujeres reciben menores salarios, se emplean con más frecuencia a tiempo parcial y se encuentran sobrerrepresentadas en ocupaciones asociadas al cuidado. En particular, quienes realizan tareas de cuidado remuneradas en los

hogares son mayoritariamente mujeres, siendo el trabajo un sector relegado en términos de ingresos, de protecciones laborales y de seguridad social.

Las trayectorias laborales típicas de las mujeres reflejan roles de género arraigados en nuestras sociedades que asignan a las mujeres la responsabilidad de las tareas del hogar y del cuidado de los hijos. Estas trayectorias no se condicen con la expectativa de “empleo continuado formal y a tiempo completo” impresa en las reglas previsionales. En los sistemas de pensiones contributivos, para acceder a una prestación al cumplir la edad jubilatoria, es requisito haber realizado un número mínimo de años de aportes a lo largo de la vida laboral. En muchos casos, esto significa que, para obtener una jubilación, es necesario tener una trayectoria laboral continuada de empleo formal que la mayor parte de las mujeres latinoamericanas no tienen. Como la jubilación se asocia al salario previo, la brecha de género en los salarios también se traduce en menores prestaciones para las mujeres. En los sistemas privados de capitalización, la trayectoria laboral y salarial se refleja aún más directamente en el fondo que cada uno puede acumular en la cuenta individual, sobre la base de la cual se calcula la prestación jubilatoria al momento del retiro. En la práctica, todo esto genera menores cobertura y prestaciones para las mujeres respecto de los hombres (Arza, 2015, 2017).

Si bien para alcanzar la igualdad de género en los sistemas de pensiones se necesitan cambios en los roles de género y la organización social del cuidado que van más allá de las reglas previsionales, la falta de reconocimiento del trabajo de cuidado (remunerado y no remunerado) en el diseño de los sistemas de pensiones es un factor importante. En la práctica, el diseño del sistema de pensiones determina en qué medida las desigualdades de género en la distribución del trabajo de cuidado se convierten en desigualdades en los derechos jubilatorios. En ausencia de regulaciones que explícitamente reconozcan este tipo de trabajo, los sistemas de pensiones tienden a penalizar a quienes tienen historias laborales más

cortas, interrumpidas, a tiempo parcial o con menores salarios. El desafío para el diseño de sistemas de pensiones con perspectiva de género en América Latina y el mundo es justamente identificar los mecanismos que generan estas desigualdades para poder evitarlos, implementar instrumentos que permitan superar o compensar los sesgos de género impresos en el diseño vigente y establecer regulaciones que ubiquen a las mujeres y sus trayectorias en pie de igualdad con los hombres.

Con el objeto de analizar las trayectorias de distintos países latinoamericanos que adaptan y reestructuran los sistemas previsionales en esta dirección, este trabajo mapea las estrategias desarrolladas en Argentina, Chile, Bolivia, Costa Rica y República Dominicana. El análisis abarca un período de más de dos décadas que incluye tanto una etapa expansiva de la política social (2000-2013) como un posterior período de desaceleración y retorno de la austeridad en algunos países (2014-2019), la pandemia de covid-19 (2020-2021) y la recuperación pospandemia (2022-2023). Los países bajo estudio representan una multiplicidad de escenarios en lo que se refiere al desarrollo de los sistemas de protección social, así como a la estructura y alcance del sistema previsional, incluyendo esquemas públicos, mixtos y privados. Cuatro de ellos –todos menos República Dominicana– cuentan con sistemas de pensiones no contributivas de amplia cobertura y tuvieron un proceso expansivo reciente en el que algunos incorporaron también nuevos créditos por cuidado para las mujeres (Argentina, Bolivia, Chile). Asimismo, en lo que refiere a los derechos previsionales de las trabajadoras domésticas remuneradas, se trata de países con situaciones contrapuestas: en Argentina, Chile y Costa Rica, las trabajadoras domésticas están incluidas en el sistema previsional; en República Dominicana y en Bolivia, están excluidas. La investigación se basa en el análisis de múltiples fuentes primarias y secundarias, incluyendo una revisión sistemática de la legislación, bases de datos comparadas de la Asociación Internacional de Seguridad Social y de la CEPAL, y fuentes oficiales de cada país. Dado que la

información no es uniforme entre países, algunos de los casos se presentan con mayor detalle que otros.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la sección siguiente presenta la discusión dentro de la literatura especializada sobre la perspectiva de género en los sistemas previsionales, subrayando la importancia de considerar de manera conjunta las estrategias que tienen en cuenta al cuidado no remunerado, como las que apuntan a proteger a las mujeres que realizan tareas de cuidado remuneradas. La tercera sección presenta los principales resultados de la investigación, con subsecciones por país. Cada subsección incluye una descripción del sistema de pensiones (abarcando sus componentes contributivo y no contributivo), las regulaciones relativas a la protección de la vejez de las trabajadoras domésticas remuneradas, y los aspectos específicos del diseño de pensiones que favorecen (o, al contrario, dificultan) el acceso de las mujeres a una jubilación adecuada. La sección cuarta resume los principales aspectos de género de los sistemas de pensiones y analiza una serie de indicadores fundamentales que dan cuenta de la situación actual de la protección económica de las mujeres en la vejez en los cinco países estudiados. Finalmente, la conclusión subraya los principales hallazgos de este trabajo.

La perspectiva de género en los sistemas de previsionales latinoamericanos

¿Qué es un sistema previsional con perspectiva de género? La literatura ha respondido a esta pregunta enfocando el análisis en las múltiples dimensiones relevantes para dar forma a una política previsional sensible a la desigualdad de género. Esto es, una política que reconozca las desigualdades existentes a lo largo del curso de la vida de las mujeres, evite reproducirlas, fomente su autonomía económica y garantice el ejercicio de sus derechos económico-sociales. El sistema de pensiones es solo uno entre muchos

otros sectores de la política social y sociolaboral en cuyos resultados inciden los roles de género en una sociedad, en particular respecto de la distribución del trabajo de cuidado no remunerado.

El análisis de la igualdad de género en el sistema previsional continúa una línea de investigación que indaga acerca del acceso propio y autónomo de las mujeres a recursos económicos a lo largo de su vida, de manera de reducir su dependencia tanto del mercado (desmercantilización) como de los hombres (autonomía económica femenina). Por eso, al analizar la dimensión de género de las políticas previsionales, nos interesa saber si las mujeres tienen acceso a un nivel adecuado de seguridad económica en la vejez por derecho propio y no a través de los ingresos de sus maridos (Arza y Martínez Franzoni, 2018; Orloff, 1993). Para esto, nos enfocamos en las condiciones de acceso y el nivel de las prestaciones jubilatorias que reciben las mujeres de manera directa.

En América Latina, la literatura sobre los impactos de género de las pensiones es extensa, sobre todo luego de las reformas estructurales de los años ochenta y noventa (ver, por ejemplo, Arza, 2012; Birgin y Pautassi, 2001; Bretranou y Arenas de Mesa, 2003; Marco, 2004; Dion, 2008). Sin embargo, mucho ha sucedido desde entonces en la política previsional de la región. Este trabajo apunta a avanzar en el análisis de las innovaciones más recientes en las reformas de los sistemas de pensiones latinoamericanos poniendo el foco en una serie de aspectos clave del diseño de estos sistemas que tienen particular importancia para la igualdad de género en el contexto de profundas desigualdades en el curso de vida de las mujeres.

Desigualdades que se trasladan en el curso de la vida: empleo, ingresos y pensiones

En los sistemas de pensiones contributivos, el derecho a una jubilación se construye a lo largo del tiempo con la acumulación de años de aportes realizados. Esto implica que las historias laborales

de las personas son centrales, incluyendo la participación laboral, la trayectoria salarial, la duración y continuidad en el empleo. En algunos países, los tipos de ocupación también inciden ya que no todas las ocupaciones tienen los mismos derechos previsionales (por ejemplo, el trabajo doméstico remunerado en algunos países). En el caso de las mujeres, estas trayectorias laborales y salariales están condicionadas por los roles de género, y en particular por la maternidad y los tiempos dedicados al cuidado.

Un conjunto de aspectos del curso de la vida de las mujeres erosionan sus derechos jubilatorios y generan brechas de género en la protección económica de la vejez. Por un lado, una menor participación en el mercado laboral que los hombres (tanto en términos de inserción como número de horas) y un menor salario, producto de múltiples factores, incluyendo la segregación ocupacional y el techo de cristal. Por otro lado, una mayor dedicación al trabajo doméstico remunerado y no remunerado. Por último, una mayor esperanza de vida, que implica que las mujeres transcurren un período más largo en la jubilación (figura 1).

Figura 1. Desigualdades de género en el curso de la vida que impactan sobre las pensiones



Fuente: Elaboración propia.

La participación de las mujeres en el mercado laboral, a pesar de la tendencia ascendente, sigue siendo sustancialmente menor que la de los hombres. En América Latina, en 2022, la tasa promedio de

participación de las mujeres en edad laboral fue del 52 % en comparación con el 75 % de los hombres (CEPAL, 2024a). Si bien esta brecha se ha ido reduciendo en las últimas décadas, todavía es amplia (alrededor de 23 %). La participación laboral de las mujeres se encuentra además estratificada por nivel socioeconómico, lo que genera diferentes escenarios de empoderamiento para las mujeres según su estrato social que reflejan la interacción entre desigualdad socioeconómica y desigualdad de género (ONU Mujeres, 2017). Cuando las mujeres alcanzan la edad jubilatoria, sus historias laborales son más cortas y acumulan menos años de aportes en el sistema que los hombres.

Por otro lado, la brecha de género en los ingresos laborales también afecta la igualdad de género en el sistema de pensiones. El ingreso laboral promedio de las mujeres es menor que el de los hombres en la gran mayoría los países. En 2022, en promedio, en América Latina, el salario de las mujeres con trabajo remunerado a tiempo completo fue equivalente al 93 % del salario de los hombres, y en algunos países como Perú, México y Brasil se ubicó cerca del 85 %.¹ Si se toman en cuenta todo tipo de empleos, la brecha de ingresos es aún mayor (ingreso femenino promedio equivalente al 82 % del masculino) (CEPAL 2024b).² La segregación ocupacional –por la cual las mujeres tienden a concentrarse en ocupaciones peor remuneradas como el servicio doméstico–, el “techo de cristal” –que dificulta que las mujeres lleguen a ocupar los puestos jerárquicos y mejor remunerados– y el trabajo informal y flexible –que para muchas mujeres es la única opción disponible para compatibilizar su vida familiar y laboral– son algunos de los factores que explican estas diferencias. En los sistemas de pensiones que

¹ Proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 49 años de edad, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características.

² Proporción del ingreso medio de las mujeres asalariadas e independientes respecto del ingreso medio de los hombres asalariados e independientes, de 15 años y más, según años de estudio y por área geográfica de residencia.

asocian las prestaciones a los ingresos laborales, estas brechas de género se traducen en una menor cobertura y pensiones promedio más bajas para las mujeres.

Otro aspecto asociado a las trayectorias laborales tiene que ver con los roles de género, especialmente en relación con la distribución del trabajo remunerado y no remunerado en las familias. Las encuestas de uso del tiempo muestran que las mujeres dedican en promedio mucho más tiempo que los hombres a las tareas no remuneradas del hogar y del cuidado de niños y ancianos en la familia. Esto afecta sus trayectorias laborales y contribuye a reproducir roles diferenciados que moldean las prácticas, las expectativas y las instituciones. Según los datos disponibles, en América Latina, las mujeres dedican entre 11 % y el 25 % de su tiempo a tareas de cuidado no remuneradas, dependiendo del país; los varones en cambio dedican solo entre el 2 % y el 11 %³ (CEPAL 2024b). En consecuencia, muchas mujeres directamente desisten de incorporarse en el mercado laboral. Por ejemplo, en Chile, se estima que un 11 % de las mujeres no participan en el mercado laboral por razones familiares (cuidado de niños o personas mayores) en comparación con el 0,6 % de los hombres (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015, p. 71).

Un factor adicional, que tiene importancia sobre todo en los sistemas de capitalización individual, es la mayor esperanza de vida de las mujeres. En América Latina y el Caribe, se estima que las mujeres viven en promedio 6,3 años más que los hombres⁴ (CEPAL, 2024b). Cuando el cálculo de la jubilación se ajusta por esperanza de vida (como ocurre en los sistemas de capitalización individual que utilizan tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las anualidades), las mujeres obtienen prestaciones más

³ Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, según sexo y grupos de edad.

⁴ Esperanza de vida al nacer, según sexo.

bajas que los hombres, incluso cuando cuentan con igual fondo acumulado al momento del retiro.

El diseño de los sistemas de pensiones. Dimensiones para analizar su perfil de género

El diseño de los sistemas de pensiones determina las prestaciones que pueden obtener las mujeres, dadas sus trayectorias laborales y de cuidado a lo largo del curso de la vida. Un conjunto de aspectos del diseño de los sistemas de pensiones contributivos son centrales en este sentido, en particular, las condiciones de acceso, las reglas de cálculo de las prestaciones y el reconocimiento del cuidado no remunerado (Arza, 2015).

Las condiciones de acceso se refieren a las reglas que determinan quién puede obtener una prestación, incluyendo las ocupaciones cubiertas y los requisitos para acceder (por ejemplo, la edad, la condición de ciudadanía, el número de años de aportes, etc.). En relación con las ocupaciones cubiertas, un aspecto central desde el punto de vista de género es la protección del trabajo de cuidado remunerado, trabajo casi exclusivamente femenino. La mayoría de los países latinoamericanos, principalmente a partir de la adopción del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo en 2011 y su posterior ratificación, avanzaron en la incorporación de las trabajadoras del hogar en los sistemas de pensiones. En algunos casos, se trata de sistemas especiales y en otros se las incorpora al sistema general.

Otro aspecto central relativo a las condiciones de acceso en los sistemas contributivos de la seguridad social es el número de años de aportes que se requieren para acceder a una jubilación. Dadas sus trayectorias laborales, muchas mujeres no alcanzan a cumplir con las condiciones contributivas mínimas. En Chile, por ejemplo, se estima que los hombres pasan 74 % de su vida laboral trabajando remuneradamente, comparado con 40 % en el caso de las mujeres (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones,

2015, p. 71). En los sistemas de pensiones no contributivos, por su parte, las principales restricciones de acceso se refieren al tipo y grado de focalización (por ejemplo, focalización regional o socioeconómica) y su implementación, incluyendo mecanismos de selección y listas de espera.

Un segundo aspecto importante en los sistemas de pensiones contributivos es la fórmula de cálculo de las prestaciones. Esta define en qué medida las desigualdades de género en el mercado de trabajo y en términos de longevidad se trasladan al sistema de pensiones. Por un lado, los sistemas que asocian de manera más estrecha jubilaciones con ingresos previos o aportes realizados tienden a reproducir las brechas que existen justamente en el mercado laboral. En cambio, las fórmulas de cálculo que incluyen componentes redistributivos tienden a favorecer a las mujeres. Hay muchos posibles componentes redistributivos (véase Arza, 2012). Los más utilizados son las pensiones mínimas y máximas y las pensiones básicas que se otorgan como pilar plano para todas las personas. Otro factor importante tiene que ver con cómo se consideran las interrupciones laborales en el cálculo de las prestaciones. Por otro lado, los sistemas de capitalización individual que asocian la prestación a la esperanza de vida por sexo también penalizan a las mujeres dada su mayor longevidad.

Un tercer aspecto cada vez más importante en el diseño de los sistemas de pensiones es el reconocimiento del tiempo dedicado al cuidado no remunerado a lo largo de la vida. En muchos países del mundo, este reconocimiento se da añadiendo a la historia contributiva de la mujer una cierta cantidad de meses por cada hijo que la trabajadora hubiera tenido a lo largo de su vida. En algunos casos, se trata de períodos por licencia maternal o parental, en otros se añaden años independientemente de si se interrumpió la trayectoria laboral. En algunos casos, los créditos sirven para alcanzar el mínimo de años de aportes requeridos para la jubilación, en otros además suman para el cálculo del monto de las prestaciones. Estos instrumentos permiten compensar, al menos en parte,

el impacto del trabajo de cuidado no remunerado sobre la trayectoria de participación laboral e ingresos de las mujeres.

La protección económica de las mujeres en la vejez en cinco países de América Latina

Durante los años ochenta (Chile en 1981), noventa (Argentina en 1994 y Bolivia en 1997) e inicios de los 2000 (Costa Rica en 2001 y República Dominicana en 2003), los países analizados implementaron sistemas de capitalización individual con alcance diferente y distinto tipo de complementariedad con el sistema público (Arza, 2022; Barrientos, 1998; Brooks, 2009; Madrid, 2003; Mesa-Lago, 2006, 2022). Estas reformas estructurales tuvieron impactos de género. En los sistemas de capitalización, el cálculo de la jubilación se basa en el valor de los fondos que cada persona tenga acumulados en su cuenta individual al final de su vida laboral y en la esperanza de vida estimada al momento del retiro. Dadas las trayectorias laborales y salariales de las mujeres, mencionadas más arriba, es esperable que las mujeres acumulen al final de la vida laboral un fondo de ahorro individual menor al de los hombres. Además, la mayor esperanza de vida de las mujeres implica que, incluso a igual nivel de ahorro individual en el sistema de capitalización, reciben prestaciones más bajas porque el cálculo generalmente se realiza tomando la esperanza de vida diferencial de hombres y mujeres.

Desde inicios de los años 2000, los sistemas de pensiones latinoamericanos han transitado un proceso de expansión y reformulación (Mesa-Lago, 2022). Cuatro trayectorias han sido particularmente relevantes desde una perspectiva de género. En primer lugar, desde fines de la primera década del 2000, algunos países hicieron *reformas de los sistemas de pensiones que habían sido privatizados* en las décadas previas. En algunos casos introdujeron ajustes relevantes para la igualdad de género (Chile) y en otros

casos eliminaron el sistema de capitalización y volvieron al sistema público de reparto (Argentina), evitando así los sesgos de género característicos de las pensiones privadas (Arza, 2017a).

Una segunda trayectoria relevante desde una perspectiva de género fue la *creación y expansión de pensiones no contributivas*, que ofrecieron prestaciones a millones de mujeres mayores de 65 años (Arenas de Mesa y Robles, 2024; Arza, 2019). Si bien algunos países latinoamericanos ya contaban con sistemas de pensiones no contributivas desde décadas antes (por ejemplo, Uruguay, Argentina, Chile y Brasil), durante los últimos veinticinco años se produjo una significativa expansión de la cobertura tanto en estos países como en otros que crearon nuevos programas y expandieron rápidamente su alcance. Esta expansión reflejó una nueva preocupación de los gobiernos de la región por garantizar un cierto nivel de protección económica en la vejez a las personas mayores sin historias contributivas suficientes para acceder a las prestaciones del sistema contributivo. En la práctica, estas políticas ofrecieron una protección económica básica a millones de mujeres, incluyendo aquellas dedicadas a tareas de cuidado no remunerado como a aquellas ocupadas en el sector del trabajo doméstico que, ya sea por informalidad o por falta de un régimen jubilatorio, carecían de derecho a una jubilación.

Una tercera trayectoria tiene que ver con el *reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado* de las mujeres para el acceso y cálculo de las pensiones. Uruguay, Chile, Argentina y Bolivia crearon *créditos contributivos* por cuidado para las madres que les permitieron ampliar sus derechos jubilatorios. Estos instrumentos varían en su capacidad de compensar el trabajo de cuidado en función de su diseño y de cómo responden a las trayectorias laborales y salariales típicas de las mujeres en cada país. Asimismo, algunos países (por ejemplo, Ecuador, Brasil y Chile) permitieron la *afiliación voluntaria* al sistema de pensiones a las mujeres dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (Arza y Martínez Franzoni, 2018; Marco, 2016). La opción de afiliación voluntaria

para el trabajo de cuidados refleja un reconocimiento de este tipo de trabajo, pero aún tiene pocos efectos prácticos sobre el acceso, dado que las mujeres sin un ingreso propio o con ingresos muy bajos no suelen afiliarse ni realizar aportes regulares al sistema previsional, incluso cuando tal posibilidad exista (Arza y Martínez Franzoni, 2018).

Por último, algunos países avanzaron en la reforma de las *regulaciones relativas a los derechos jubilatorios de las trabajadoras domésticas*. Su inclusión en los sistemas de pensiones es relativamente reciente ya que hasta la adopción del Convenio 189 de la OIT en 2011 estaban mayormente excluidas. Incluso hoy, sigue existiendo un trato diferencial y discriminatorio. En Argentina, por ejemplo, solo tienen acceso a un beneficio básico (Poblete, 2022). En Chile, contribuyen al sistema de capitalización, pero estos aportes resultan en jubilaciones insuficientes. En Costa Rica, al igual que en República Dominicana, no están incluidas en el régimen de salario mínimo y por lo tanto acceden a menores prestaciones (Comisión Interamericana de Mujeres [CIM], 2022). En algunos países, la afiliación es voluntaria, como en Brasil (si trabajan menos de dos días a la semana) y Colombia (si trabajan por día y están afiliadas al Régimen Subsidiado).

Este trabajo explora los avances en estos aspectos en cinco países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y República Dominicana) durante el período 2000-2023 y su contribución para fomentar la igualdad de género en los sistemas de pensiones.

Argentina

En 1994, Argentina implementó una reforma estructural del sistema de pensiones (aprobada en 1993) que estableció un esquema mixto público/privado. La prestación se formaba con dos componentes. El primero era la Prestación Básica Universal, una prestación pública de un mismo monto para todas las personas con al menos treinta años de aportes. El segundo podía provenir del

régimen público o privado, dependiendo de la opción ejercida por cada uno durante la etapa laboral. En el régimen público, este segundo componente consistía en una prestación proporcional al salario y los años cotizados administrada por el Estado bajo el sistema de reparto. En el régimen privado, consistía en una prestación relativa al ahorro individual, administrada por empresas privadas, bajo el sistema de capitalización. Como resultado de un conjunto de incentivos y restricciones regulatorias que se establecieron con el objetivo de expandir el alcance del sistema privado, el régimen de capitalización individual privada captó a la gran mayoría de la fuerza laboral (Arza, 2008, 2022).

Dos aspectos de este nuevo sistema tuvieron efectos adversos para la protección de las mujeres. Por un lado, en el componente público se estableció un mínimo de treinta años de aportes registrados y se instrumentaron mecanismos más estrictos para el reconocimiento de la historia contributiva al momento de solicitar la jubilación (por ejemplo, reduciendo la posibilidad antes vigente de reconocimiento de años por “declaración jurada”). Desde la puesta en funcionamiento del nuevo régimen, la cobertura de las personas mayores de 65 años se redujo sustancialmente: entre 1993 y 2004 cayó de 71,5 % a 64,6 % (Rofman y Oliveri, 2011, cuadro A1.4). Asimismo, el crecimiento de la informalidad durante los años noventa y luego de la crisis del año 2001 exacerbó esta situación de exclusión aún más.

Por otro lado, el sistema de capitalización individual trajo consigo los sesgos de género típicos de estos sistemas, por ejemplo, a través del efecto de la mayor esperanza de vida de las mujeres como resultado del uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las prestaciones. Si bien en Argentina hubo pocos beneficiarios “puros” del sistema de capitalización (ya que solo estuvo en funcionamiento catorce años), los estudios existentes dan cuenta de la magnitud de estos sesgos. Las estimaciones de Rofman y Grushka (2003, p. 50) sugieren que el uso de tablas de mortalidad unisex hubiera generado un aumento de las

prestaciones en aproximadamente un 13 % para las mujeres solteras (6 % para las mujeres casadas) y una reducción del 6 % para los hombres solteros.

Reforma estructural: eliminación del sistema de capitalización individual

En 2007, se inició un proceso de reforma que culminaría poco más de un año después con la eliminación del sistema de capitalización individual. En primer lugar, en 2007, la Ley 26.222 amplió el peso del régimen público permitiendo a las personas afiliadas al régimen privado retornar al sistema público si lo deseaban (opción previamente no disponible) y transfiriendo de manera automática al régimen público a todas las personas que tuvieran bajo ahorro previsional y estuvieran cerca de la edad de jubilación.

El cambio más estructural tuvo lugar en noviembre de 2008, cuando se aprobó una reforma previsional que eliminó el sistema de capitalización, estableciendo el Sistema Integral Previsional (SIPA) como único sistema el público de reparto administrado por la ANSES. Las condiciones para obtener una jubilación no se modificaron, manteniéndose el requisito de treinta años de aportes y una edad jubilatoria de 60 años para mujeres y 65 para varones. Los fondos de las cuentas individuales se transfirieron a la ANSES, donde formaron un fondo colectivo de reserva, y las prestaciones pasaron a calcularse en todos los casos en función del salario previo y los años de aporte, igual que como se realizaba en el régimen público del sistema mixto hasta entonces existente (Arza, 2009).

La eliminación del sistema de capitalización individual evitó algunos de los sesgos de género típicos de estos sistemas. En particular, eliminó el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, ya que en el nuevo sistema no se toma en cuenta la esperanza de vida para el cálculo de las prestaciones. Así, en el sistema público hombres y mujeres con igual trayectoria salarial y contributiva reciben iguales prestaciones, algo que no sucedía en el caso del sistema privado. Sin embargo, a diferencia de otros países, la reforma

no tuvo un capítulo de género, no estableció compensaciones por cuidado ni creó un beneficio básico universal.

Pensiones no contributivas y otros mecanismos de expansión de la cobertura de las mujeres

Desde 2003, se implementó un conjunto de iniciativas para ampliar la cobertura en la vejez y dar protección básica a las personas mayores que no tenían derecho a una jubilación contributiva por carecer del número de años de aportes necesarios. En una primera instancia, se amplió el número de Pensiones Asistenciales, un programa vigente desde 1948 pero que solo alcanzaba a parte de la población sin cobertura (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003). Las Pensiones Asistenciales ofrecen prestaciones de vejez, discapacidad y para madres de siete o más hijos (independientemente de la edad) en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Hasta 2003 existían restricciones presupuestarias que impedían la asignación de nuevos beneficios incluso cuando existieran personas que cumplieran con las condiciones de edad y vulnerabilidad. La ampliación presupuestaria permitió una importante expansión de la cobertura de este programa, aunque se concentró en prestaciones de invalidez y madres de siete hijos.

Unos años más tarde, la moratoria previsional (Ley 25.994/2004, Decreto 1454/2005) abrió la posibilidad para que las personas que alcanzaran la edad jubilatoria y no contaran con los años de aporte necesarios para solicitar una prestación contributiva pudieran incorporarse a una “moratoria” obteniendo acceso inmediato a una jubilación de la cual se descontaba mensualmente un monto por los aportes adeudados. El programa fue muy masivo y en pocos años se convirtió en la principal puerta de entrada de las mujeres al sistema previsional. En 2010, alrededor de 2.45 millones de nuevos beneficiarios habían ingresado a través de la moratoria (MTESS, 2010, p. 35), y entre 2005 y 2010 la cobertura aumentó del 54 % al 83 % entre las mujeres en edad jubilatoria (mayores de 60 años).

La cobertura aumentó sobre todo entre las personas más vulnerables (personas en los hogares de menores ingresos, de nivel educativo medio y bajo, y quienes habitaban viviendas precarias o con mayor grado de hacinamiento), mejorando la igualdad distributiva en el acceso a la jubilación (Arza, 2012a). Como las mujeres tienen menor edad jubilatoria, mayor esperanza de vida y menor cobertura contributiva, fueron las principales beneficiarias de este programa. En la actualidad (diciembre de 2023), el 79 % de las jubilaciones contributivas en vigor que reciben las mujeres son pensiones obtenidas a través de la moratoria (comparado con el 46 % de las jubilaciones de los hombres) (MTESS, 2023, Cuadro 2.3.11).

Sin embargo, la moratoria se planteó como una política de excepción en lugar de un mecanismo para atender de un modo permanente los problemas estructurales del sistema contributivo. Inicialmente, solo se reconocían los años de aportes no realizados hasta septiembre de 1993. En 2014, una nueva moratoria (Ley 26.970) extendió el período de referencia hasta 2003, con el fin de ampliar el acceso, pero al mismo tiempo introdujo una condición de vulnerabilidad socioeconómica (ANSES, 2022a). La moratoria se extendió nuevamente en 2016 (solo para mujeres, Ley 27.260), 2019 (Resolución 158/2019) y 2023 (Ley 27.705).

En paralelo con la moratoria, en 2016 se creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) (Ley 27.260) como un componente estable del sistema previsional. La PUAM es una prestación no contributiva destinada a toda la población mayor de 65 años sin acceso a una jubilación con un monto equivalente al 80 % de la pensión mínima contributiva. Inicialmente, se dirigía a toda la población sin acceso a una jubilación contributiva (sin focalización socioeconómica) y era compatible con el empleo. Unos años más tarde comienza a reducirse su alcance y se establece una posible evaluación socioeconómica de los solicitantes (Resolución 17/2019) y su incompatibilidad con el empleo (Ley de Presupuesto 2019, art. 38). Dado que la moratoria siguió funcionando, ofreciendo mejores condiciones (100 % de la prestación mínima, retiro a

los 60 años para las mujeres y derecho a una pensión por supervivencia), siguió siendo la opción más elegida, concentrando la mayor parte de las altas durante varios años. Más recientemente, el número de beneficios de la PUAM ha ido aumentando, alcanzando un total de casi trescientas mil prestaciones en diciembre de 2023 (MTESS, 2023).

Reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado

En 2021, se dictó una nueva medida (Decreto 475/2021) que permitió el reconocimiento de años de aportes por tareas de cuidado para facilitar el acceso a la jubilación de las mujeres. Esta medida permite computar un año por hijo para el solo efecto de alcanzar el mínimo de treinta años necesario para acceder a la jubilación. En casos de adopción, se permite computar dos años, un año adicional en caso de discapacidad y dos años adicionales para titulares de la Asignación Universal por Hijo. Estimaciones oficiales indican que, a octubre de 2023, 440 mil mujeres se jubilaron utilizando este instrumento y más del 90 % lo complementaron con planes de regularización de deudas previsionales (moratoria) (ANSES, 2023).

Indexación de las prestaciones y las bases de cálculo

En 2008, se estableció un mecanismo automático de indexación (Ley 26.417) que resultaba un instrumento fundamental ante el contexto de creciente inflación. Sin una actualización adecuada, las personas que viven muchos años luego del retiro (en su mayoría mujeres) ven mermados sus ingresos año tras año. La norma estableció la indexación regular y automática de todas las prestaciones previsionales tomando en cuenta la variación de los salarios y los recursos tributarios de la seguridad social.

Durante los últimos años, en un contexto de restricciones fiscales, se implementaron sucesivos cambios en la fórmula de indexación y en su implementación. En diciembre de 2017, la indexación

pasó a calcularse sobre la base de la evolución de precios y salarios y se adoptó una periodicidad trimestral (Ley 27.426, implementada en 2018). Sin embargo, la transición de una fórmula a otra dejó un período de seis meses sin indexar, lo cual, junto con la caída del salario real, produjo una pérdida del valor real de las jubilaciones entre 2018 y 2019 (Carpenter, 2020). Asimismo, se estableció una pensión mínima más alta (equivalente al 82 % del salario mínimo) para las personas que se hubieran jubilado con al menos treinta años de aportes, diferenciando así entre jubilados con y sin moratoria, y también indirectamente entre hombres y mujeres, siendo estas últimas más propensas a obtener prestaciones por moratoria. A fines de 2019, se suspendió la aplicación de la movilidad por un año (primero seis meses, luego seis más) (Ley 27.541, Decreto 542/2020) y se aplicaron aumentos discrecionales hasta que se implementó una nueva fórmula de movilidad en marzo de 2021 (Ley 27.609, sancionada en enero de 2021) con una fórmula similar a la del 2008 (ANSES, 2023). En marzo del 2023, volvió a modificarse la fórmula de movilidad sobre la base de la evolución de los precios al consumidor (Decreto 274/2024).

Estas discontinuidades no hacen sino volver más incierto el mantenimiento del valor real de las prestaciones en un contexto de muy alta inflación, algo que afecta especialmente a las mujeres, que son mayoría entre las perceptoras de jubilación y tienen un período de retiro mucho más largo que los hombres, y mucho más habitualmente lo transitan solas, sin el apoyo de otro ingreso o cuidados del cónyuge.

Protección de las trabajadoras domésticas remuneradas

Argentina es uno de los países latinoamericanos que más tempranamente reguló el trabajo doméstico remunerado a través de un régimen especial en 1956 (Decreto Ley 326), donde se reconocía el derecho a una prestación previsional a quienes se desempeñaban bajo dos modalidades de contratación: 1) sin retiro (cuando

la trabajadora vive en el domicilio del empleador); y 2) con retiro, siempre y cuando trabajaran al menos 4 horas por semana, cuatro días a la semana para un mismo empleador. Sin embargo, la cobertura efectiva de esta normativa fue limitada dado que, a principios del siglo XXI, las trabajadoras formales solo representaban 4,5 % del total (Pereyra, 2017). Esto se debe en parte a la reticencia a la formalización característica del sector (Pereyra y Poblete, 2024), así como a la exclusión de quienes trabajaban menos de 16 horas semanales.

En el 2000, comenzó a regir el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, creado en el marco de una reforma tributaria por la Ley 25.239 en 1999. Este régimen permitió la extensión del sistema previsional a quienes trabajaban entre 6 y 15 horas semanales. A fin de adaptar las contribuciones al tipo de contratación, el régimen estableció tres categorías: 1) entre 6 y 11 horas semanales; 2) de 12 a 15 horas; y 3) 16 horas y más. Si bien preveía la posibilidad de acumular las contribuciones de distintos empleadores en el caso de las trabajadoras que trabajan para varios hogares, el régimen estableció una clara diferenciación entre trabajadoras más y menos protegidas (Poblete, 2022). Para acceder al derecho previsional, es necesario ingresar mensualmente el aporte completo. Esto se puede obtener trabajando 16 horas semanales o más para un mismo empleador; o bien (más difícil) sumando aportes de varios empleadores hasta alcanzar esa suma; o (muy poco probable) realizando aportes voluntarios para completar el aporte del empleador hasta alcanzar el aporte completo. Si bien la posibilidad de acumular aportes en caso de multiempleo existe, en la práctica los altos niveles de informalidad entre quienes trabajan menos de 12 horas semanales para un mismo empleador lo hacen muy difícil.⁵ Por consiguiente, el acceso al

⁵ En 2023, entre quienes trabajaban menos de 12 horas semanales para un mismo empleador solo el 10 % estaban registradas, siendo la tasa de registro del conjunto de las trabajadoras de 25 % (Tizziani, Poblete y Pereyra, 2024).

derecho a la pensión por vejez para quienes trabajan por jornadas cortas es muy limitado.

En 2013, acompañando la ratificación del Convenio 189 de la OIT, se aprobó un nuevo régimen laboral especial (Ley 26.844) donde se equiparon los derechos laborales de las trabajadoras domésticas a los del resto de los asalariados. En cuanto a las protecciones de la seguridad social, siguió vigente el régimen especial de 1999, que fue incorporado a la nueva ley sin modificaciones. Por lo tanto, se mantuvo la exclusión del sistema previsional de quienes trabajan menos de 16 horas –que representan cerca del 30 % del total de trabajadoras del sector–.⁶ Asimismo, en razón de los bajos ingresos de quienes trabajan en puestos de pocas horas semanales y por el hecho que los empleadores que contratan por horas tienden a no formalizar la relación laboral, la mayoría de las trabajadoras domésticas que trabajan menos de 16 horas se encuentran *de facto* excluidas del sistema contributivo de pensiones.

En los años 2000 hubo un aumento significativo de la afiliación al régimen especial de seguridad social del sector, particularmente a partir de la deducción fiscal establecida en 2005. Esta medida que permite al empleador deducir del impuesto a las ganancias tanto las contribuciones como el salario de la trabajadora trajo consigo un importante impulso a la formalización –durante sus dos primeros años de vigencia, el registro pasó de 3,6 % a 10,2 %, y continuó progresivamente hasta alcanzar un techo del 25 % en 2023 (Pereyra y Poblete, 2024)–. El número de trabajadoras registradas pasó de 20.538 en 2000 a 438.000 en 2021 (ANSES, 2022b). Sin embargo, a raíz del alto nivel de informalidad en el sector (el 75 % de las trabajadoras no está registrada) y de las trayectorias laborales caracterizadas por entradas y salidas de la formalidad y/o contribuciones parciales, la gran mayoría de las trabajadoras

⁶ En 2023, el Decreto 90/2023 introdujo modificaciones al régimen especial establecido por la Ley 25.239 que no han sido hasta el momento reglamentadas.

domésticas no accede a una jubilación contributiva, sino que recurren a la moratoria previsional y obtienen una jubilación mínima.

Bolivia

A diferencia de Argentina o Chile, en Bolivia el sistema previsional contributivo tiene muy baja cobertura. Siguiendo los pasos del modelo chileno, en 1996 y 1997, Bolivia privatizó el sistema previsional. Al igual que en otros países, el sistema de capitalización individual tuvo en Bolivia impactos adversos para las mujeres. En 2009, un año antes de que el sistema de capitalización fuera reformado de manera estructural, la cobertura de la fuerza laboral seguía siendo muy baja y concentrada en los hombres: de los 1.3 millones de afiliados, solo 35 % eran mujeres (Calderón, 2022, p. 112). La desigualdad de género era incluso mayor en la distribución de las prestaciones del sistema de capitalización: en 2010, solo un 18 % fueron para mujeres (Calderón, 2022, p. 112).

Entre fines del año 2007 y 2010, se produjeron dos reformas previsionales con impactos de género importantes. En primer lugar, la reforma estructural del sistema de pensiones privado en 2010, y en segundo lugar, la creación de la Renta Dignidad, una pensión no contributiva universal, en 2008.

Reforma estructural: capitalización individual pública y nuevo pilar solidario

La reforma previsional del año 2010 (Ley 65) estableció la igualdad de género como uno de los principios rectores del sistema previsional (Arza, 2012). Se trató de una reforma estructural que constituyó el Sistema Integral de Pensiones como un sistema compuesto por tres pilares: un pilar no contributivo (la Renta Dignidad, creada en 2008), un pilar solidario (creado en esta reforma) y un pilar contributivo de capitalización individual (ya existente).

El nuevo pilar solidario funciona como una garantía de pensión mínima con un monto que varía dependiendo del número de años de aportes (con un mínimo de diez años) y se financia con un fondo solidario compuesto por contribuciones de trabajadores y empleadores (Arza, 2012). Para los trabajadores con más de quince años de aportes, el pilar solidario garantiza una tasa de reemplazo mínima para cada densidad contributiva (que llega hasta 70 % del salario –con un techo máximo– para los trabajadores con treinta años de aportes). Si bien el pilar solidario amplió el acceso de las mujeres, al requerir un mínimo de diez años de aportes, son más los hombres que las mujeres que se benefician (las mujeres pueden sumar los aportes por hijo –ver más abajo– para alcanzar ese mínimo). En diciembre del 2022, de un total de 143.6 mil pensiones solidarias, un 38 % correspondían a mujeres (INE, 2024).

La reforma incorporó algunas otras modificaciones relevantes desde una perspectiva de género. Entre ellas, introdujo el uso de tablas de mortalidad unisex para el cálculo de las pensiones en el sistema de capitalización y estableció que las mujeres no pierden su pensión de viudez si se vuelven a casar. Por otro lado, la reforma estableció que la administración del sistema de cuentas individuales dejaría de ser privada y en cambio pasaría a estar a cargo de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo, que asumió esta función varios años más tarde.

Pensiones no contributivas y cobertura universal de las mujeres en la vejez

La primera pensión universal en Bolivia fue el Bono Solidario (o Bonosol). Esta prestación se creó junto con la privatización del sistema de pensiones de 1997 y estuvo ligada a una serie de privatizaciones de servicios públicos que otorgaría el financiamiento necesario para el pago del bono. El Bonosol estaba dirigido a todas las personas mayores de 65 años, independientemente de sus trayectorias laborales o ingresos familiares, pero restringido a la población que hubiera cumplido 25 años al momento de la

privatización. El Bonosol se implementó en 1997, fue suspendido poco después, reestablecido en 2002 y funcionó hasta 2007 cuando fue sustituido por una nueva prestación universal de mayor alcance y generosidad: la Renta Dignidad.

A diferencia de la anterior, la Renta Dignidad estableció el pago mensual (en lugar de anual) para todos los ciudadanos independientemente del año de nacimiento, a partir de los 60 años (en lugar de 65) y de mayor monto. La Renta Dignidad es particularmente importante para las mujeres, ya que ellas cuentan con una muy baja cobertura del sistema contributivo. Para las personas sin otra jubilación (la gran mayoría de las mujeres), la Renta Dignidad implica un aumento de la prestación en un 33 % respecto del Bonosol.

Con la Renta Dignidad, la cobertura de las prestaciones no contributivas se amplió significativamente. En 2007, durante su último año de vigencia, Bonosol incluyó unas 397 mil personas mayores. Al reducirse la edad de acceso, la Renta Dignidad incluyó a casi el doble de personas (753 mil) en su primer año de vigencia (2008), y en 2021 el número de prestaciones casi se duplicó, llegando a cubrir el 90 % de la población destinataria (CEPAL, 2023).

Reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado

La reforma del sistema de pensiones de 2010 estableció un “aporte por hijo”, directamente orientado a mejorar la equidad de género en el acceso a las pensiones. El sistema reconoce un año de aportes por cada hijo a la madre (con un máximo de tres años) aplicable al cálculo de la pensión solidaria o, alternativamente, para reducir la edad jubilatoria en un año por cada hijo (hasta un máximo de tres años). Las mujeres que solo tengan unos pocos años de aportes registrados pueden sumar los aportes por hijo que les correspondan para alcanzar el mínimo de diez años requeridos para obtener la pensión solidaria. Las mujeres que cuenten con diez o más años de aportes pueden utilizar el aporte por hijo que les corresponda para obtener una prestación mayor.

Protección de las trabajadoras domésticas remuneradas

En Bolivia, la regulación del trabajo doméstico remunerado data de 2003 (Ley 2.450). En ese momento, en un contexto de moviliación regional por los derechos de las trabajadoras, liderada por la CONLATRAHO (Confederación Latinoamericana de Trabajo del Hogar), Bolivia, Perú y Uruguay establecieron marcos normativos específicos para el sector (Goldsmith et al., 2010). En el caso de Bolivia, el régimen laboral reconoce a las trabajadoras domésticas prácticamente los mismos derechos laborales que a los asalariados, pero dentro de los derechos a la seguridad social solo reconoce el acceso al seguro de salud.

Más allá de lo innovadora que resultó la Ley 2.450 en el momento de su aprobación, su reglamentación fue muy limitada (Castaño, 2018). Aunque Bolivia ratificó el Convenio 189 de la OIT en 2012 (Ley 309), desde entonces solo reglamentó el derecho a un contrato escrito para las relaciones laborales que superen un año (Resolución Ministerial 218/14)⁷ y el seguro de salud.

La Ley de pensiones (Ley 65 de 2010) no las incluye expresamente, pero pueden cotizar como trabajadoras independientes (ONU Mujeres, OISS y OIT, 2022). Sin embargo, esta no parece ser una opción para las trabajadoras que continúan mayoritariamente trabajando en puestos informales (98,7 %) (OIT, 2021). La protección económica de la vejez para la mayoría de ellas depende entonces de las prestaciones de la Renta Dignidad, que tiene amplia cobertura, pero ofrece montos mensuales modestos (CEPAL, 2024c).

Chile

Chile fue el primer país de América Latina en privatizar el sistema de pensiones, adoptando un modelo de capitalización individual

⁷ Hasta 2016, solo se habían registrado cincuenta contratos de trabajo (Castaño, 2018).

privada en el año 1981, más de una década antes que los países que lo siguieron. Como a inicios de los 2000 este sistema ya había funcionado por más de dos décadas, sus impactos de género se podían observar en la cobertura y el monto de las prestaciones y habían sido objeto de una serie de análisis y evaluaciones (Arenas de Mesa y Gana Cornejo, 2001, 2003; Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Berstein et al., 2006; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003; Marco Navarro, 2002; Pautassi, 2002).

Entre 1990 y 2006, año en que se inició el proceso de reforma del sistema de capitalización individual, la tasa de cobertura entre la población ocupada estaba estancada alrededor de 67 % y la cobertura de las personas de 65 años y más cayó de 73 % al 61 % (entre las mujeres la caída fue de 67 % a 54 %) (Rofman y Oliveri, 2011). En este sistema, las menores densidades contributivas de las mujeres implican menores prestaciones para ellas respecto de los hombres (Arza, 2012; Berstein et al., 2006; Mesa-Lago, 2006). Esto generó una brecha de género cada vez más grande en términos de cobertura y suficiencia, y más mujeres comenzaron a depender de la pensión asistencial (PASIS) que ya existía en Chile desde los años setenta.

Reforma estructural del sistema de pensiones

En este contexto, Chile impulsó una reforma profunda del sistema de capitalización individual, que incluyó la equidad de género como uno de sus objetivos. En marzo de 2006, Michelle Bachelet puso en funcionamiento una Comisión Presidencial (conocida como Comisión Marcel por su presidente, Mario Marcel) para evaluar el sistema de pensiones y generar insumos para una propuesta de reforma (Arza, 2012; Arenas de Mesa, 2010; Berstein et al., 2009; Délano, 2010; Yañez, 2010). En menos de un año, la propuesta de ley fue presentada al Congreso y finalmente aprobada en enero de 2008 (Ley 20.255). Si bien, a diferencia de Argentina, esta ley no eliminó el sistema de capitalización ni su administración privada, incorporó una serie de componentes orientados a

mejorar la cobertura, la suficiencia y la equidad de género, entre otras cuestiones. La reforma amplió el rol del Estado en el sistema previsional a través de la creación de un pilar solidario diseñado para complementar (no sustituir) al sistema de cuentas individuales. De este modo, mantuvo el sistema de capitalización y compensó parte de sus efectos adversos sobre la equidad socioeconómica y de género con transferencias públicas.

La reforma atacó las desigualdades de género desde varios ángulos. Los dos cambios fundamentales, que se analizan más abajo, fueron el establecimiento de un pilar solidario que permitió ampliar la cobertura y la suficiencia, por un lado, y el reconocimiento del trabajo de cuidado, por el otro. La reforma introdujo también otras modificaciones normativas más específicas orientadas a mitigar las desigualdades de género. En primer lugar, determinó un mecanismo para compensar el costo que tiene sobre el cálculo de las prestaciones previsionales de las mujeres el uso de primas de riesgo unisex en los seguros de discapacidad y muerte⁸ (Yañez, 2010). En segundo lugar, introdujo la posibilidad de solicitar la división de los fondos previsionales en el acuerdo de divorcio, en caso de que el juez dictamine que uno de los cónyuges debe proveer compensación económica. En tercer lugar, la reforma permitió que el hombre pueda también recibir pensión por supervivencia en caso en que viviera a expensas de su esposa fallecida. Por último, también se incorporó a partir de 2008 la opción de afiliación voluntaria para las mujeres dedicadas al trabajo doméstico no remunerado, a su propio costo, cotizando a una cuenta individual.

En cambio, la reforma no introdujo regulaciones sobre el uso de una tabla de mortalidad diferenciada por sexo para el cálculo de las prestaciones del sistema de ahorro individual, de manera de garantizar que, a igual historia contributiva y fondo acumulado,

⁸ Las mujeres reciben en su cuenta individual un monto equivalente a la diferencia entre la prima pagada y la prima calculada sobre la base de estimaciones por sexo del riesgo de mortalidad y muerte.

las mujeres pudieran obtener iguales prestaciones mensuales que los varones.

Luego de esta reforma hubo varios intentos más, incluso a la fecha el debate está abierto. En la segunda presidencia de Bachelet se creó una nueva Comisión Presidencial (conocida como Comisión Bravo), pero esta no logró traducirse en una reforma concreta. En 2019, el gobierno de Sebastián Piñera envió una propuesta de reforma al Congreso, que no fue aprobada, y actualmente se encuentra en debate una nueva reforma propuesta por Gabriel Boric que plantea el fin de las AFP y el cambio a una administración pública de las pensiones (PNUD, 2024).

Pensiones no contributivas: hacia una cobertura universal

La reforma previsional de 2008 creó el Sistema de Pensiones Solidarias orientado a garantizar una prestación mínima a varones y mujeres en edad jubilatoria sin aportes o con prestaciones contributivas muy bajas. De este modo, la reforma apuntaba a compensar dos limitaciones del sistema de capitalización individual: la baja cobertura y la baja suficiencia de las pensiones que recibían las personas con salarios bajos o pocos años de aportes, que no alcanzaban el requisito de veinte años para obtener la jubilación mínima estatal.

El nuevo pilar solidario estaba compuesto por dos prestaciones de vejez y dos de discapacidad. La Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) se orientó a las personas de 65 años y más que no tuvieran acceso a otra pensión ni ahorros en el sistema de capitalización y pertenecieran a los hogares del 60 % más pobre de la población.⁹ En esta misma población, quienes contaran con algún ahorro o pensión autofinanciada de bajo monto, en cambio, recibirían el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV), una prestación

⁹ La implementación fue paulatina. Hasta junio de 2009 se dirigió al 40 % más pobre. Esta focalización se fue ampliando paulatinamente hasta alcanzar al 60 % en junio de 2011.

pública proporcional que incrementa las prestaciones de cada uno por encima de la PBSV. El pilar solidario en su conjunto reemplazó a la pensión no contributiva existente al momento de la reforma (pensión asistencial-PASIS) ofreciendo mejores garantías básicas, sobre todo para las mujeres.

En efecto, la mayor parte de las prestaciones del pilar solidario se concentraron en manos de las mujeres. En el año 2021, las mujeres recibían 410.665 de las 595.610 prestaciones (alrededor del 75 % de las PBSV y 56 % de los APSV, y en total aproximadamente el 69 % de las prestaciones del pilar solidario) (CEPAL, 2023).

En los últimos años, las pensiones no contributivas siguieron expandiendo su alcance en cobertura y suficiencia. A fines del año 2021, el pilar solidario fue reemplazado por una nueva pensión no contributiva de mayor alcance: la Pensión Garantizada Universal (PGU). Esta nueva pensión ofrece beneficios de mayor monto y más amplia cobertura que la PBSV del sistema previo, incluyendo a toda la población, excepto el 10 % de mayores ingresos. Quienes reciben además una pensión contributiva (hasta un monto máximo) pueden obtener la PGU por un monto más bajo (PNUD, 2023). A diferencia de la PBSV, la PGU incluyó a toda la clase media.

En términos de la distribución por sexo, del total de cerca de 2.1 millones de personas que recibieron la PGU en junio de 2023, el 59,1 % fueron mujeres (Superintendencia de Pensiones, 2023, p. 37). La presencia de mujeres es mucho mayor entre las PGU no contributivas (destinadas a personas que no tienen una pensión contributiva), entre las cuales el 71,5 % son mujeres. Entre las PGU contributivas (que reciben quienes cuentan además con una prestación contributiva), las mujeres representan el 55,4 %. En ambos casos, el monto promedio de la PGU es similar entre varones y mujeres, contribuyendo a reducir las brechas de género tanto en acceso como en suficiencia (Superintendencia de Pensiones, 2023). Esto contrasta con las prestaciones del sistema de capitalización, donde la pensión mediana autofinanciada de la mujer es un 32 % inferior a la de los hombres. La PGU contribuye a reducir esta

brecha a más de la mitad, llevando la diferencia entre varones y mujeres en la pensión mediana total al 15 % (Superintendencia de Pensiones, 2023, pp. 54-55).

Reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado

En relación con el reconocimiento del trabajo de cuidado, la reforma de 2008 (Ley 20.255, art.75) introdujo un bono por hijo para compensar, al menos parcialmente, el impacto de la maternidad y el cuidado sobre el ahorro previsional de las mujeres. Chile fue pionero en la región en el establecimiento de este tipo de “créditos contributivos” que son comunes en los sistemas previsionales europeos (Arza, 2017).

En Chile, el bono por hijo se diseñó como un aporte estatal, calculado al final de la vida laboral, equivalente a dieciocho meses de aportes sobre un salario mínimo (10 % del salario mínimo vigente del mes cuando nació el hijo, o de julio de 2009 si hubiera nacido antes), que se deposita en la cuenta individual de la madre a los 65 años. Sobre el bono se calcula, además, una rentabilidad desde el nacimiento del hijo hasta la fecha de la jubilación. Tienen derecho todas las mujeres beneficiarias del régimen contributivo y no contributivo, sin focalización socioeconómica. Este aporte estatal se combina con el fondo acumulado de ahorro individual, aumentando su valor total para el cálculo de la pensión al momento del retiro. En junio de 2023, 467.389 mujeres habían recibido el bono (Superintendencia de Pensiones, 2023, p. 62).

Protección de las trabajadoras domésticas remuneradas

En relación con el cuidado remunerado, Chile es uno de los países latinoamericanos que más avanzó en el reconocimiento de derechos para las trabajadoras del sector. De manera gradual a partir de 1998, pero principalmente desde 2007, Chile introdujo distintas normativas a fin de incorporar a las trabajadoras al régimen

general de trabajo (Poblete, en prensa). A raíz de los cambios graduales pero continuos a lo largo de los últimos veinticinco años y debido a la implementación de una estrategia multidimensional de formalización del sector (OIT, 2016), el trabajo doméstico formal se encuentra mucho más extendido que en el promedio de la región (OIT, 2021).

La discusión en torno a la reforma del sistema de pensiones de 2008 (Ley 20.255) puso el foco en el hecho de que las trabajadoras domésticas remuneradas recibían pensiones más bajas dado que la base del cálculo de sus aportes no era el salario mínimo legal, sino un salario sectorial inferior. En ese sentido, uno de los aspectos relevantes de la reforma fue la “equiparación de la renta mínima imponible para trabajadores de casa particular”, incluyendo al sector en el régimen de salario mínimo legal. A través de la Ley 20.289 (2008), se estableció un cronograma de aumentos graduales del salario mínimo del sector hasta alcanzar el salario mínimo general en 2011.

Los datos disponibles dan cuenta de un aumento progresivo del número de trabajadoras domésticas que cotizan al sistema de pensiones, que aumentó del 42,6 % al 61,3 % del total entre 2010 y 2020 (ONU Mujeres, OISS y OIT, 2022, p. 52). Al igual que en el caso de Argentina, las cotizaciones se concentran en las trabajadoras con mayor carga horaria, en este caso se trata de las trabajadoras que se desempeñan sin retiro, que en Chile representan 12,3 % (OIT, 2021). Dentro de este grupo, quienes cotizan al sistema de pensiones pasaron del 31,5 % en 2010 a 55,6 % en 2020. En contraste, el aumento fue mucho menor entre quienes trabajan sin retiro (83,8 % en 2010 y 86 % en 2020) (ONU Mujeres, OISS y OIT, 2022, p. 52). Chile es el único de los países bajo estudio donde las trabajadoras domésticas están comprendidas en el régimen general de pensiones.

Costa Rica

La reforma estructural de pensiones en Costa Rica se aprobó en el año 2000 y estableció un sistema mixto, multipilar (Ley 7983/2000). Al pilar contributivo básico creado en los años cuarenta y administrado por la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) se adicionó un segundo pilar de capitalización individual, obligatorio para la población asalariada, gestionado por Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) del sector privado. También se modificó el pilar voluntario –creado en 1995 por la Ley 7.523– basado en cuentas individuales, gestionado también por las OPC (Marco Navarro, 2016). Asimismo, se introdujeron cambios en el pilar no contributivo (creado en 1974 y reformado en 1985) destinado a adultos mayores en condición de pobreza que no hubieran cotizado a ningún régimen.

El sistema contributivo obligatorio, de administración pública y beneficio definido se financia con aportes y contribuciones de trabajadores, de empresas y del Estado. El régimen principal en este sistema es el sistema de invalidez, vejez y muerte administrado por la CCSS que concentra el 92 % de los afiliados (Pacheco, Elizondo y Pacheco, 2020).¹⁰ Para acceder a la pensión ordinaria por vejez, es necesario contar con 65 años de edad y 300 cuotas de cotizaciones (veinticinco años). Existen además la pensión de vejez anticipada (actualmente solo para las mujeres) y la pensión de vejez proporcional (ver a continuación).

Componentes del sistema contributivo que favorecen la protección de las mujeres

Entre los componentes del sistema contributivo que son relevantes para la protección de las mujeres, cabe mencionar la pensión

¹⁰ Otros cinco regímenes se orientan a ocupaciones específicas como magisterio, poder judicial, etc. (Pacheco, Elizondo y Pacheco, 2020).

por vejez proporcional, la pensión anticipada para las mujeres y el escalonamiento de las tasas de reemplazo de las pensiones.

La *pensión por vejez proporcional* del sistema contributivo público permite a los trabajadores y trabajadoras costarricenses con al menos 180 meses de aportes (quince años) retirarse a los 65 años con una pensión proporcionalmente menor (Asociación Internacional de la Seguridad Social [ISSA, por sus siglas en inglés], 2020). Esto facilita la jubilación de las mujeres que cuentan con una historia contributiva más corta, por ejemplo, por haberse incorporado tardíamente al mercado laboral o haber tenido interrupciones laborales por motivos de cuidado (Martínez Franzoni, 2008).

El sistema contributivo ofrece también *pensiones anticipadas* que pueden obtener las mujeres de 63 años con 405 meses de aportes. Anteriormente, esta pensión estaba disponible también para los varones a los 62 años con 462 meses de aportes y para las mujeres a los 60 con 450 meses de aportes –es decir, menor edad y menos meses de cotizaciones para las mujeres–. La reforma de 2022 (implementada en enero de 2024) eliminó la pensión anticipada para los varones y aumentó la edad de acceso para las mujeres a 63 años. Se trata de prestaciones que favorecen a trabajadoras con alta densidad contributiva.

El cambio de la fórmula de cálculo del haber inicial realizado en la reforma del año 2005 también fue potencialmente relevante para la igualdad de género. Se pasó de una tasa de reemplazo única (del 60 % nominal o 52 % real) a *tasas escalonadas según el nivel de ingreso*. La tasa de reemplazo se estableció entre 48 % para quienes tienen ingresos de más de ocho salarios mínimos y 57 % para quienes tienen ingresos de hasta dos salarios mínimos. Es decir, a mayores ingresos, menores tasas de reemplazo (art. 24; Marco Navarro, 2016; Martínez Franzoni, 2008). Esta medida favorece a las mujeres que suelen tener salarios más bajos que los hombres, y es un ejemplo de medidas de progresividad socioeconómica que son también medidas de equidad de género (Martínez Franzoni, 2008, p. 45).

En la dirección inversa parece haber operado la modificación del *mecanismo de cálculo* de las pensiones en la reforma de 2022 (implementada en enero de 2024). En Costa Rica, la pensión se calculaba con un beneficio básico basado en 240 meses de aportes (veinte años) y monto extra por cada mes adicional (equivalente a 0,083 % del salario de referencia por cada mes). La reforma establece que este monto adicional solo se obtiene a partir de los aportes por encima de los 300 meses (veinticinco años en lugar de veinte), en detrimento de quienes tienen trayectorias contributivas más cortas, como muchas mujeres (ISSA, 2023).

Finalmente, más allá del reconocimiento de aportes durante el período de licencia por maternidad (para las mujeres con derecho a estas licencias) establecido en el Código de Trabajo, Costa Rica no cuenta con créditos por hijo que faciliten el cumplimiento de los requisitos contributivos de las mujeres, que son iguales a los de los hombres.

Pensiones no contributivas para ampliar la cobertura de las mujeres

El régimen de pensiones no contributivas ofrece prestaciones de vejez a las personas vulnerables que no cuentan con una historia contributiva por no haber trabajado o haberlo hecho en puestos informales. Para acceder a una prestación en caso de vejez o viudez, es necesario ser costarricense por nacimiento o naturalización, mayor de 65 años de edad o viudos/as de 55-64 años, con un ingreso per cápita del hogar por debajo de la línea de pobreza.

En términos de suficiencia, según la reglamentación, el monto de la prestación debe ubicarse entre un mínimo equivalente al 50 % de la pensión mínima contributiva y un máximo equivalente a dicha pensión dividida por 1,5. Para fines de 2018 se estimó que esta pensión equivalía a 160 % el monto de la Canasta Básica Alimentaria urbana y el 71 % de la línea de pobreza urbana (Pacheco, Elizondo y Pacheco, 2020).

En términos de cobertura, en 2021 los beneficiarios representaron el 14,9 % de la población de 65 años y más y el 18,8 % de las mujeres en el mismo grupo etario.¹¹ Sin embargo, en los últimos veinte años la cobertura efectiva del sistema no contributivo ha ido disminuyendo paulatinamente.

La protección de las trabajadoras domésticas

Costa Rica introdujo una regulación específica para el sector en 2009, coincidiendo con el desarrollo del movimiento internacional por los derechos de las trabajadoras domésticas (Poblete, en prensa). La Ley 8.726 de 2009 estableció la obligatoriedad del registro en el CCSS dentro de los primeros ocho días hábiles. A pesar de esta incorporación temprana de las trabajadoras domésticas al sistema de pensiones, en comparación con lo que sucedía en la mayoría de los países de la región, el porcentaje de trabajadoras registradas llegaba apenas al 14 % del total en 2017 (INEC, 2017).

Ese año, el Reglamento para la inscripción de patronos y el aseguramiento contributivo de las Trabajadoras Domésticas estableció una escala de Bases Mínimas Contributivas Reducidas para el sector. Dado que el salario mínimo sectorial equivale a dos tercios del salario mínimo establecido para las ocupaciones no calificadas, la contribución de las trabajadoras domésticas se ubicaba siempre por debajo de la base mínima de cotización. Asimismo, por primera vez se estableció la posibilidad para que quienes trabajan en múltiples hogares puedan sumar las contribuciones realizadas por cada empleador. En caso de que no lleguen a la mínima, la diferencia es financiada directamente por el Estado.

Costa Rica fue uno de los primeros países en introducir medidas que permitieran contrarrestar los efectos del multitempleo en la informalidad del sector. Gracias a esta medida, que redujo las

¹¹ CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, Costa Rica <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=47>

contribuciones de la parte empleadora y permitió adicionar las contribuciones de distintos empleadores, ha logrado captar a un importante número de trabajadoras domésticas (CEPAL, 2019). En el último trimestre de 2023, las trabajadoras domésticas formales representaban 17 % (INEC, 2023).

República Dominicana

En 2001, la República Dominicana realizó una reforma estructural del sistema previsional (Ley 87-01) instaurando tres tipos de regímenes: 1) un régimen contributivo para asalariados públicos y privados, financiado a través de aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores (incluyendo al Estado cuando fuere empleador); 2) un régimen contributivo subsidiado para trabajadores no asalariados con ingresos superiores a un salario mínimo, financiado por aportes de dichos trabajadores y del Estado (que hasta la fecha no ha sido implementado); y 3) un régimen subsidiado destinado a trabajadores no asalariados con ingresos inestables e inferiores a un salario mínimo, financiado totalmente por el Estado y orientado a ofrecer protección a la población más vulnerable (Mesa-Lago, 2020). Solo el primer régimen es obligatorio. Los trabajadores independientes o cuentapropistas, los familiares no remunerados y las trabajadoras domésticas no tienen obligación de cotizar al sistema de seguridad social (Ñopo y Barinas, 2021).

El régimen contributivo de capitalización individual

En 2002, el Decreto 969-02 reglamentó el régimen contributivo de capitalización individual, que comenzó a operar en febrero de 2003 con cotizaciones obligatorias de los asalariados menores de 45 años, mientras que los trabajadores de 45 años o más y quienes se desempeñan en el sector público pudieron optar por permanecer en el régimen de reparto. En 2023, se permitió retornar al sistema de reparto o permanecer en él a todos los trabajadores

que hubieran estado afiliados antes de la reforma de la Ley 87-01 (Resolución CNSS 527-07).

El sistema previsional ofrece cuatro prestaciones principales: 1) pensión por vejez; 2) pensión por discapacidad total o parcial; 3) pensión por cesantía por edad avanzada; y 4) pensión de sobrevivientes (Ley 87-01, art. 44). La *pensión por vejez* se puede obtener a los 60 años con un mínimo de 360 meses (treinta años) de aportes. La *pensión anticipada* se puede obtener a partir de los 55 años cuando el fondo acumulado permita financiar una pensión igual o superior a 1,5 pensión mínima (la cual equivale al salario mínimo legal). La *pensión por discapacidad* está destinada a los afiliados al régimen contributivo que sufran una lesión o enfermedad que les impida total o parcialmente trabajar. La *pensión por cesantía por edad avanzada* se orienta a las personas asalariadas que hubieran sido despedidas con 57 años y hasta los 59 años y no puedan reinserirse en el mercado laboral, y cuenten con un mínimo de 300 meses (veinticinco años) de aportes. El monto de la prestación se calcula en función de los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual. Finalmente, la *pensión de sobrevivientes* se dirige a la persona viuda e hijos menores de la afiliada fallecida, que reciben una pensión no menor al 60 % salario de cotización por un período que depende de la edad del cónyuge (si es mayor de 55, la pensión es vitalicia; si es menor de 50, se recibe solo por cinco años) (ISSA, 2020).

Según Mesa-Lago, el régimen contributivo establecido por la reforma de 2021 “carece de solidaridad social y equidad de género porque la propiedad de la cuenta individual impide transferencia entre generaciones, géneros y grupos de ingreso” (2020, p. 24). En República Dominicana, tanto la edad jubilatoria como el período de contribuciones necesarios para cada una de las prestaciones son iguales para hombres y mujeres. No existen créditos por hijo que permitan compensar al menos parcialmente los tiempos de trabajo de cuidado no remunerado realizado por las mujeres. En el sistema de capitalización (que abarca a un porcentaje muy

acotado de la población, dadas las altas tasas de informalidad y empleo independiente), el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo perjudica a las mujeres en el cálculo de las prestaciones (Mesa-Lago, 2020). Finalmente, la pensión por viudez tiene un alcance limitado en términos de cobertura y suficiencia.

En este contexto, la pensión mínima y las pensiones no contributivas son dos componentes redistributivos y favorables a la equidad de género (estas últimas recién se están comenzando a implementar –ver apartado siguiente–). En relación con la pensión mínima contributiva, el Fondo de Solidaridad Social garantiza una prestación equivalente al salario mínimo a los afiliados de 65 años que hayan realizado aportes por un mínimo de 300 meses (veinticinco años) y aun así no hubieran podido acumular un fondo individual suficiente para financiar una prestación equivalente a la mínima. En esos casos, el Fondo aporta la suma para completar dicha prestación (ISSA, 2020; SISPEN, 2018; Ley 87-01, art. 53).

El régimen subsidiado: prestaciones no contributivas para mitigar la pobreza en la vejez

La reglamentación del régimen subsidiado tuvo lugar en 2013 (Decreto Ejecutivo 381-13) y en 2019 se estableció un plan piloto para su implementación (Resolución 484-01 CNSS), que fue extendido en 2021 hasta 2022 por la pandemia del covid-19 (Resolución 518-01 CNSS). Este régimen ofrece cuatro tipos de prestaciones: 1) la pensión solidaria por vejez (60 años); 2) la pensión solidaria por discapacidad; 3) la pensión solidaria por sobrevivencia; y 4) la pensión para madres solteras con hijos menores a cargo.

Las prestaciones son focalizadas y la selección se realiza sobre la base de una evaluación socioeconómica. Si bien la ley establece que los trabajadores no asalariados con ingresos inferiores al salario mínimo tienen derecho a las prestaciones del régimen subsidiado, en la práctica el derecho se determina por criterios de focalización centrados en la vulnerabilidad socioeconómica

en función de un índice de calidad de vida (Ñopo y Barinas, 2021). Los beneficiarios están autorizados a realizar algún trabajo remunerado ocasional con ingresos que no superen el 50 % del salario mínimo nacional (art. 3, párr. II). La Resolución 484-01 del Consejo Nacional de la Seguridad Social de noviembre de 2019 estableció un proceso simplificado, evaluado por una comisión interinstitucional, para el otorgamiento de estas pensiones.

Las prestaciones tienen un monto equivalente al 60 % del salario mínimo público, indexadas por el índice de precios al consumidor (art. 65, Ley 87-01). En 2020, la cobertura fue del 0,6 % de la población de 65 años y más, en 2021 del 1,4 % y en 2022 del 1,9 % (23.381 pensiones) (CEPAL, 2024).¹²

Desde el año 2005, además, el Programa Solidaridad, un programa de asistencia social para la población sin recursos, otorgaba transferencias monetarias de alrededor de USD 8 por mes a los adultos mayores de 54 años sin pensión ni trabajo. Entre 2008 y 2011, la cobertura efectiva del programa representaba alrededor de 35 % de la población (CEPAL, 2024). En 2012, este programa se transformó en Progresando con Solidaridad (PROSOLI) (Decreto 488-12), y en 2021 se convirtió en el programa de asistencia social llamado Supérate, también con múltiples tipos de intervenciones, pero que no ofrece una pensión por vejez, aunque incorpora a las personas mayores entre la población prioritaria para recibir apoyos y cuenta con un componente de cuidados para niños y adultos mayores (Decreto 377-21).

Las protecciones de las trabajadoras domésticas remuneradas

En República Dominicana, los derechos de las trabajadoras domésticas están inscritos en el Código Laboral desde la sanción de la Ley 16-92 en 1992. Se trata de derechos bastante acotados, que

¹² Las fuentes son los boletines y estadísticas de la Dirección General de Jubilación y Pensiones, Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

no incluyen el derecho al salario mínimo ni a la pensión por vejez. A pesar de que República Dominicana ratificó el Convenio 189 de la OIT en 2015, aún no ha habido modificaciones significativas en este aspecto. La exclusión de las trabajadoras domésticas del sistema de pensiones se da de manera directa porque no se las nombra ni en la Ley 87-01 de pensiones ni en los artículos dedicados a la regulación del sector del Código de Trabajo. Asimismo, están excluidas indirectamente porque el criterio de inclusión en el régimen contributivo es el salario mínimo legal, y el salario mínimo sectorial del trabajo doméstico, definido por el Ministerio de Trabajo (Resolución 14-22), es inferior (CEPAL, 2024).

Avances y desafíos en la protección en la vejez de las mujeres

El análisis realizado hasta aquí da cuenta de los avances en la protección en la vejez de las mujeres que se dieron, en mayor o menor medida, en los países analizados gracias a la introducción de mecanismos de protección básica y de reconocimiento de las desigualdades de género asociadas al trabajo de cuidado remunerado y no remunerado. Sin embargo, el análisis evidencia también la persistencia de amplias brechas de género en el acceso a una pensión adecuada, que se combinan con los altos niveles de desigualdad socioeconómica que experimentan estos países. Siguen presentes los factores que hacen que las trayectorias laborales de las mujeres sean más breves y discontinuas, con salarios más bajos y fuertemente ancladas en la informalidad. Estos factores continúan generando desigualdades en el acceso a las pensiones a pesar de los diferentes instrumentos compensatorios y de mitigación de las brechas que se han implementado.

En esta sección, por un lado, ofrecemos un resumen comparado de los principales aspectos del diseño de los sistemas de pensiones que son particularmente relevantes para la igualdad de género y la incorporación de las trabajadoras domésticas en el sistema

previsional. Por otro lado, revisamos la información estadística más reciente para dar cuenta de las desigualdades de género persistentes en términos de la seguridad económica en la vejez.

Regulaciones comparadas: elementos destacados de la incorporación de la cuestión de género en el sistema previsional

La tabla 1 presenta una síntesis de los principales aspectos de los sistemas de pensiones que son relevante para la equidad de género. Las primeras tres columnas se refieren al acceso a una prestación básica, en los sistemas contributivo y no contributivo. Los cinco países analizados cuentan con una pensión no contributiva para las personas mayores sin acceso a una jubilación contributiva. Como se mencionó, estas prestaciones son importantes para las mujeres, que suelen ser mayoría entre la población mayor sin cobertura previsional. Los países difieren en relación con el tipo de acceso a la pensión no contributiva (focalizado o universal) y al alcance de estas prestaciones en términos de cobertura.

La Renta Dignidad en Bolivia es una de las pocas prestaciones universales de la región y esto significa que todas las mujeres mayores de 60 años tienen derecho a una prestación básica (aunque de una suficiencia acotada). En Chile, la Pensión Garantizada Universal, recientemente creada, también establece un acceso que podemos llamar cuasi universal ya que incluye a toda la población, exceptuando solo el decil de mayores ingresos (el 10 % más rico). En Argentina, Costa Rica y República Dominicana, las pensiones no contributivas aplican algún grado mayor de focalización, aunque con importantes variaciones entre ellos. En Argentina, la PUAM fue originalmente concebida como una prestación para toda la población sin acceso a una pensión (sistema *pension-tested*, que apunta a garantizar la cobertura universal combinando prestaciones contributivas y no contributivas). Más recientemente, se introdujo la posibilidad de aplicar una evaluación socioeconómica para obtener este beneficio y se eliminó la posibilidad de combinarlo con

empleo e ingresos salariales. Junto con la moratoria, las pensiones no contributivas en Argentina garantizan una tasa de cobertura muy alta. En cambio, Costa Rica y República Dominicana aplican selección por prueba de medios y mantienen una amplia población no cubierta.

Un segundo aspecto particularmente importante para la cobertura de las mujeres es el requisito de años de aportes para obtener una pensión mínima en el sistema contributivo. Cuando el número de años de aportes que se requiere es muy alto, las mujeres encuentran más dificultad para acceder a una pensión mínima. En Argentina, que es el único de los cinco países que cuenta con un régimen de reparto puro, el requisito mínimo son treinta años de aportes. Sin embargo, existen dos excepciones: la moratoria y la prestación por edad avanzada. En las últimas dos décadas, la moratoria permitió el acceso a una pensión mínima a millones de personas mayores con poca o ninguna historia contributiva, en su mayoría mujeres. La prestación por edad avanzada se puede obtener a los 70 años (para las mujeres, esto es diez años más tarde que la pensión ordinaria) con solo diez años de aportes.

En el caso de Bolivia, el requisito para una pensión mínima es diez años, que pueden complementarse parcialmente en el caso de las mujeres con el aporte por hijo. Cumplidos los diez años de aportes, los trabajadores tienen derecho a una prestación del pilar solidario que garantiza un monto mínimo. Adicionalmente, a partir de los 60 años todas las personas tienen derecho a la prestación no contributiva universal, Renta Dignidad.

En Chile, la antigua pensión mínima fue sustituida por la PBSV creada en 2008, y en 2022 fue reemplazada por la PGU. En ambos casos, la garantía mínima de pensión en Chile se obtiene a través del sistema no contributivo. En Costa Rica y República Dominicana, el requisito es veinticinco años de aportes como mínimo, pero en Costa Rica existe también una pensión proporcionalmente más baja que se puede obtener con quince años de aportes.

Tabla 1. Regulaciones del sistema de pensiones relevantes desde una perspectiva de género en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y República Dominicana

	¿Hay pensión no contributiva de vejez?	Tipo de acceso a la PNC	Requisito para una pensión mínima contributiva	¿Sistema de capitalización individual?	¿Igual edad jubilatoria M y V?	¿Hay créditos por hijo?	Normas relevantes
Argentina	Sí (PUAM)	Focalizada	30 años ⁽¹⁾	No	No (M: 60, V: 5) ⁽⁴⁾	Sí	Ley 24.241, art. 19; Ley de Contrato de Trabajo, art. 252; Decreto 475/2021, art. 1.
Bolivia	Sí (Renta Dignidad)	Universal	10 años ⁽²⁾	Sí, público	No (M: 56, V: 8) ⁽⁴⁾	Sí	Ley 65, arts. 8(c), 77 y 78, II; Ley General del Trabajo, art. 66.
Chile	Sí (PGU)	Cuasi universal	...	Sí, privado	No (M:60, V: 65) ⁽⁴⁾	Sí	Decreto Ley 3.500, art. 3; Ley 20.255, arts. 74-76.
Costa Rica	Sí (PRNC)	Focalizada	25 años ⁽³⁾	Sí, privado	Sí (AS: 65)	No ⁽⁵⁾	Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte 6898/1995, art. 5; Código de Trabajo, art. 95.
República Dominicana	Sí (PSRS)	Focalizada	25/30 años ⁽⁶⁾	Sí, privado	Sí (AS: 60)	No	Ley 87-01, art. 45.

Notas:

M: mujer; V: varón.; AS: ambos sexos.

⁽¹⁾ Para la pensión por edad avanzada (a los 70 años para mujeres y varones), el requisito son diez años de aportes.

⁽²⁾ Pensión solidaria.

⁽³⁾ Para la pensión por vejez proporcional, el requisito son quince años de aportes.

⁽⁴⁾ La edad de retiro obligatorio es igual para mujeres y varones (70 años en Argentina, 65 en Bolivia y Chile—solo sector público—).

⁽⁵⁾ Desde 1996, se incluye en la historia contributiva de la mujer los períodos de licencia por maternidad (cuatro meses) (Código de Trabajo, art. 95).

⁽⁶⁾ Se requieren treinta años de contribuciones para jubilación a los 60 años o veinticinco años de contribuciones para acceder a la pensión mínima garantizada a los 65 años para aquellas personas con un fondo individual insuficiente para financiar la pensión mínima.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2023), ISSA (2020, 2023) y legislación de los países.

Un tercer aspecto importante tiene que ver con el tipo de sistema previsional y los requisitos de acceso y cálculo de las prestaciones. Cuatro de los cinco países analizados (todos menos Argentina) tienen un sistema de capitalización individual para las prestaciones contributivas. En todos los casos, este sistema opera en paralelo a prestaciones públicas, sean de la seguridad social en el típico sistema mixto (pensión ordinaria de vejez en Costa Rica), el régimen subsidiado (República Dominicana) o las prestaciones no

contributivas universales o cuasi universales (la PGU en Chile y la Renta Dignidad en Bolivia). En Argentina, el pilar de capitalización individual privado fue eliminado en el año 2008 y actualmente el sistema previsional es público y de reparto y no toma en cuenta la esperanza de vida para el cálculo de las prestaciones. Es importante destacar que, si bien la reforma estructural de 2010 en Bolivia mantuvo el sistema de capitalización, eliminó la administración privada y el uso de tablas diferenciales por sexo, superando así este sesgo de género del sistema previo.

En relación con la edad jubilatoria, solo Costa Rica y República Dominicana tienen igual edad jubilatoria para varones y mujeres. En los demás países, las mujeres pueden retirarse entre cinco años (Argentina y Chile) y dos años (Bolivia) antes que los varones. Sin embargo, esto no supone que las mujeres deban obligatoriamente retirarse antes, ya que la edad obligatoria de retiro es igual para ambos sexos (70 años en Argentina y 65 en Bolivia y Chile, en este último, solo aplica al sector público).

Finalmente, en relación con la compensación por períodos de cuidado, tres de los cinco países cuentan con créditos por hijo que reconocen un período adicional de aportes para las madres (Argentina, Bolivia y Chile). En todos los casos se trata de medidas introducidas en las reformas de las últimas dos décadas que permiten a las madres extender el período de contribuciones registradas, aumentando así sus posibilidades de acceder a una pensión contributiva. Además, en Bolivia y Chile el crédito por hijo permite aumentar las prestaciones, y en el caso de Bolivia puede alternativamente utilizarse para reducir la edad de jubilación. Por otra parte, en el caso de Costa Rica, el período de licencias de maternidad de cuatro meses incluye registros contributivos, siempre que la trabajadora tuviera derecho a estas licencias, pero no hay créditos adicionales por hijo/a como los desarrollados en Argentina, Bolivia y Chile.

Regulaciones comparadas: el acceso de las trabajadoras domésticas al sistema previsional

En relación con el acceso de las trabajadoras domésticas al sistema previsional, en los cinco países bajo estudio se presentan tres modelos diferentes en función de su inclusión en los sistemas contributivos y no contributivos (tabla 2).

El primer modelo –protección de la vejez por la inclusión en el régimen general– corresponde al caso de Chile, que incorporó a las trabajadoras domésticas en el régimen general de pensiones en 2008, a partir del reconocimiento del salario mínimo legal para el sector. El desarrollo de múltiples y variadas estrategias de implementación de la normativa durante los últimos quince años ha permitido el aumento sistemático de las cotizaciones al sistema de pensiones, particularmente entre quienes trabajan sin retiro. Actualmente, el 61 % de las trabajadoras cotiza al sistema de pensiones.

El segundo modelo –protección de la vejez a través de regímenes especiales– se observa en Argentina y Costa Rica, que establecieron desde los 2000 una cobertura mínima para el sector. Aunque ambos países introdujeron provisiones especiales para quienes se desempeñan por pocas horas para varios hogares, el nivel de registro en el sistema de seguridad social sigue siendo limitado (25 % en Argentina, 17 % en Costa Rica) y, por lo tanto, el acceso a la pensión contributiva por vejez de las trabajadoras domésticas es todavía muy bajo.

Tabla 2. Inclusión de las trabajadoras domésticas en los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos

	Sistemas contributivos	Sistemas no contributivos
Argentina	<p>2000: Régimen Especial de Seguridad Social para el Servicio Doméstico (Ley 25.239).</p> <p>2013: se las incluye en la reforma laboral del sector (Ley 26.844). Contribuciones diferenciales entre trabajo a tiempo completo y trabajo por horas. Acceso de las trabajadoras por horas condicionado a un aporte suplementario. Permite adicionar las contribuciones de los distintos empleadores para el caso de multiempleo.</p> <p>Desde 2005: Moratorias previsionales. Acceso para trabajadores sin aportes (o con aportes incompletos), incluyendo trabajadoras domésticas (Ley 25.994, Decreto 1454/2005 y sucesivas extensiones en 2014, 2016, 2019 y 2023).</p>	<p>2016: Pensión Universal para el Adulto Mayor (Ley 27.260).</p>
Bolivia	<i>No están incluidas.</i>	2008: Renta Dignidad.
Chile	2008: se las incluye a partir de la incorporación al régimen de salario mínimo (Ley 20.255).	<p>2008: Pensiones solidarias (Ley 20.255).</p> <p>2022: Pensión Garantizada Universal.</p>
Costa rica	<p>2009: se las incluye a partir de la nueva regulación del sector (Ley 8726)</p> <p>2017: se establece una base mínima contributiva sectorial (Reglamento de inscripción de patronos y el aseguramiento contributivo de las trabajadoras domésticas). Provisión específica para el multiempleo.</p>	2000: Pilar no contributivo: adultos mayores que no hayan cotizado a ningún régimen.
República Dominicana	<i>No están incluidas en el sistema contributivo.</i>	2019: Pensión solidaria.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación de los países.

Con relación al tercer modelo –régimen no contributivo exclusivamente–, se observa en Bolivia que, a pesar de haber ratificado el Convenio 189, no incluye a las trabajadoras del hogar en el régimen contributivo de pensiones. Por consiguiente, la protección de la vejez para estas trabajadoras depende del acceso a la Renta Dignidad, con cobertura universal pero prestaciones acotadas en términos de suficiencia. Asimismo, República Dominicana no incluye a las trabajadoras domésticas en el régimen de pensiones contributivo; por lo tanto, estas trabajadoras no tienen acceso a la protección de la vejez, más que eventualmente a través de

pensiones no contributivas o transferencias monetarias que aún tienen escasa cobertura.

En líneas generales, el análisis muestra que, a pesar de las significativas reformas de la normativa del sector del trabajo doméstico y el creciente reconocimiento de derechos laborales de las trabajadoras, el acceso a las prestaciones de la seguridad social es todavía limitado. Más allá de los distintos modelos y su cobertura real en la actualidad, debido a los altos niveles de informalidad, la protección durante la vejez de las trabajadoras domésticas depende en gran medida del nivel de cobertura de los sistemas no contributivos.

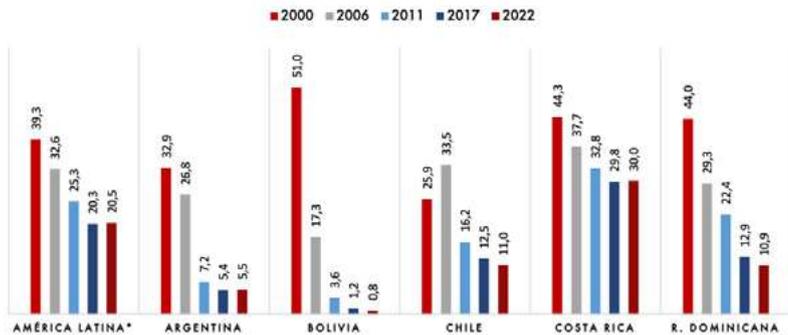
Resultados comparados: avances logrados y desigualdades persistentes

Pasados más de quince años del inicio de un proceso de reformas previsionales orientadas a ampliar la cobertura y la solidaridad de los sistemas de capitalización individual implementado desde los años ochenta en América Latina, ¿en qué medida se ha logrado superar las desigualdades de género en el acceso y la suficiencia? En esta sección presentamos algunos indicadores comparados, para los cinco países analizados, que permiten dar cuenta de los avances, pero también de las desigualdades persistentes.

Un primer avance se observa en el acceso de las mujeres a un ingreso propio (gráfico 1). En el promedio de la región y en los cinco países analizados en este informe, el porcentaje de mujeres mayores de 60 años que no tienen acceso a un ingreso propio se redujo sustancialmente durante el siglo XXI. En el año 2000, en todos los países estudiados, más de un cuarto de las mujeres mayores carecían de un ingreso, y en algunos de ellos (Costa Rica, República Dominicana y Bolivia), casi la mitad de las mujeres mayores o incluso más no tenían ingresos por empleo, jubilación, pensión ni de ningún otro tipo. En 2022, solo en Costa Rica se observa aún un 30 % de las mujeres mayores de 60 años sin ingresos, en Chile y

República Dominicana este grupo representa poco más del 10 % y en Argentina y Bolivia incluso menos.

Gráfico 1. Mujeres de 60 y más años sin ingreso propio. Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana y total América Latina, 2000-2022 (porcentajes)



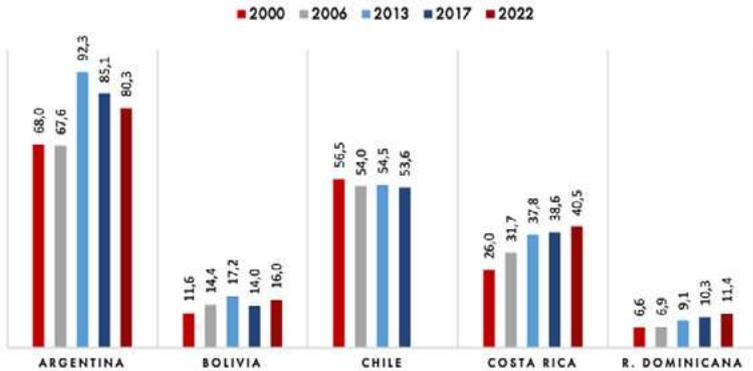
Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2024d).

La importante reducción de la población de mujeres mayores de 60 años sin un ingreso propio tuvo que ver directamente con la expansión de la cobertura de las pensiones –sobre todo las pensiones no contributivas y otras transferencias asistenciales–. En algunos países, la cobertura contributiva de la población mayor también se incrementó (sobre todo en Argentina, gracias a la moratoria), pero en otros sigue siendo extremadamente baja, especialmente para las mujeres (gráfico 2). En países como Bolivia y República Dominicana, el porcentaje de mujeres que reciben pensiones contributivas a la edad de 65 años y más es de solo del 16 % y del 11 %, respectivamente. Si bien aquí también se observa un pequeño incremento en el período de análisis (2000-2022), resulta marginal frente a la enorme brecha de protección que subsiste, con alrededor de cinco de cada seis mujeres sin cobertura.

En Chile y Costa Rica, la proporción de mujeres cubiertas por el sistema contributivo es algo mayor, pero incluso en estos casos la brecha es muy grande. En Chile, la cobertura se mantuvo

estancada en menos del 60 % durante todo el período analizado. En Costa Rica se observa un incremento importante, pero a pesar de ello todavía en 2022 solo el 40 % de las mujeres mayores de 65 años reciben una jubilación contributiva. Finalmente, Argentina es el país que registra la mayor tasa de cobertura contributiva, pero se trata en realidad de una cobertura semicontributiva empujada por la moratoria previsional, que explica el fuerte salto que se observa entre 2006 y 2013.

Gráfico 2. Mujeres de 65+ que declaran recibir una pensión contributiva. Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana y total América Latina, 2000-2022 (porcentajes)



Nota: El dato de 2022 corresponde a 2021 en Bolivia y República Dominicana.

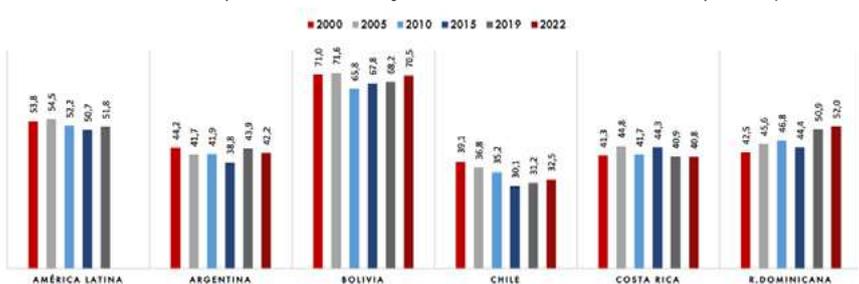
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (2023)..

En los sistemas contributivos, el acceso a la pensión por vejez está fuertemente condicionado por la inserción laboral en puestos informales (gráfico 3). Durante el período analizado, Chile es el país que presenta menores niveles de informalidad en el empleo femenino y una tendencia a la baja. En 2000, un 39 % de las mujeres ocupadas en Chile se desempeñaban en el “sector informal” (ocupaciones de baja productividad).¹³ En 2015, ese porcentaje descen-

¹³ Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (profesional y técnico o no) que trabaja en

dió a 30 % (nivel más bajo) y en el período pospandemia aumentó levemente hasta el 32 % en 2022. Argentina, Costa Rica y República Dominicana presentaban perfiles similares respecto de la informalidad de la ocupación de las mujeres a inicios del período: entre el 41 % y el 44 % del total de mujeres ocupadas en el sector informal. Sin embargo, en el período prepandemia y pospandemia, en República Dominicana se observa un aumento más pronunciado de la informalidad, hasta alcanzar el 52 % de las mujeres ocupadas, mientras que en Argentina y Costa Rica los niveles se mantienen relativamente estables (CEPAL, 2024b). La persistencia de altos niveles de informalidad en las trayectorias laborales femeninas en América Latina representa un gran desafío para el acceso a pensiones por vejez en regímenes contributivos –un problema que no pudo ser superado ni reducido de manera estable durante el período de crecimiento económico y expansión de la protección social de la primera década de los 2000–.

Gráfico 3. Mujeres en el sector informal (ocupaciones de baja productividad). Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana y total América Latina, 2000-2022 (porcentajes)



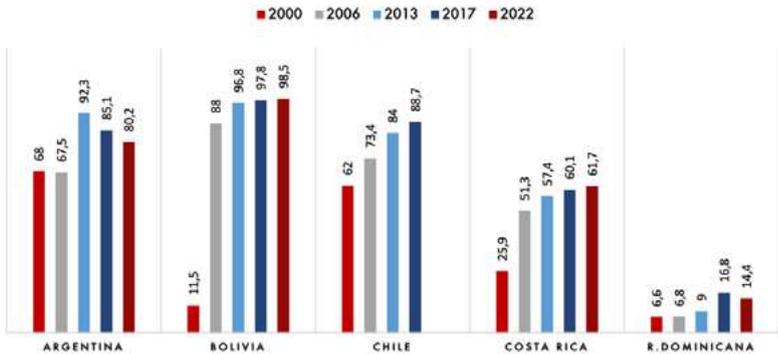
Fuente: CEPAL (2024e).

En este contexto de alta informalidad, que persiste incluso en períodos de estabilidad y crecimiento económico, la combinación de

empresas con hasta cinco empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica) (CEPAL, 2024).

pensiones contributivas y no contributivas permite incrementar sustancialmente la tasa de cobertura de las mujeres mayores (gráfico 4). El sistema contributivo tiene serias dificultades para ofrecer protección universal a las mujeres en el conjunto de países estudiados, y en toda América Latina (excepto en Argentina, donde justamente pudo expandirse con la moratoria, es decir, relajando los requisitos contributivos). Esto es particularmente evidente en el caso de Bolivia, donde la pensión no contributiva es universal, así como también en Chile, donde la pensión no contributiva ha avanzado hacia un proceso de universalización. Si bien los datos presentados en el gráfico 4, para el caso de Chile, solo llegan al año 2017 (es decir, antes de la implementación de la PGU), la cobertura de las mujeres de 65 años y más estaba cercana al 90 %, superando a Argentina en este aspecto. En República Dominicana, donde la pensión no contributiva recién está comenzando a implementarse, la cobertura de las mujeres se mantiene en niveles extremadamente bajos.

Gráfico 4. Mujeres de 65+ que declaran recibir una pensión contributiva o no contributiva. Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana y total América Latina, 2000-2022 (en porcentajes)



Nota: El dato de 2022 corresponde a 2021 en Bolivia y República Dominicana.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

Finalmente, la capacidad de protección social efectiva que tienen los sistemas de pensiones depende de una combinación de cobertura y suficiencia, es decir, del monto de las prestaciones y del porcentaje de la población que alcanzan. Un indicador de la capacidad de protección de los sistemas de pensiones para las mujeres es el porcentaje de las mujeres mayores de 65 años sin una pensión suficiente. En este indicador, la población sin una pensión suficiente incluye a quienes no reciben ninguna prestación (sin cobertura) y a quienes reciben una prestación por debajo de la línea de pobreza (cobertura por monto insuficiente) (gráfico 5).

En Bolivia y República Dominicana, la proporción de mujeres con protección insuficiente es muy elevada en todos los quintiles de ingreso. En Bolivia, casi la totalidad de las mujeres mayores de 65 años del 40 % más pobre tienen protección insuficiente, y la enorme mayoría de las mujeres en los quintiles restantes. Esto sucede incluso cuando la Renta Dignidad es universal, como consecuencia del bajo monto de las prestaciones que ofrece, combinada con la muy baja cobertura del sistema contributivo, sobre todo para las mujeres. Situación similar se observa en la República Dominicana, donde más del 90 % de las mujeres mayores que se ubican en los dos quintiles de menores ingresos tienen protección insuficiente, situación que se repite para el 86 % de las mujeres de los dos quintiles siguientes e incluso para el 71 % de las mujeres del quintil más rico.

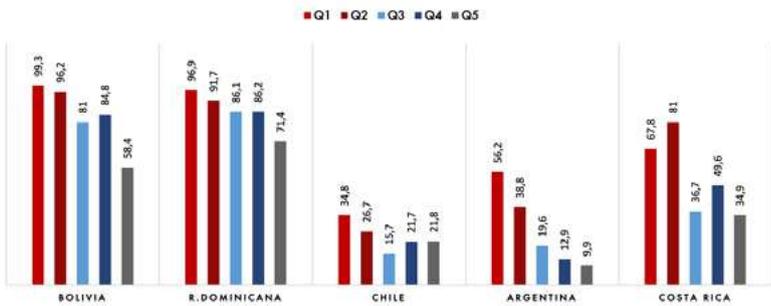
Un panorama diferente se presenta en Chile y Argentina, donde una mayor cantidad de adultos mayores obtiene ingresos de pensiones. Siguiendo los datos de la OIT (2022), en Argentina el 69 % de las personas (ambos sexos) mayores de 65 años recibe ingresos por pensión o jubilación y otro 8 % combina jubilaciones con ingresos laborales, mientras que en Chile esta situación involucra a poco más de la mitad de las personas mayores. En Chile, el 35 % de las mujeres del quintil más pobre no tiene pensiones suficientes, porcentaje que se reduce en los demás quintiles al 16 % y hasta el 27 % de la población. En Argentina, la cobertura es mayor, pero el

monto de las pensiones no siempre es suficiente y las diferencias entre quintiles son grandes. En el primer quintil, el 56 % de las mujeres tiene protección insuficiente, mientras que en el quintil de mayores ingresos solo el 10 %.

Finalmente, Costa Rica se encuentra en una situación intermedia entre los países analizados, también con marcadas diferencias entre quintiles y un porcentaje muy alto de mujeres sin protección suficiente, que alcanza al 68 % y 81 % en los quintiles uno y dos, respectivamente. En el quintil de mayores ingresos la proporción es aún importante (35 %), aunque mucho menor.

La insuficiencia de las pensiones tiene que ver con los múltiples factores que afectan el ingreso previsional analizados en este informe, incluyendo las trayectorias laborales, los mecanismos de cálculo e indexación de las pensiones contributivas, y la suficiencia y alcance de los programas no contributivos.

Gráfico 5. Porcentaje de mujeres de 65 años y más con protección insuficiente, según quintiles de ingreso per cápita. Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y República Dominicana, 2022



Nota: Protección insuficiente incluye personas sin acceso a una pensión o con pensiones por debajo de la línea de pobreza.

Fuente: CEPAL (2024b).

Conclusión

Durante las pasadas dos décadas, las limitaciones de los sistemas previsionales reformados durante los años ochenta y noventa para ofrecer cobertura plena y suficiente a la población mayor pasaron a ser un elemento central en la agenda pública y en las movilizaciones sociales de algunos países. El estallido social en Chile de 2019 y las numerosas movilizaciones críticas al sistema de AFP dejaron en claro que era fundamental una reforma previsional que hiciera más solidario y efectivo el sistema previsional. Las luchas feministas extendidas por toda la región en demanda de igualdad de género en múltiples espacios de la vida social, económica y política echaron también luz sobre las dificultades que las mujeres enfrentan para ejercer sus derechos sociales y económicos, incluyendo el acceso a una pensión adecuada y la desigual distribución del trabajo de cuidado en nuestras sociedades.

¿Qué respuesta ofrecieron los países en este contexto? ¿En qué medida, y con qué resultados, reformularon sus sistemas previsionales para fomentar la igualdad de hombres y mujeres? ¿Cuáles han sido los avances y cuáles son los desafíos que persisten? La desigualdad de género en los sistemas previsionales no es un resultado aislado, es el producto de relaciones sociales de género que se expresan en las instituciones, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso y del poder. En los sistemas contributivos de pensiones, las desigualdades que persisten en el mercado laboral se trasladan a las prestaciones del sistema previsional, y resultan en una protección menor y menos accesible para las mujeres respecto de los hombres. La poca consideración del trabajo de cuidados (remunerado y no remunerado) en el diseño de los sistemas de pensiones llega al punto que en algunos países el trabajo de cuidado remunerado en los hogares (trabajo doméstico) no se encuentra incluido en el sistema previsional.

Desde el inicio de los años 2000, se produjeron avances significativos en la región, pero su alcance e intensidad varía entre países. Algunos países avanzaron mucho en términos de cobertura, alcanzando cobertura casi plena para las mujeres (Argentina, Bolivia, Chile), y redujeron las brechas de género en el acceso a una pensión a través de pensiones no contributivas de amplio alcance (la PBSV y la PGU en Chile y la Renta Dignidad en Bolivia) o facilidades de acceso (la moratoria en Argentina). Estos programas permitieron alcanzar la paridad de género en la cobertura básica. Varios países, incluidos Argentina, Chile y Bolivia, implementaron compensaciones por el tiempo de cuidado de las madres reconociéndoles un período contributivo por cada hijo, que les puede facilitar el acceso a una jubilación y/o incluso en algunos casos les permite aumentar las prestaciones. En algunos países se modificaron ciertas reglas del sistema de capitalización que ponían en riesgo la igualdad de género, o directamente eliminaron (como Argentina) dicho sistema. Finalmente, algunos de los países analizados mejoraron el reconocimiento de los derechos a la seguridad social de las trabajadoras domésticas.

Sin embargo, no todos los países avanzaron con reformas sustantivas. Algunos tienen aún una brecha de cobertura muy amplia, pensiones muy bajas para las mujeres y pocas garantías mínimas que redundan en altos niveles de desprotección para las mujeres en la vejez. La trayectoria ha sido positiva, pero los avances fueron insuficientes, y en algunos casos muy marginales. La alta incidencia de la informalidad pone en evidencia la importancia de las pensiones no contributivas para alcanzar una garantía mínima de protección en la vejez. Estas prestaciones han tenido un desarrollo muy significativo en la región durante los últimos veinte años. Sin embargo, las prestaciones muchas veces son demasiado bajas para evitar la pobreza, y en algunos países su cobertura sigue siendo muy limitada e insuficiente para cubrir la enorme brecha que deja el sistema contributivo.

El análisis realizado en este capítulo pone en evidencia la persistencia de mecanismos de exclusión de las mujeres de la protección durante la vejez y los enormes desafíos pendientes para avanzar en cobertura y suficiencia de los sistemas de pensiones latinoamericanos. También da cuenta de la necesidad de impulsar cambios más estructurales que permitan fomentar relaciones de género más igualitarias y políticas públicas con perspectiva de género para construir, en ese marco, un sistema previsional que se adapte a las trayectorias de vida de las mujeres de diferentes ocupaciones y estratos sociales y garantice una protección adecuada para todas ellas.

Bibliografía

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2022a). Alcance de la Seguridad Social. Personas aportantes y beneficiarias. Tema especial: Trabajadoras de Casas Particulares. Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ass-lmyp-12-diciembre-2022-actualizado-20221229.pdf>

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2022b). Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. Observatorio de la Seguridad Social. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2023-10/Documento%20Cuidados_octubre%202023.pdf

Arenas de Mesa, Alberto y Montecinos, Verónica (1999). The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean reform. *Latin American Research Review*, 34(3), 7-37.

Arenas de Mesa Alberto y Gana Cornejo, Pamela (2001). *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*. Santiago: CEPAL.

Arenas de Mesa, Alberto y Gana Cornejo, Pamela (2003). Protección social, pensiones y género en Chile. En Fabio Bertranou y Alberto Arenas de Mesa (eds.), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Arenas de Mesa, Alberto (2010). *Historia de la Reforma Previsional en Chile. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Arza, Camila (2008). The limits of pension privatization: Lessons from Argentine experience. *World Development*, 36(12), 2696-2712.

Arza, Camila (2009). Back to the state: Pension fund nationalization in Argentina. Documento de Trabajo n.º 73. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Arza, Camila (2012a). Extending coverage under the Argentinian pension system: Distribution of Access and prospects for universal coverage. *International Social Security Review*, 65(2), 29-49.

Arza, Camila (2012b). Who gets what? Distributional principles and impacts of the Argentine pension system. *Tempo do Mundo*, 4(2), 171-194.

Arza, Camila (2012c). *Pension reforms and gender equality in Latin America*. Génova: United Nations Research Institute for Social Development.

Arza, Camila (2015). *The gender dimensions of pension systems: Policies and constraints for the protection of women*. Nueva York: UN-Women.

Arza, Camila (2017a). Non-contributory benefits, pension re-reforms and the social protection of older women in Latin America. *Social Policy and Society*, 16(3), 361-375.

Arza, Camila (2017b). *El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género ¿Qué dice la experiencia europea?* Santiago: CEPAL.

Arza, Camila (2019). Basic old age protection in Latin America: Non-contributory pensions, coverage expansion strategies and ageing patterns across countries. *Population and Development Review*, 45(S1), 23-45.

Arza, Camila (2022). El sistema previsional argentino: reformas, contra-reformas y nudos críticos para la protección económica de las personas mayores. En Gustavo Gamallo (ed.), *De Alfonsín a Macri: democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: Eudeba.

Arza, Camila y Martínez Franzoni, Juliana (2018). A long decade of gendering social policy in Latin America: Transformative steps and inequality traps. En Sheila Shaver (ed.), *Handbook of Gender and Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Asociación Internacional de la Seguridad Social [ISSA] (2020). *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019*. Washington D. C.

Asociación Internacional de la Seguridad Social [ISSA] (2023). *International update: Recent developments in foreign public and private pensions*.

Banco Interamericano de Desarrollo (2023). *Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS)*.

Banco Mundial (2023). *Women, business and the law 2024* [base de datos]. <https://wbl.worldbank.org/en/wbl>

Barrientos, Armando (1998). Pension reform, personal pensions and gender differences in pension coverage. *World Development*, 26(1), 125-137.

Batthyány, Karina (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. Santiago: CEPAL/Cooperación Española.

Berstein, Solange et al. (2006). Chilean pension reform: coverage facts and policy alternatives. *Economía*, 6(2), 227-279.

Berstein, Solange et al. (ed.) (2009). *Chile 2008: Una reforma previsional de segunda generación*. Santiago: Superintendencia de Pensiones.

Bertranou, Fabio y Arenas de Mesa, Alberto (eds.) (2003). *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: OIT.

Bertranou, Fabio; Solorio, Carmen y van Ginneken, Wouter (eds.) (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: OIT.

Bettio, Francesca; Tinios, Platon y Betti, Gianni (2013). *The gender gap in pensions in the EU*. Luxemburgo: European Commission.

Birgin, Haydée y Laura Pautassi (2001). *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina*. Santiago: CEPAL.

Brooks, Sarah (2009). *Social protection and the market in Latin America. The transformation of social security institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

Calderón, Fabián (2022) Análisis del Sistema Integral de Pensiones en Bolivia: una década después. *ARU SEARCH: Revista de Investigación Aplicada de Economía Social y Desarrollo*, (1), 105-134.

Carpenter, Sergio (2021) Una mirada sobre las pensiones no contributivas. En Berenice Patricia Ramírez López y Sergio Carpenter (coords.), *Seguridad Social Latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.

Carpenter, Sergio (2020). La movilidad en debate. IADE-Realidad Económica. <https://www.iade.org.ar/noticias/la-movilidad-previsional-argentina-en-debate>

Castaño, Pablo (2018). Leyes, legitimidad y lucha: lecciones de las políticas sobre derechos de las trabajadoras del hogar en Bolivia. Nota de Política n.º 17. WIEGO.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). *De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024a) Tasa de participación según sexo. CEPALS-TATS. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024b). Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). CEPALS-TATS. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=4&lang=es>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024c). Base de datos de programas de protección social no contributiva. <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/bases-de-datos>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024d). Población sin ingresos propios, por sexo, grupo de edad y

área. CEPALSATAT. https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicator_id=3343&area_id=

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024e) CEPALSATAT Población ocupada urbana en empleos de baja productividad, por sexo https://statistics.cepal.org/portal/cepalsat/dashboard.html?indicator_id=252&area_id=627&lang=es

Comisión Interamericana de Mujeres [CIM] (2022). Derechos de las trabajadoras remuneradas del hogar en las Américas: avances y brechas persistentes. OEA. <https://www.oas.org/es/cim/docs/Derechos-TDH-ES.pdf>

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). Informe Final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Santiago.

Délano, Manuel (2010). *Reforma Previsional en Chile: protección social para todos*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Dion, Michelle (2008). Pension reform and gender equality. Lessons from pension reform in the Americas. En Stephen Kay y Tapen Sinha, *Lessons from Pension Reform in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.

Durán Valverde, Fabio (2002). Los programas de asistencia social en Costa Rica: el régimen no contributivo de pensiones. En Fabio Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: OIT.

Esquivel, Valeria (2011). *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. El Salvador: PNUD.

Esquivel, Valeria; Faur, Eleonor y Jelin, Elizabeth (eds.) (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES/UNFPA/UNICEF.

Federici, Silvia (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.

Frericks, Patricia y Maier, Robert (2007). *The gender pension gap: Effects of norms and reform policies*. En Camila Arza y Martín Kohli, *Pension reform in Europe. Politics, policies and outcomes* (175-195). Abingdon: Routledge.

Fultz, Eliana y Steinhilber, Silke (2004). Social security reform and gender equality: Recent experience in Central Europe. *International Labour Review*, 143(3), 249-273.

Ginn, Jay (2008). *Gender, pensions and the lifecourse. How pensions need to adapt to changing family forms*. Bristol: The Policy Press.

Goldsmith, Mary et al. (2010). *Hacia un fortalecimiento de derechos laborales en el trabajo de hogar. Algunas experiencias de América Latina*. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Instituto Nacional de Estadística [INE] (2024). Pensiones de jubilación del seguro social obligatorio por sexo y modalidad 2003-2022. Bolivia. <https://www.ine.gob.bo/index.php/registros-administrativos-seguridad-social>

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2017) ECE Sinopsis sobre empleo formal e informal nacional, según posición en el empleo y sexo. Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2023) ECE Sinopsis sobre empleo formal e informal nacional, según posición en el empleo y sexo. Costa Rica.

Jiménez Brito, Lourdes (2023). *Políticas de cuidados y seguridad social. Sistematización de buenas prácticas de políticas que reconozcan el trabajo de cuidado como vía de acceso a prestaciones de seguridad social*. CISS. <https://ciss-bienestar.org/2023/02/27/politicas-de-cuidados-y-seguridad-social/>

Madrid, Raúl (2003). *Retiring the state. The politics of pension privatization in Latin America and beyond*. Stanford: Stanford University Press.

Marco Navarro, Flavia (2002). *Factores Jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en el sistema de pensiones. Los casos de Argentina y Chile*. Santiago: CEPAL.

Marco Navarro, Flavia (2016). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. Santiago: CEPAL

Marco Navarro, Flavia (coord.) (2004). *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*. Santiago: CEPAL/Reino de los Países Bajos.

Martínez Franzoni, Juliana (2008). *Seguridad social y equidad de género en Costa Rica. Continuidades, cambios y retos*. San José de Costa Rica: FLACSO.

Mesa-Lago, Carmelo (2006). Structural pension reform –privatization- in Latin America. En Gordon Clark, Alicia Munnell y Michel Orszag, *The Oxford handbook of pensions and retirement income* (pp. 663-683). Oxford: Oxford University Press.

Mesa-Lago, Carmelo (2020). *Comentarios y recomendaciones sobre pensiones para el proyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social en la República Dominicana*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert.

Mesa-Lago, Carmelo (2022). *Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política*. Santiago: CEPAL.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN] (2016). Costa Rica: Estado de las pensiones. Régimen de invalidez, vejez y muerte. San José.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTESS] (2010). Boletín estadístico de la Seguridad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTESS] (2023). Boletín Estadístico. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Ñopo, Hugo y Barinas, Sócrates (2021). Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana. PNUD.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2016). *Formalizing domestic work*. Génova.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2021). *El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a 10 años del Convenio núm. 189*. Lima.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2022). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe. Tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores*. Santiago.

ONU Mujeres (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos*. Panamá.

ONU Mujeres, Organización Iberoamericana de Seguridad Social [OISS] y OIT (2022). *Acceso de las personas trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en Iberoamérica*.

Orloff, Anne (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and the Welfare States. *American Sociological Review*, 58(3), 303-328.

Pacheco, José Francisco; Elizondo, Hanzel y Pacheco, Juan Carlos (2020). *El sistema de pensiones en Costa Rica. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago: CEPAL.

Pautassi, Laura (2002). *Legislación previsional y equidad de género en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Pautassi, Laura (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL.

Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (coords.) (2013). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos.

Pereyra, Francisca (2017). *Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes*. Buenos Aires: OIT.

Pereyra, Francisca y Poblete, Lorena (2024). La persistencia de la informalidad en el trabajo doméstico remunerado en Argentina. *Revista Internacional del Trabajo*, 143.

Poblete, Lorena (2022). La invisibilidad del trabajo doméstico por horas en Argentina. Un análisis del cambio institucional durante el siglo XXI. *Trabajo y Sociedad*, (39), 335-355.

Poblete, Lorena (en prensa). El Convenio 189 de la OIT como catalizador del movimiento por los derechos de las trabajadoras domésticas en América Latina. En Erynn Casanova et al., *Mujeres, trabajadoras, y ¡mucho más! Los desafíos del trabajo del hogar en América Latina*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2024). *Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile (1980-2023)*. Santiago.

Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la Situación de las Personas Adultas Mayores (2022). *La situación de las personas adultas mayores que residen en el ámbito rural de la región iberoamericana*. VI Informe del Observatorio sobre Personas Adultas Mayores.

Robles Cordero, Edgar (2019). *El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos*. San José: Academia de Centro América.

Rodríguez Enríquez, Corina (2012). La cuestión del cuidado ¿el eslabón perdido del análisis económico? *Revista de la CEPAL*, (106), 23-36.

Rofman, Rafael; Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (eds.) (2013). *Más allá de las pensiones contributivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Rofman, Rafael; Fajnzylber, Eduardo y Herrera, Germán (2009). *Reformando las reformas previsionales: las recientes iniciativas adoptadas por Argentina y Chile*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Rofman, Rafael y Grushka, Carlos (2003). Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina. En Fabio Bertranou y Alberto Arenas de Mesa (eds.), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago: OIT.

Rofman, Rafael y Oliveri, María Laura (2011). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Banco Mundial.

Superintendencia de Pensiones (2018). *El Sistema de Pensiones a 16 años de la reforma*. Santo Domingo.

Superintendencia de Pensiones (2023). Informe de género sobre el Sistema de pensiones y seguro de cesantía. Reporte anual. Santiago.

Sojo, Ana (2011). *De la evanescencia a la mira. El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina*. Santiago: CEPAL/Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo/GIZ.

Tizziani, Ania; Poblete, Lorena y Pereyra, Francisca (2024). Modalidades de contratación a medida. La intermediación digital en el trabajo doméstico en Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, (89), 119-139 <https://doi.org/10.7440/res89.2024.07>

Yañez, Sonia (2010). *La dimensión de género en la Reforma Previsional chilena (Ley N° 20.255 de Reforma de Pensiones)*. Santiago: CEPAL.

Sistemas previsionales y desigualdades de género en países del Caribe anglófono

Una cuestión de derechos

*Yamirka Robert Brady, Amanda de la Caridad Dunet Marciel
y Carlos Rafael Labrada Rodríguez*

*A los países del Caribe anglófono, en especial,
a Antigua y Barbuda, Belice y Barbados*

Introducción

El informe que se presenta aborda el campo de las desigualdades sociales, una temática de impacto internacional multidimensional en el debate político contemporáneo, cuyo atractivo para el campo académico tiene un valor agregado cuando se vincula con el género, con los sistemas previsionales y se aborda con un enfoque de derechos, bien asentado en programas y documentos jurídicos internacionales. En correspondencia, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) establece obligaciones a los Estados para el enfrentamiento de las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres en función de garantizar una equidad de género global y con ello un desarrollo humano y social sostenible.

Asimismo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contempla entre sus objetivos lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; sin embargo, se ha planteado que la desigualdad de género es un problema común a gran parte de los sistemas de pensiones del mundo y reflejan el resultado acumulado de desigualdades que se producen y reproducen a lo largo de la vida (Arza, 2017).

El género es uno de los ejes que estructuran y reproducen la matriz de la desigualdad en la región de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) y ello se manifiesta en el ámbito del trabajo y la protección social, a pesar de que la seguridad social también es un derecho humano inalienable, reconocido en instrumentos legales y programas universales entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (Parte III, artículo 9) y las normativas de la Organización Internacional del trabajo (OIT), en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952. Como complemento a esta premisa, si bien debemos reconocer que algunos países de la región como Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay han reformado su sistema de pensiones, los cambios en materia de género han sido apenas significativos, tal como expresan algunos investigadores del gremio. Entre ellos, Marco Navarro (2004), quien referencia los estudios nacionales y regionales provenientes del proyecto “Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina” para plantear que las reformas acometidas implicaron un cambio de paradigma respecto de la seguridad social, pero se mantuvieron muchos prejuicios y estereotipos de género.

En México, según Morales (2021), la reciente reforma aplicada a las pensiones de retiro reguladas en la Ley del Seguro Social (LSS) no se ocupó de la dimensión de género a pesar del avance sobre el tema en otros campos. En la misma perspectiva, explica Arenas de Mesa (2019) que la dimensión de género no ha sido considerada

como un factor central en los sistemas de pensiones porque los encargados de diseñar políticas asumen que los sistemas previsionales son neutros en cuanto a las desigualdades y discriminaciones que enfrentan hombres y mujeres en la sociedad. Para Sergio Carpenter y colaboradores: “Estudiar sistemas previsionales desde el enfoque de género supone abordar una cuestión de gran relevancia para contribuir a lograr la igualdad entre hombres y mujeres en la región” (Carpenter et al., 2022, p. 2).

En consonancia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) e investigadores sociales vinculados a otras instituciones académicas han venido desarrollando investigaciones sobre el tema. Sin embargo, predomina el enfoque cuantitativo y no se describe la naturaleza del fenómeno en todos los países de la región, quedando relegados los del Caribe de habla inglesa. ¿Cuáles son las características de los sistemas previsionales en el Caribe anglófono? ¿Constituyen las desigualdades de género una situación real en esta región como ocurre en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe? ¿Qué nos dicen las estadísticas? ¿Cuál es la perspectiva de quienes toman decisiones y de la población de estos países respecto al funcionamiento de los sistemas previsionales en general y sobre las desigualdades de género en particular?

Sin lugar a dudas, ante un mundo relativamente desconocido de esta subregión del Caribe de la que se conocen pocas estadísticas y estudios, las ciencias sociales tienen grandes desafíos. En nuestro caso, nos insertamos en el estudio de la temática con la realización de una investigación, aún en fase exploratoria, que tiene por objetivo general: analizar la magnitud de las desigualdades de género en los sistemas previsionales en países del Caribe anglófono. El objetivo específico: caracterizar la estructura y funcionamiento del sistema de pensiones en los países seleccionados.

La investigación se realiza desde Cuba y particularmente desde Santiago de Cuba, una de las provincias orientales de ese país insular. Se selecciona como unidad de análisis la región del Caribe anglófono, específicamente los países Antigua y Barbuda, Belice y Barbados al constituirse en escenarios concretos de manifestación del problema donde los antecedentes consultados, la caracterización territorial –en gran medida en inglés– y los datos provenientes de prestigiosas fuentes como la OIT y la CEPAL –a pesar de su dispersión y escasez para el caso del Caribe anglófono– arrojan luz para encauzar el proceso investigativo, consumado desde una metodología a distancia a partir del uso de la revisión sistemática de la literatura, del análisis de documentos estadísticos y de la realización de entrevistas *online* y presenciales.

Los resultados alcanzados viabilizan la construcción de este informe, estructurado en una introducción y cinco secciones, además de la bibliografía y anexos. En la primera sección, se hacen algunas precisiones en relación a los conceptos claves de la investigación. En la segunda, se valora el tratamiento a la región del Caribe anglófono en los estudios sobre sistemas previsionales y desigualdades de género, lo que contribuye a justificar la necesidad del estudio y su novedad. En la tercera, se aborda la metodología con énfasis en la descripción de los métodos y técnicas de investigación social utilizados. En la cuarta, se caracterizan los sistemas previsionales de los países Antigua y Barbuda, Barbados y Belice como casos independientes y se analiza la magnitud de las desigualdades de género en sus sistemas de pensiones. Luego se hace referencia a las consideraciones finales del estudio, a la bibliografía y a los anexos.

Precisiones sobre los conceptos claves: sistemas previsionales y desigualdades de género

Se destina esta sección inicial para hacer algunas precisiones sobre los conceptos claves de la investigación. En primer lugar, porque valoramos que la sociedad es la principal destinataria de las investigaciones sociales, y en este sentido el esclarecimiento de términos y de la posición de los/as autores/as resulta vital para la comprensión de los hallazgos investigativos, que tal vez pudieran emplearse en la toma de decisiones a distintos niveles de la estructura social. En segunda instancia, consideramos que, si la definición del constructo sistemas previsionales es bien consensuada en la literatura académica y de fácil comprensión, no ocurre lo mismo en lo concerniente a las desigualdades de género.

Huelga aclarar que partimos de la premisa de que no toda diferencia constituye una desigualdad social. “Para que una diferencia se convierta en desigualdad mediará un proceso social y político” (Coloma, 2018, p. 11). En nuestra consideración, la desigualdad trasciende las diferencias naturales que existen entre los individuos y grupos para configurarse como diferencias estructurales en el marco de relaciones asimétricas o jerárquicas respecto a una cualidad social, que puede ser de oportunidades y derechos, en uno o diferentes ámbitos sociales (económico, social, político, etc.). He aquí cuando las diferencias entre individuos y grupos se constituyen en preocupación del Estado y entran a la agenda de las políticas públicas. Las desigualdades son un estado, pero resultado de un proceso de expropiación social sobre la base de relaciones de poder. Ya planteaba Reygadas (2008) que: “La desigualdad no puede comprenderse al margen de las relaciones de poder que operan en diferentes niveles y dimensiones de la vida social” (2008, p. 10).

Se considera además que el género, que es estructura social y orden simbólico, “no existe de igual modo en todas partes” (Guasch, 2006, p. 16); sin embargo, el discurso que lo acompaña, a veces

transversaliza las estructuras sociales y las agendas de acción política desde un enfoque unidireccional que acentúa la mirada en los derechos de la mujer, como si las desigualdades históricas que las han afectado constituyeran una generalidad en todos los tiempos y contextos.

En este informe se estudia el género desde un enfoque integral bidireccional, encausado en identificar las desigualdades que perjudican a las mujeres pero también a los hombres, sin descuidar que, aunque en las relaciones de género subyace el machismo que afecta a ambos sexos, históricamente las brechas de género han causado mayor perjuicio a las mujeres, pues como escribe la Chilena María José Azócar, el género naturaliza actividades, áreas de especialización, salarios o carreras profesionales que sistemáticamente privilegian el lado masculino por sobre el femenino (Azócar, 2015), y esto realmente es la tendencia. No obstante, debemos reconocer que en las relaciones de género los hombres pueden estar en desventaja respecto a algún hecho o acontecimiento social. En efecto, hemos considerado que las desigualdades de esta naturaleza, en relación con la posición que ocupan los hombres y las mujeres en algunas estructuras o situaciones concretas, pueden ser *de jerarquía superior masculina o femenina*.¹ Definimos entonces las desigualdades de género en los sistemas previsionales como las *circunstancias sociales de relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres que legitiman la supremacía de unos respecto a otros en lo concerniente a las oportunidades y/o derechos en el campo de la seguridad social, sobre la base de la configuración de procesos históricos de relaciones de poder*.

Desde otro ángulo, se asume que los sistemas previsionales (SP) o de pensiones constituyen “un programa de transferencias instituido por el Estado, con el objetivo de asegurar la provisión de ingresos suficientes a la mayoría de adultos mayores” (Bellina,

¹ Ambos conceptos y la definición sobre desigualdades de género en los sistemas previsionales fueron creados por el equipo durante el proceso de investigación.

2010, p. 77). De modo que el sistema está asociado a la suavización del consumo, pero no es privativo de este grupo poblacional. Su objetivo primordial es “asegurar ingresos a lo largo del ciclo de la vida en casos de invalidez (accidentes o enfermedades laborales), sobrevivencia (en caso de que fallezca el proveedor) y en la vejez (jubilación)” (Rivera, 2020, p. 2) y “garantizar el bienestar de los mismos y no el uso de los fondos previsionales como vía de acumulación financiera o alimento para mercados especulativos” (Gentili y Vommaro, 2018, p. 10).

El desarrollo de los SP, como tendencia, se evalúa considerando la tríada de objetivos: cobertura, suficiencia y sostenibilidad. La definición de cobertura más utilizada apunta a la proporción de la población protegida por el sistema (Bellina, 2010; Casalí y Bertranou, 2022), aunque la OIT se refiere además al acceso efectivo a prestaciones (OIT, 2018). La cobertura puede analizarse a partir de dos puntos de vista esenciales que explica Arenas de Mesa (2019) a partir de los conceptos “cobertura de activos y pasivos”, de utilidad metodológica para la investigación que realizamos.

La cobertura de activos es la proporción de la población activa asegurada en el mercado laboral contra invalidez y muerte y la proporción de personas que en el futuro tendrán derecho a una pensión de vejez. Se concentra generalmente en las personas que se encuentran en el mercado del trabajo formal y cotizan al sistema de pensiones. La cobertura de los pasivos o de pensionados está asociada a la proporción de personas mayores que recibe una pensión (Arenas de Mesa, 2019).

En lo tocante a la categoría suficiencia, advierte Bellina (2010) que es el nivel de beneficios y la capacidad de quienes los reciben de mantener un estándar de consumo “suficiente”. Y la sostenibilidad es la capacidad de la sociedad para mantener el sistema en funcionamiento a largo plazo sin caer en la insolvencia ni provocar crisis en las finanzas públicas.

Realizadas estas precisiones conceptuales, es importante subrayar que la previsión social es un derecho internacional que se

concreta en la garantía de protección social y bienestar que asiste a los trabajadores y trabajadoras al momento de la vejez o ante situaciones de incapacidad, el cual goza de reconocimiento constitucional en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (Gentili y Vommaro, 2018). Sin embargo, “el reconocimiento normativo suele ser insuficiente cuando no existen mecanismos que garanticen de manera real y efectiva el goce de un aporte jubilatorio que permita alcanzar una vida digna, que valga la pena ser vivida” (Gentili y Vommaro, 2018, p. 10), ni cuando las desigualdades sociales nuclea estos procesos estructurales.

Para la investigadora María Jesús Vara (2011), cuando los sistemas de pensiones se analizan desde la perspectiva de género, las diferencias en detrimento de las mujeres son notables en dos aspectos: quiénes tienen derecho a percibir esas pensiones y cuál es la cuantía de las mismas. En los resultados de la investigación, se analizarán ambas cuestiones desde el enfoque bidireccional integrador que defendemos. Precisemos antes el lugar que ocupa el Caribe anglófono en el estudio sobre el objeto y la metodología empleada en la investigación.

El lugar del Caribe anglófono en los estudios sobre desigualdades de género en los sistemas previsionales

El ámbito científico no escapa a los mecanismos estructurales de diferenciación entre los objetos, hechos o fenómenos sociales. Sobre este aspecto, destaca Polino:

La ciencia tiene numerosos públicos y éstos se caracterizan por oportunidades desiguales en educación científico-tecnológica, acceso a información o participación cultural y política. Los individuos y grupos sociales mejor posicionados tienen más probabilidades de acceder a los beneficios simbólicos de la cultura de la

ciencia, mientras que, por el contrario, grandes grupos de la población permanecen relegados o excluidos (2019, p. 3).

A tono con lo planteado, no todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con la misma legitimidad de representación en las publicaciones sobre sistemas previsionales en general y sobre desigualdades de género en dichos sistemas en particular. Como tendencia, el tema se aborda en la región desde la misma perspectiva de las desigualdades que algunos/as autores/as cuestionan, pues los estudios están enfocados en la subregión de América Latina, en tanto el Caribe, y en especial el Caribe de habla inglesa, se analiza de forma parcial, sesgada o simplemente no se incluye en las estadísticas o reportes de investigación sobre el tema. Sin lugar a dudas, la investigación científica, y con ello la selección de temas y contextos, es un acto de poder que puede limitar la comprensión científico-global de los hechos, procesos y fenómenos de la realidad social.

Concretamente, ¿qué lugar ocupa la región del Caribe anglófono en los estudios publicados sobre el tema en América Latina y el Caribe, al menos en los últimos diez años?

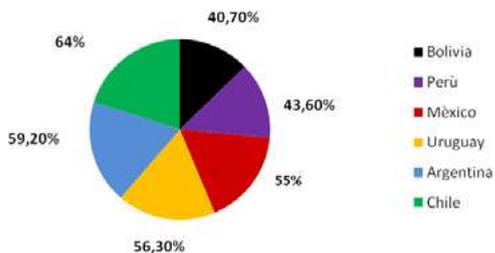
Desde un análisis de 103 materiales, correspondientes al período 2014-2023,² se puede concretar que se ha producido una prolífera e interesante literatura sobre los sistemas previsionales en América Latina y el Caribe. Se visualiza que algunos/as autores/as aportan estadísticas y otros conocimientos que contribuyen a la caracterización y/o comprensión del funcionamiento de dichos sistemas, entre ellos/as: Arza y Chahbenderian (2014); Cecchini (2014, 2016); Repetto (2014); Damián y Rosales (2014); Schwarzer (2014); Rivas y Silva (2015); Bernal (2016); Nassar (2016); Colina (2018); Rosado (2018); Altamirano et al. (2018); Castillo (2018); Apella (2019); Cristeche (2019); Gaiada, Guinsburg y Calabria (2020); Cardozo (2020); Arena de Mesa (2020); Miranda (2020); Maldonado (2021);

² Se revisaron 103 materiales. De ellos, sesenta artículos (58,2 %), treinta y nueve libros (37,8 %) y cuatro tesis (3,8 %). Se profundiza en la sección de la metodología.

Dufrechou (2023) y Vega (2023). Otros/as investigadores/as se refieren, además, en mayor o menos medida, al modo en que se manifiestan las desigualdades de género en estos sistemas aportando datos o valoraciones sobre las brechas de género y las desventajas sociales en relación a la mujer. Este enfoque es representado por el menor número de autores/as. Se destacan: Di Costa (2014); Hopenhayn (2014); Marco Navarro (2016); Aranco (2018); Vommaro y Rodríguez (2018); Atlatenco, De la Garza y Guzmán (2019); Atlatenco, De la Garza y Hernández (2020); CEPAL (2019a, 2019b, 2022a, 2022b, 2023); Pizarro (2020); Carpenter et al. (2022); Mesa-Lago (2023) y Morales (2023).

En el marco de esta producción, es plausible en cantidad y calidad la contribución de organizaciones como la CEPAL, CLACSO, la CISS y la OIT; no obstante, al analizar los 103 materiales consultados concluimos que predomina el enfoque economicista, cuantitativo, con menor representación de la perspectiva cualitativa. Asimismo, cuando se hacen estudios por países sobre sistemas previsionales, Chile, Argentina, Uruguay, México, Perú y Bolivia se encuentran entre los más representados.

Gráfico 1. Países más representados en los estudios sobre sistemas previsionales y desigualdades de género en América Latina y el Caribe

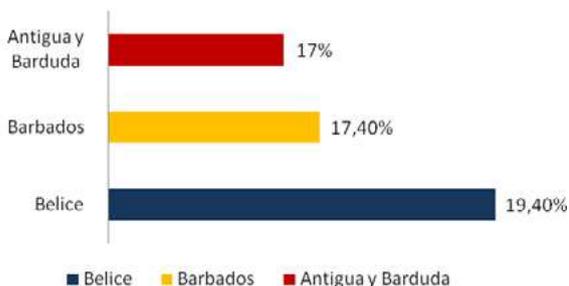


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la investigación.

Por otro lado, se observa un bajo nivel de tratamiento de la región del Caribe anglófono y específicamente de los países de Antigua y

Barbuda, Barbados y Belice, con niveles de representación de 17 %, 17,40 % y 19,40 % respectivamente, como puede observarse en el gráfico 2.

Gráfico 2. Porcentaje de representación de los países Antigua y Barbuda, Barbados y Belice en los estudios sobre sistemas previsionales y desigualdades de género en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la investigación.

Aunque es escasa la literatura producida sobre sistemas previsionales en el Caribe de habla inglesa, desde finales de los noventa del siglo pasado hubo algunas aproximaciones, entre las que destacan cuatro artículos integradores que constituyen significativos referentes sobre el tema. Es el caso de “La seguridad social en el Caribe de habla inglesa”, publicado por la CISS en 1995, que, en consideración de sus autores, constituye un intento ambicioso por reunir y unificar información sobre las características básicas de la seguridad social en el Caribe.

El segundo, “La protección social en el Caribe de habla inglesa”, lo publicó la CEPAL en el año 2007, con la autoría de Oliver Paddison, quien al reconocer la escasez de investigaciones sobre el tema se propone revelar el estado actual de los sistemas públicos de pensiones en el Caribe, su desempeño reciente, los desafíos que se presentan, y también recomienda vías de transformación. Su obra es de obligatoria referencia para abordar la génesis de los sistemas previsionales en la región.

El tercero, “Social Security Programs Throughout the World: The Américas, 2019”, publicado en inglés en el año 2020, describe las características de los sistemas de seguridad social en varios países de la región, analizados como casos independientes. En esta obra, se recogen aspectos relevantes que permiten conocer la tipología de los sistemas, los niveles de cobertura e ingreso, entre otros.

En el más reciente de estos trabajos, el capítulo “Principales características de los programas de pensiones de vejez de la seguridad social en América Latina y el Caribe, régimen general”, ubicado en el libro *Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de la seguridad social en Latinoamérica y El Caribe: Aspectos actuariales y de gobernanza*, Martha Miranda Muñoz (2020) examina las implicaciones de los tipos de sistemas de pensiones para la sostenibilidad financiera, para lo cual selecciona treinta y un países (dieciocho de Latinoamérica y trece del Caribe anglófono), entre ellos Antigua y Barbuda, Belice y Barbados.

A pesar de los aportes de las obras referenciadas, apenas se describe el estado actual de las desigualdades de género en los sistemas previsionales de la región del Caribe anglófono, lo que aporta relevancia a la investigación que realizamos, cuyo sustento metodológico se expone en el próximo apartado.

Metodología

El Caribe anglófono abarca los territorios de la región del Caribe en los que predomina o es oficial la lengua inglesa.³ Comprende dieciocho países, en su mayor parte independientes y antiguas colonias británicas: Antigua y Barbuda, Anguila, Bahamas, Belice, Dominica, Guyana, Islas Turcas y Caicos, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Barbados, Bermuda, Granada, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Montserrat y San

³ Aunque plantea Silva (2007) que este territorio avanza hacia una consolidación del español como primera lengua extranjera.

Vicente y las Granadinas, aunque se han considerado algunos países no anglófonos como Surinam y Haití (Silva, 2007).

La región, en su totalidad, representa un contexto apropiado para estudiar las desigualdades de género en los sistemas previsionales, debido a los bajos niveles de representatividad de los países que la conforman en la literatura científica sobre el tema; sin embargo, por disponibilidad de tiempo nos resulta imposible abarcar el universo y se seleccionan tres países con criterio intencional: Antigua y Barbuda, Belice y Barbados, al constituirse en escenarios concretos de manifestación del problema en los que se cumple el principio de viabilidad del estudio. Solo en estos territorios se facilitó el uso del método científico y la consiguiente aplicación de técnicas de investigación social como la entrevista –al menos para los casos de Belice y Antigua y Barbuda– con la finalidad de solventar la escasez de datos en las fuentes disponibles. En los tres casos, y desde un rol de investigador extracampo, se estudió la realidad desde Santiago de Cuba, la capital del Caribe en la mayor de las Antillas.

Los países seleccionados se analizaron como casos independientes, porque avalamos que “para entender el género en distintas culturas es preciso hacer un análisis particular de cada sociedad concreta y evitar generalizaciones de tipo etnocéntrico” (Guasch, 2006, p. 16). Asimismo, en la literatura consultada no suele haber analogía en la naturaleza de los datos estadísticos, lo que dificulta realizar comparaciones entre los tres países sobre la base de indicadores similares.

La investigación se materializa ponderando una estrategia metodológica que se nutre del enfoque mixto de investigación, cuya meta “no es remplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambas, combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales” (Hernández-Sampieri, Fernández y Baptista, 2014, p. 534). Desde esta perspectiva se realiza el estudio con el objetivo general de analizar la magnitud de las desigualdades de género en los sistemas

previsionales en países del Caribe anglófono y con el objetivo específico de caracterizar la estructura y funcionamiento del sistema de pensiones en los países seleccionados.

Como preámbulo del trabajo de campo y cumplimiento de los objetivos, se desarrollaron las siguientes tareas científicas:

1. Definición de los conceptos claves de la investigación: se ejecutó atendiendo a la importancia de visibilizar los significados que atribuimos a los términos *sistemas previsionales* y *desigualdades de género*.
2. Análisis crítico de la literatura de América Latina y el Caribe: resultó vital en términos de justificación del estudio en el Caribe anglófono y se cumplió desde la revisión sistemática de la literatura. Se examinaron artículos, libros y tesis seleccionados a partir del criterio de inclusión de que estudiaran los sistemas previsionales en América Latina y el Caribe en los últimos diez años (2014-2024) y que estuvieran ubicados en diferentes bases de datos de acceso abierto.

De esta manera, con la introducción de las palabras claves “sistemas previsionales en América Latina y el Caribe” en los buscadores del Google académico, Scielo, Redalyc y Doaj, se identificó un universo de 103 materiales estructurados en sesenta artículos (58,2 %), treinta y nueve libros (37,8 %) y cuatro tesis (3,8 %), los cuales se sistematizaron desde la estructuración en dos grupos. En el primer grupo se consideró la literatura que caracteriza los sistemas de pensiones en los países de América Latina y el Caribe (sesenta y dos trabajos, que equivale al 60,2 %) y en el segundo, los materiales que, además de aportar algún tipo de información para la caracterización de estos sistemas, tratan las desigualdades de género asociadas (cuarenta y uno, que equivale al 39,8 %). En ambos grupos se evalúa la literatura que hace referencia a los países constituidos en unidad de análisis de la investigación.

Procedimientos metodológicos para el cumplimiento de los objetivos de la investigación

Para la caracterización del sistema, se elaboraron preguntas científicas encaminadas a medir las dimensiones cobertura, suficiencia y sostenibilidad. Entre ellas: ¿Cuál es la tipología del sistema? ¿Cuál es el grado de cobertura del sistema previsional? ¿Cuál es la tasa de cotización y quién la financia? ¿Quiénes se benefician de las pensiones? ¿Cuál es la capacidad de las personas beneficiadas de mantener un estándar de consumo adecuado? ¿Se entregan beneficios no contributivos? En adición, se indaga en la evolución histórico-social del sistema y en su capacidad para mantenerse en funcionamiento a largo plazo, sin caer en la insolvencia ni provocar crisis fiscales.

El propósito de analizar la magnitud de las desigualdades de género en el sistema de pensiones condicionó identificar si ambos sexos tienen las mismas oportunidades y derechos para alcanzar un beneficio previsional (jubilación) en la etapa de la vejez. En tal sentido, se realizan comparaciones a partir de la variable sexo, seleccionando los indicadores de mayor tendencia en la literatura sobre el tema: participación laboral, edad de jubilación y nivel de ingreso de pensiones de vejez. Se especifica quiénes aportan al sistema y conforman la población económicamente activa y, en perspectiva de Vara (2011), quiénes tienen derecho a percibir esas pensiones y cuál es la cuantía de las mismas, de una forma comparativa.

Para responder a las preguntas formuladas y cumplir los objetivos, desde lo que concertamos denominar *el rol del investigador extracampo*, se aplican los métodos y técnicas de investigación social de la revisión sistemática de la literatura y de las entrevistas *online* y presenciales.

En relación con la revisión sistemática de la literatura, de los 103 materiales consultados para el conocimiento del estado del arte se seleccionan los que hacen referencia a los países Antigua y Barbuda, Belice y Barbados. Se priorizan los publicados en los

últimos cinco años para obtener datos cualitativos y cuantitativos actualizados.⁴

Con la finalidad de complementar la información, se acudió a la revisión de documentos estadísticos, en su mayoría en inglés. Algunos fueron inéditos y aportados al equipo de investigación por funcionarios/as de las instituciones de seguridad social de Antigua y Barbuda y Belice.⁵ En la tabla 1 se recogen los títulos de la documentación utilizada por país.

Tabla 1. Documentos utilizados por país con su identificación

País	Título del documento	(Identificación en los resultados)
Antigua y Barbuda	Antigua & Barbuda Social Security Board. ABSSB_Statistics_2018-2023, 2013.	(DA-1)
	Social Security Programs Throughout the World: The Américas-2019, 2020.	(DA-2)
	Antigua & Barbuda Social Security Board. Statistical abstract 2015-2017, 2018.	(DA-3)
	Voluntary National Review of Antigua & Barbuda, 2021.	(DA-4)
	Government of Antigua and Barbuda. Prospectus, 2023.	(DA-5)
	Observatorio Laboral de las Américas. Ficha informativa país. Antigua y Barbuda, 2021.	(DA-6)
	World Trade Organization. WT/TPR/S/437/Rev.1. Antigua y Barbuda, 2022.	(DA-7)
Jiménez, Lourdes. Nota técnica 11. Maternidad y seguridad social en el Caribe, 2022.	(DA-8)	
Belice	OPS y CISSCAD. Seguridad Social en Centroamérica y República Dominicana. Situación actual y desafíos, 2020.	(DBC-1)
	Vega, Leticia. Analysis and Policy Recommendations for the Social Security Retirement Pension Scheme in Belize, 2023.	(DBC-2)
	OIT. Panorama laboral 2023. América Latina y el Caribe, 2023.	(DBC-3)
	OPS. Perfil de país Belice, 2023.	(DBC-4)
	Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Belice, ficha técnica, 2020.	(DBC-5)
	Jiménez, Lourdes. Nota técnica 11. Maternidad y seguridad social en el Caribe, 2022.	(DBC-6)
Barbados	Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Tercer Sector Unidad de Recursos Humanos, Investigación y Estadística de Barbados. Digest of Statistics 2019-2021, 2022	(DB-1)
	Social Security Programs Throughout the World: The Américas-2019, 2020.	(DB-2)
	Voluntary National Review of Barbados, 2023.	(DB-3)
	Atlas mundial de datos. Barbados, 2023.	(DB-4)
	OIT. Panorama Laboral 2023 de América Latina y el Caribe, 2023.	(DB-5)
	Social Security Board Barbados.	(DB-6)
	Jiménez, Lourdes. Nota técnica 11. Maternidad y seguridad social en el Caribe, 2022.	(DB-7)

⁴ En el caso de Barbados, fue más difícil encontrar, en la información actualizada, la mayoría de los datos requeridos para la investigación.

⁵ Nos referimos a (DA-1) y (DBC-1) según identificación en cuadro 1.

La revisión de documentos se trianguló con la aplicación de entrevistas *online* (individuales, estructuradas) y entrevistas presenciales (individuales y grupales, semiestructuradas).

Las entrevistas *online* se efectuaron en inglés⁶ a funcionarios/as de instituciones de seguridad social de los países Antigua y Barbuda y Belice.⁷

Tabla 2. Caracterización general de las personas entrevistadas (entrevista online)

Identificación	País	Nombre y apellidos	Sexo	Cargo
E-1	Antigua y Barbuda	Mr. Geoffrey Joseph	Hombre	Deputy Director of the Antigua and Barbuda Social Security Board
E-2	Belice	Ms. Leticia Constanza Vega	Mujer	General Manager at Social Security Board of Belize

Las entrevistas presenciales se realizaron a residentes de Antigua y Barbuda y de Belice. Ante las limitaciones del equipo de investigación para realizarlas en el campo, estas se aplicaron en Santiago de Cuba a habitantes de esos países que cursan estudios de posgrado en la Universidad de Ciencias Médicas de Santiago de Cuba.⁸ Se

⁶ CLACSO contribuyó con cartas de presentación dirigidas a los funcionarios. La CISS gestionó los contactos y la Universidad de Oriente nos facilitó los locales con las condiciones de conexión indispensables. Se destaca el apoyo del Dr.(c) Giovanni Villalón García, director del CESCA en la Universidad de Oriente, y de la Dra.(c) Sara Riccis Salas Palacios, directora de Ciencia, tecnología e innovación de la Universidad de Ciencias Médicas de Santiago de Cuba.

⁷ Colaboran Mr. Sean Sebastian y Mr. Mariano Peter Pino (funcionarios del Social Security Board de Belice), aportando información valiosa sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y manifestando interés por la investigación. En el caso de Barbados, fue imposible contactar a los funcionarios y entrevistar a otros habitantes del país. Esto, unido a la escasez de datos provenientes de la literatura, limitó la ampliación de resultados cuantitativos actualizados y la inclusión de la vertiente cualitativa.

⁸ Se destaca la colaboración de Ms. Tere Arteaga, Coordinadora de Convocatorias de investigación de CLACSO, y de Mr. Pablo Vommaro, Secretario Académico y Director de Investigación de CLACSO, quien dirigió carta de solicitud de colaboración a la Dra. (c) Sara Riccis Salas Palacios, funcionaria en la Universidad de Ciencias Médicas de Santiago de Cuba. Se contó con el apoyo de la Dirección de Relaciones Internacionales de esta institución y con las cartas de consentimiento informado de las personas entrevistadas.

utilizó como criterio de inclusión que hubieran convivido por más de diez años en los países seleccionados y que pudieran aportar conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas previsionales y las desigualdades de género en su país. De un total de doce, se mostraron dispuestos a colaborar siete personas, lo que representa el 58,33 %. De ellos, tres de Antigua y Barbuda y cuatro de Belice, con quienes se cumplió el principio de saturación de la categoría.

El universo de estudiantes del Caribe anglófono y los datos esenciales de caracterización de las personas entrevistadas, fueron aportados por la Dirección de Relaciones Internacionales de la Universidad de Ciencias Médicas. Se realizaron dos secciones de entrevistas. La primera fue grupal y participaron tres residentes de Belice y uno de Antigua y Barbuda. Al resto se le aplicó una entrevista individual, en instituciones de salud pública del municipio Santiago de Cuba.

Tabla 3. Caracterización general del grupo de entrevistados/as (entrevista grupal)

Identificación	País	Sexo	Edad	Vínculo laboral
E-3	Belice	Hombre	36 años	Estudia y trabaja en sector estatal
E-4	Belice	Hombre	34 años	Estudia y trabaja en sector estatal
E-5	Belice	Hombre	33 años	Estudia y trabaja en sector estatal
E-6	Antigua y Barbuda	Hombre	38 años	Estudia y trabaja en sector estatal

Tabla 4. Caracterización general de entrevistados/as (entrevistas individuales)

Identificación	País	Sexo	Edad	Vínculo laboral
E-7	Antigua y Barbuda	Mujer	36 años	Estudia y trabaja en sector estatal
E-8	Antigua y Barbuda	Hombre	34 años	Estudia y trabaja en sector estatal
E-9	Belice	Mujer	35 años	Estudia y trabaja en sector estatal

Desigualdades de género en los sistemas previsionales. Los casos Antigua y Barbuda, Belice y Barbados

Antes de abordar las desigualdades de género en los países seleccionados, es importante destacar que en la región del Caribe anglófono el sistema nacional de protección social más antiguo se puso en práctica en Jamaica en 1966 y los más recientes fueron establecidos en 1987 en San Cristóbal y Nieves y en San Vicente y las Granadinas (Paddison, 2007). Aduce este autor que todos los esquemas públicos de protección social en la región son sistemas de reparto –al menos a inicios del 2000– con prestaciones definidas, las cuales se financian con las contribuciones de empleados y empleadores, expresadas como porcentaje de los salarios de los empleados. También expone que las prestaciones, que suelen ser uniformes para toda la región, son, en principio, por enfermedad, maternidad, jubilación e invalidez, aunque se aplican además pensiones por sobrevivencia y asignaciones mortuorias.

Paddison (2007), en lo concerniente a la cobertura, destaca un aumento considerable, aunque a un ritmo moderado, acentuando que en el año 2000 en Bahamas y Santa Lucía fue de 45,2 % y 15,9 % respectivamente. Describe, además, que las tasas más altas para empleados y empleadores correspondían en 2007 a Barbados (7,75 % y 8,5 %, respectivamente) y las más bajas a Jamaica (2,5 % para unos y otros).

Es destacable que el mencionado autor se refiere a los desafíos de los sistemas previsionales en el Caribe. Señala entre ellos el envejecimiento poblacional, las altas tasas de desempleo juvenil y entre las mujeres, lo que reduce el número de trabajadores que financia las pensiones. Le preocupa el crecimiento del sector informal con la evasión de las contribuciones a los sistemas de protección social y las deficiencias en la inversión de las reservas de la protección social.

A diecisiete años de esta publicación, huelga determinar las características generales de los sistemas previsionales de la región,

específicamente en Antigua y Barbuda, Belice y Barbados, considerando si han sufrido transformaciones respecto a períodos anteriores y si soportan las desigualdades de género como un problema social.

El caso Antigua y Barbuda

La nación de Antigua y Barbuda se encuentra entre las Islas de Sotavento en el Caribe septentrional. El país está formado por tres islas: Antigua, Barbuda y Redonda, pertenecientes al archipiélago de las Pequeñas Antillas y situadas entre las islas de San Cristóbal y Nieves y Guadalupe, al este del mar Caribe. Contiene una superficie total de 4.426 km² (DA-8). La capital es Saint John, ubicada en la Isla de Antigua, y su idioma oficial es el inglés. En lo concerniente a su perfil demográfico, es uno de los países con menor población del mundo, aunque esta ha crecido en los últimos años, alcanzando una cifra de 102.195 habitantes en 2023 (DA-1 y DA-5).

Tabla 5. Total de población de Antigua y Barbuda 2019-2023

Año	Población total
2019	96.453
2020	97.895
2021	99.337
2022	100.772
2023	102.195

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023) y Government of Antigua and Barbuda (2023).

El país presenta una población joven, pues en los últimos tres años el grupo de edad más prevalente es el de 20 a 39 años. Le siguen en representatividad el de 0 a 19 años y el de 40 a 59 años respectivamente. Desde otro ángulo, las mujeres representan el mayor porcentaje de la población en casi todos los grupos de edades, excepto en los grupos de 0 a 19 años. Los resultados actualizados de

la división de la población por grupo de edad y sexo se exponen a continuación.

Tabla 6. Población de Antigua y Barbuda por sexo y grupo de edad, 2021-2023

GE	2021			2022			2023		
	H	M	T	H	M	T	H	M	T
0-19	14.173	13.845	28.018	14.262	13.934	28.196	14.375	14.050	28.425
20-39	14.712	15.484	30.196	14.898	15.595	30.493	15.054	15.669	30.723
40-59	12.425	14.606	27.031	12.563	14.767	27.330	12.694	14.914	27.608
60-79	5.572	6.760	12.332	5.828	7.129	12.957	6.089	7.510	13.599
80+	674	1.086	1.760	689	1.107	1.796	706	1.134	1.840
Total	47.556	51.781	99.337	48.240	52.532	100.772	48.918	53.277	102.195

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023) y Government of Antigua and Barbuda (2023).

Nota: Grupo de edad (GE), Hombres (H), Mujeres (M), Total (T).

La base económica de Antigua y Barbuda está orientada fundamentalmente a los servicios. Otros sectores productivos como la pesca, la agricultura, la minería y las manufacturas no representan más del 6 % del PIB. Los de mayor contribución al PIB son los de construcción, bienes inmuebles y comercio mayorista y minorista, cada uno de los cuales representaban hasta el 2021 el 12 % del PIB. Es un país muy dependiente del turismo (DA-7).

Al igual que en otras regiones, la pandemia de COVID-19 afectó las esferas económica, productiva y social del país (DA-4). En efecto, se ha planteado que al cierre de mayo de 2022, la Junta de Seguridad Social (Social Security Board, en inglés) de Antigua y Barbuda proyectó un 20 % de reducción de empleos activos por industria en comparación con las cifras de 2021 (44.795), siendo los servicios de alojamiento y alimentación los que experimentaron el mayor descenso y una reducción de trabajadores/as del 42 %. Se declara además que disminuye el número de trabajadores/as autónomos/as (DA-5).

En contraste con estos resultados, la CEPAL estimó un crecimiento de 1 % en el PIB de este país para el año 2021 (DA-6). Un

factor demográfico favorable es que, a pesar de la disminución en la participación laboral, la mayor cantidad de los/as antiguos/as forman parte de la población económicamente activa,⁹ un aspecto considerable para el desarrollo económico del país.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE PENSIONES

GÉNESIS/CONTRIBUCIONES/COBERTURA

En Antigua y Barbuda, el sistema de pensiones se conformó legalmente en diciembre de 1972 y se aplicó el 2 de abril de 1973 de manera oficial (E-1). Es un sistema de reparto cuyas prestaciones son financiadas con las contribuciones de empleados/as y empleadores/as. En los inicios de su implementación, “los empleados autónomos podían hacer su contribución de manera voluntaria, pero a partir del 2013 deben contribuir de manera obligatoria” (E-1). En la misma perspectiva se ha reconocido que “todos contribuyen, no importa si es trabajador privado o estatal” (E-6).

En correspondencia, cada persona que se registra en la ABSSB¹⁰ se convierte en asegurado/a de por vida y recibe un número de seguro social (DA-3). Añade un entrevistado: “En el caso de los empleados del sector privado, te buscan en el sistema donde debe estar tu negocio registrado y recibes una tarjeta con tu propio código” (E-8).

Entre los programas de la seguridad social del país, se han reconocido los de vejez, discapacidad y supervivencia, así como las prestaciones económicas por enfermedad, maternidad, lesión laboral y los beneficios médicos (DA-2, p. 17). La Junta de Seguridad Social los simplifica en tres programas básicos: pensión por edad o vejez, pensión de invalidez y pensión de supervivencia (DA-1) y el tipo de financiamiento es contributivo (E-1); no obstante, el

⁹ Observar tabla 6.

¹⁰ ABSSB es el acrónimo del Social Security Board de Antigua y Barbuda. En español, Junta de Seguridad Social

sistema provee además de una pensión mínima no contributiva de asistencia social para los más necesitados (DA-1; DA-2). Sobre este particular, resulta ilustrativo el siguiente testimonio:

A través del hospital psiquiátrico, donde trabajo, hemos gestionado casos de pacientes que no pueden trabajar, tienen muchas necesidades y se le ha proporcionado ayuda a través del departamento de servicios sociales. Si trabaja, la pierde. Reciben ayuda personas con discapacidad física o mental, así como mujeres que no trabajan y tienen muchos niños. También hay otras entidades que apoyan como las Iglesias y otras organizaciones (E-6).

Al sistema previsional de Antigua y Barbuda contribuye una cifra considerable de personas, aunque a partir de 2020 disminuye la población de contribuyentes como puede observarse en la tabla 7.

Tabla 7. Población laboral que contribuye al sistema de pensiones, 2019-2023, Antigua y Barbuda

Año	Número de contribuyentes
2019	50.609
2020	45.973
2021	44.906
2022	46.760
2023	45.628

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

Entre las causas del declive, se sitúa los efectos del COVID-19 en la economía y, en particular, en la población económicamente activa. Se debe considerar que en esa etapa: “Una parte de la población se encontraba sin trabajo” (E-1), lo que puso en riesgo la sostenibilidad del sistema.

COBERTURA DE ACTIVOS

En el sistema previsional están cubiertas las personas que contribuyen en calidad de empleados/as, empleadores/as y trabajadores/as autónomos/as que proveen al sistema con sus cotizaciones. Los

últimos datos de acceso abierto a nuestro equipo de investigación sobre la población activa asegurada corresponden al período 2015-2017 y revelan que, en el último año, la población que constituía la fuerza de trabajo era de 71.073; la población asegurada activa de 42.639 y la asegurada por la Junta de Seguridad Social de 78.338. En relación a las personas aseguradas activas por industria, la mayoría se concentraba en el sector de administración pública (21,7 %) y en el área de hotelería/restaurante (18,8 %) (DA-3).

En este punto se debe precisar que la tasa de contribución al sistema de pensiones aumenta cada año medio punto porcentual (E-1). Sobre este aspecto se argumenta:

Actualmente, la tasa es de un 15 % en el sector privado y 14 % en el sector público gubernamental. La razón de esta diferencia de un 1 % se debe a que los trabajadores de este sector no tienen derecho a reclamar los beneficios por enfermedad. El próximo año será el 14,5 % para el sector público y 15,5 % para el privado. Un cuarto de ese porcentaje es pagado por el empleado y el otro cuarto es pagado por el empleador. Los trabajadores autónomos pagan un 10 % de sus ingresos declarados. Esa tasa de contribución será limitada a un 16 % en el año 2025 y se mantendrá hasta el 2026 (E-1).

COBERTURA DE PASIVOS

El grupo poblacional de 65 años y más en 2023 está constituido por 10.068 personas (DA-1) lo que representa el 9,8 % de la población total. De este grupo, la población cubierta recibe los ingresos de las cotizaciones que se recaudan de los/as trabajadores/as en activo desde el principio de solidaridad intergeneracional o entre generaciones.

Actualmente, la edad formal de jubilación es 65 años, aunque se ha expresado lo siguiente: “Conozco personas que trabajan cuarenta años y se pueden jubilar, pero reciben la pensión a los 65 años” (E-6). Como alternativa, se ha creado una ley que permite

recibirla antes de la edad de retiro, denominada “jubilación a edad temprana”, aunque para acceder a la misma un requisito es haber cumplido los 60 años de edad. Se ha declarado al respecto: “Si yo tengo 63 años y tú tienes 62, tenemos el mismo salario y ambos solicitamos la jubilación anticipada, mi pensión va a ser mayor” (E-1).

Con la integración de personas cubiertas en estado pasivo y activo, podemos destacar un nivel significativo de protección social. “Tenemos alrededor del 68 % al 70 % de cobertura en el caso de los asegurados pensionistas” (E-1).

En relación a los beneficiarios por programas, sin bien en lo concerniente a la pensión por invalidez se ha experimentado una ligera disminución de personas beneficiadas a partir del año 2021, este hecho es más notorio en el Programa Pensión por edad, con una disminución significativa a partir del año 2020.

Tabla 8. Total de beneficiarios/as del Programa Pensión por invalidez, 2019-2023, Antigua y Barbuda

Año	Total
2019	292
2020	292
2021	289
2022	280
2023	265

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

Tabla 9. Total de beneficiarios/as del Programa Pensión por edad, 2019-2023, Antigua y Barbuda

Año	Total
2019	10.954
2020	10.844
2021	10.658
2022	10.264
2023	9.813

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

Estos resultados, concernientes al 2020, se corresponden con la disminución en el número de contribuyentes en el mismo año. Sobre las causas, se aduce:

En el período 2020 a 2021, estábamos pagando contribuciones a las pensiones, la gente solicitaba pensiones, pero la mitad de la población activa no estaba trabajando. Entonces se crearon dos problemas. Teníamos un retraso en términos de procesamiento, solicitudes de pensión a largo plazo y también necesitábamos una mayor subvención del gobierno, para poder financiarlo (E-1).

En contraste, el Programa de Pensión por supervivencia, experimentó la mayor cifra de beneficiarios/as en el periodo 2019-2021.

Tabla 10. Beneficiarios/as del Programa Pensión por supervivencia, 2019-2023, Antigua y Barbuda

Año	Viudas	Niños/as	Total
2019	834	268	1.102
2020	850	243	1.093
2021	816	175	991
2022	745	157	902
2023	793	159	952

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

Este hecho pudiera estar relacionado con la pandemia del COVID-19, que tuvo efectos en el incremento de la morbilidad y mortalidad en la población mundial, a lo que no escapa Antigua y Barbuda. Este país, aunque no aportó los picos más altos de defunciones a la región, en comparación con otros como Bahamas, Santa Lucía o Trinidad y Tobago, su tasa de defunción se incrementó en el período de marzo 2021 a marzo 2022 (aproximadamente, 1,2 por cada mil habitantes) en comparación con la correspondiente al período de marzo 2020 a marzo 2021 (que fue aproximadamente de 0,2 por cada mil habitantes) (Cid y Marinho, 2022, gráfico 2).

Finalmente, el Programa de Pensión no contributiva de asistencia por edad, contempla el menor número de beneficiarios/as de la seguridad social (veintisiete), lo que corrobora el carácter contributivo del sistema de pensiones. De ellos, diecisiete en 2021, seis en 2022 y cuatro en 2023 (DA-1).

SUFICIENCIA/NIVEL DE INGRESOS

Los ingresos salariales mensuales oscilan en el país, entre los rangos < \$3.000 y >= \$25.000. En 2023, disminuye el número de personas beneficiadas (33.538) en comparación con los años anteriores (35.075 en 2021 y en 35.838 en 2022). Como tendencia, el mayor número de personas se ubica en las bandas < \$3.000, \$3.000-\$5.999 y \$6.000-\$9.999 (DA-1).

En relación a las pensiones, los ingresos están directamente vinculados con la contribución. De modo que quienes más contribuciones hacen durante la etapa activa, más beneficios reciben por parte del sistema. “Todo depende de tu contribución mensual, de lo que hayas aportado y del tipo de trabajo que poseas” (E-8). Se declara además lo siguiente:

Cuando el sistema inicia en 1973, el límite para el pago de pensiones era de 2.500 dólares caribeños. Al principio de los años noventa, el límite aumentó de 2.500 a 4.500 y en el 2013 se incrementa a 6.500, lo que constituye el tope actual (E-1).

La capacidad de mantener un estándar de consumo “suficiente” de quienes reciben los ingresos en términos de pensiones es limitada, lo que corrobora las ideas de Mesa (2019) en lo concerniente a que la extensión de la cobertura es uno de los mayores desafíos de la protección social de América Latina y el Caribe, a lo que se suman algunos desajustes en el funcionamiento interno del sistema. En perspectiva de la población entrevistada, el monto de la pensión es insuficiente y en ocasiones hay retraso en el pago (E-6). “Estamos

en una guerra económica, los precios suben y, sin embargo, pagan lo mismo por concepto de pensión” (E-8).

SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

La Junta de Seguridad Social le está dando prioridad en el sistema a las personas que han sido retiradas por invalidez, por discapacidad y por edad, aunque se provee un aporte por asunto de maternidad y enfermedad y el gobierno incide cuando se demanda un apoyo adicional (E-1). No obstante: “Para que sea verdaderamente fuerte nuestro sistema de pensiones, tenemos que experimentar un crecimiento en la fuerza de trabajo y reducir las inequidades en cuanto a los beneficios y a los ingresos que cada uno de los trabajadores recibe” (E-1). Aunque se busca una flexibilidad para dar solución a los problemas del sistema, existen desavenencias entre actores sociales implicados: “Todavía no nos hemos puesto de acuerdo con las personas que tienen que trazar la política porque para que esto ocurra debe haber un incremento en las tasas de contribución e implica otros asuntos también” (E-1).

Además de la implementación de reformas que sucedieron a partir de 2013 –entre ellas el aporte obligatorio a quienes no trabajan en el mercado formal, los cambios en la edad de retiro, los aumentos en la tasa de contribución y la pensión anticipada–, se trabaja en función de tener una estructura de financiamiento flexible mediante la cual, si el sistema requiere más reformas o ajustes, se active automáticamente para poder mantener su sostenibilidad. De este modo, se afirma: “Estamos intentando mejorar en la flexibilidad del sistema, para que los problemas que surjan se solucionen al momento” (E-1). Deberían considerarse la necesidad del incremento del monto de las pensiones, el pago en tiempo, la implementación de un sistema de seguros de desempleo y los problemas asociados a la falta de cobertura en una parte de la población que trabaja en el sector informal. En consonancia, el funcionario entrevistado plantea “Hay más hombres que trabajan

por cuenta propia o en el sector informal y no son captados porque no pagan a la seguridad social” (E-1). Sobre el sistema de seguro de desempleo, añade:

Hemos discutido con los actuarios que son los que deben dar este beneficio, pero todavía tendríamos que poner un por ciento más a la hora de imponer las contribuciones a quienes trabajan para este proceso. Esto va a necesitar una consulta pública porque requerirá un dinero que ellos deben aportar para este tipo de pensión (E-1).

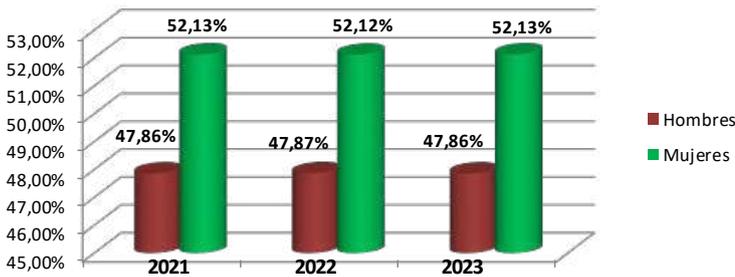
DESIGUALDADES DE GÉNERO

En el sistema de pensiones de este país, hombres y mujeres tienen garantizado el derecho a la jubilación anticipada en igualdad de condiciones. Desde otro ángulo, se visualizan diferencias en beneficios y posiciones entre ambos sexos, representadas cuantitativamente por una mayor proporción de las féminas en la mayoría de las dimensiones de la seguridad social. Estas cápsulas que constituye un punto a favor del empoderamiento femenino no parecen estar impulsadas por movimientos feministas. Al respecto, las personas entrevistadas desconocen la existencia de organizaciones de esta naturaleza dinamizadoras de cambios hacia la equidad de género en el país. En percepción de los/as entrevistados/as, los problemas en los sistemas previsionales son más de nivel de cobertura e ingreso que de desigualdades de género. En consonancia: “Los beneficios en las pensiones no dependen de si eres hombre o mujer, sino del tipo de trabajo que uno hace” (E-8). En relación a este aspecto, una de las entrevistadas aduce: “En el sector público hay más mujeres que hombres. Desde mi experiencia, son más enfermeras y más mujeres médicas que hombres” (E-7). Asimismo, el funcionario entrevistado se refiere a la posición del sistema en cuanto al género:

La tasa de cotización que pagan hombres y mujeres es igual; sin embargo, tenemos una mayor proporción de la población activa que son mujeres. Entonces, las mujeres contribuyen más que los hombres en términos del número real de trabajadores. Es que muchos hombres están vinculados al sector informal y no contribuyen (E-1).

La proporción significativa de mujeres beneficiadas puede resultar comprensible en una sociedad en la que durante varios años consecutivos las mujeres son mayoría en casi todos los grupos de edades y superan a los hombres en cuanto a población general.

Gráfico 3. Porcentaje de la población de Antigua y Barbuda por sexo, años 2021, 2022 y 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

De igual manera, se debe significar que las tendencias de las políticas internacionales de educación, de los derechos de las mujeres y del empoderamiento femenino, al parecer marcan su impronta en las mujeres de este país. Desde la visión de los entrevistados y de la mujer entrevistada, las mujeres desean ser autónomas y económicamente independientes, y en esto también ha incidido el alto costo de vida que implica cambios en los roles de género al interior de las familias, donde no solo el hombre emprende el tradicional rol de proveedor. Como argumento, se ha comentado lo siguiente: “Creo que parte de la razón de la cantidad de mujeres que trabaja en el país y que ocupa cargos de dirección tiene que

ver con que a principios de los noventa más mujeres que hombres iban a la universidad” (E-1). Para otro de los entrevistados, en los cambios ha incidido la contribución que la mujer quiere hacer al hogar. En efecto, la opinión de la entrevistada, para quien “la mujer debe buscar su dinero” (E-7), resume las nuevas tendencias en términos de autonomía de las mujeres en este país.

Lo logrado en este campo, se refleja en las trayectorias de vida y laborales de las mujeres y por supuesto en el sistema de pensiones. En consecuencia, constituyen mayoría en términos de población laboral que contribuye al sistema de pensiones.

Tabla 11. Población laboral que contribuye al sistema de pensiones por sexo, 2019-2023, Antigua y Barbuda

Año	Sexo				Total	
	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Número	Porcentaje
2019	23.118	45,7%	27.491	54,3%	50.609	100,0%
2020	20.690	45,0%	25.283	55,0%	45.973	100,0%
2021	20.294	45,2%	24.612	54,8%	44.906	100,0%
2022	21.145	45,2%	25.615	54,8%	46.760	100,0%
2023	20.681	45,3%	24.947	54,7%	45.628	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

En la misma perspectiva, en 2023, de un total de 33.538 personas que recibían ingresos, 14.806 eran de sexo masculino y 18.732 de sexo femenino. Por otra parte, en relación a las pensiones, las mujeres de este país superan en cuantía a los hombres como beneficiarias de los programas de pensión por edad e invalidez e incluso en los programas no contributivos de asistencia social¹¹ (DA-1).

¹¹ En los documentos revisados no se especifica el monto de pensiones que se recibe en estos casos.

Tabla 12. Total de beneficiarios/as del programa Pensión por edad en relación al sexo, 2019-2023, Antigua y Barbuda

Año	Sexo				Total	
	Hombres		Mujeres			
2019	4.889	44,6%	6.065	55,4%	10.954	100,0%
2020	4.813	44,4%	6.031	55,6%	10.844	100,0%
2021	4.682	43,9%	5.976	56,1%	10.658	100,0%
2022	4.476	43,6%	5.778	56,4%	10.264	100,0%
2023	4.257	43,4%	5.556	56,6%	9.813	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

Tabla 13. Total de beneficiarios/as del programa Pensión por invalidez en relación al sexo, 2019-2023, Antigua y Barbuda

Año	Sexo				Total	
	Hombres		Mujeres			
2019	105	36,0%	187	64,0%	292	100,0%
2020	103	35,3%	189	64,7%	292	100,0%
2021	103	35,6%	186	64,4%	289	100,0%
2022	99	35,4%	181	64,6%	280	100,0%
2023	90	34,0%	175	66,0%	265	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

Sobre estos resultados se considera: “No hay desigualdades de género, quienes contribuyen reciben los ingresos, independientemente del sexo” (E-1); “Cualquiera recibe, no hay discriminación” (E-6). Sin embargo, a pesar de lo alcanzado en beneficio de las mujeres, en la dimensión de los ingresos se encuentra solapada una “desigualdad de género de jerarquía superior masculina”, pues esta se manifiesta en el marco de una relación asimétrica en la que los hombres son los principales beneficiados. En la tabla 14 se revela que la mayor proporción de mujeres se ubica en las bandas de ingreso inferiores < \$3.000 y \$3.000-\$5.999).

Tabla 14. Total de personas que recibe ingreso por sexo, año 2023, Antigua y Barbuda

Banda de ingresos	Hombres	Mujeres	Total
< \$3.000	6.592	10.691	17.283
\$3.000-\$5.999	5.887	6.129	12.016
\$6.000-\$9.999	1.532	1.330	2.862
\$10.000-\$14.999	423	367	790
\$15.000-\$19.999	140	123	263
\$20.000-\$24.999	100	54	154
>= \$ 25.000	132	38	170
Total	14.806	18.732	33.538

Fuente: Elaboración propia a partir de Antigua & Barbuda Social Security Board (2023).

Estos resultados se asocian a la segregación vertical dada en la concentración de hombres y mujeres en diferentes niveles jerárquicos. Al parecer, aunque las mujeres se han vinculado a los cargos de dirección, la mayoría de los directivos son hombres. Aquí se visualiza una desigualdad de género histórica y tradicional que vulnera el derecho de las mujeres al desempeño de cualquier profesión o empleo. Se manifiesta además un fenómeno cultural al que hace referencia el funcionario entrevistado: “Como históricamente a los hombres se les pagaba salarios más altos, su pensión es mayor que la de las mujeres, pero eso está cambiando” (E-1). Se ha afirmado además: “Aunque hay más enfermeras y más mujeres médicas que hombres, las personas que manejan los hospitales u otros servicios administrativos son hombres y le pagan por la misma función más a ellos que a las mujeres” (E-7).

Es pertinente acotar que, además de las personas desempleadas, las dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado son excluidas del sistema. Si bien los hombres pueden desempeñar estas tareas, en ellas se implican un mayor número de mujeres (E-6), aspecto muy asociado a la dimensión cultural o simbólica de las desigualdades de género.

En el sistema también se materializan “desigualdades de género de jerarquía superior femenina”. Entre sus manifestaciones podemos destacar que no se observan legislaciones respecto a

las licencias de paternidad y que la seguridad social no la incluye entre sus programas de protección. Otro aspecto es que en el Programa de Pensión por supervivencia se otorgan prestaciones a las mujeres en calidad de viudas en detrimento de los hombres viudos, quienes no están incluidos en las normativas y estadísticas de la seguridad social. El funcionario entrevistado declara:

Si un hombre muere, su esposa tiene derecho a reclamar beneficios de supervivencia por él; sin embargo, si la esposa muere, el hombre no puede reclamar por su esposa, al menos que sea inválido. Hemos escrito la ley para enmendar esto y que el hombre pueda obtener beneficios igualmente. Esta es la más reciente reforma que tendrá lugar en el país (E-1).

El caso Belice

Belice tiene una extensión territorial de 22.966 km² (DBC-6). Limita al norte con México, al oeste y al sur con Guatemala y al este con el mar Caribe (DBC-1). Está dividido en seis distritos: Belice, Cayo, Corozal, Orange Walk, Stann Creek y Toledo. Su capital es Belmopán y el idioma oficial es el inglés, aunque también se habla español, el criollo beliceño y el maya (DBC-5). La población en 2023 se estimaba en 410.825 habitantes, lo que representa un incremento de 70,9 % en relación al año anterior (240.406). Las personas mayores de 60 años o más representaban en 2022 el 6 % de la población (DBC-2, p. 6) y en 2023, el 5,2 % (DBC-4).

La tasa de participación en 2022 fue de 57,7 % y la de ocupación de 55,8 % (DBC-3). En el mismo año, los trabajadores por cuenta propia representaban el 28 % de la fuerza laboral empleada (DBC-2).

Este país, en desarrollo de ingresos medianos altos, depende fundamentalmente del turismo, la agricultura y las exportaciones marinas. La reestructuración de la deuda a finales de 2021 en el marco de un contrato de conservación marítima de “bono azul” hizo que la posición fiscal de Belice fuera más sostenible. La

inflación anual alcanzó un máximo del 7,4 % en agosto de 2022, su nivel más alto desde 2008 (DBC-2).

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE PENSIONES GÉNESIS/CONTRIBUCIONES/COBERTURA

Belice fue uno de los últimos países de América Latina y el Caribe en implementar un programa de seguridad social al promulgar la Ordenanza de Seguridad Social en 1979 mediante la cual se creó el Plan General de Seguridad Social (GSSS, por sus siglas en inglés), que comenzó a funcionar en 1981 (DBC-1). El país tiene un modelo público de pensiones (DBC-2) y un sistema de seguridad social que gestiona la Junta de la Seguridad Social. Si bien hay otros tipos de sistemas de pensiones, también son gestionados por la Junta (E-2).

Nos enfrentamos a un sistema heterogéneo con esquemas contributivos y no contributivos, con diferentes tipos de pensiones, para lo cual se han establecido tres grupos (DBC-2):

En el primer grupo, sobre los pisos de protección social, se alude a los siguientes tipos de pensiones: a) pensión militar con esquema no contributivo y edad de jubilación de 45 años; y b) pensión no contributiva para indigentes pobres dada en 100 dólares mensual.

En el segundo grupo, se distingue entre seguro social obligatorio y seguro social voluntario. El primero de ellos incluye la pensión de jubilación de seguro social para empleados/as, con esquema contributivo de un 10 % y con edad de jubilación de 65 años, aunque aplica para este grupo la edad de jubilación anticipada entre los 60 y 64 años. Por otra parte, el seguro social voluntario incluye la pensión de jubilación de seguro social para trabajadores/as autónomos/as, también de tipo contributivo de un 7 % y una jubilación ordinaria a los 60 años de edad.

En el tercer grupo, destinado al seguro voluntario, encontramos: a) el plan de pensiones del Banco Central de Belice, contributivo de 8,8 % (2 % empleado/a) y jubilación a los 60 años; b) pensiones de la asamblea nacional, contributivo de 5 % y edad de

jubilación a los 55 años; c) planes de pensiones para funcionarios/as públicos, no contributivo y edad de jubilación a los 55 años; d) pensiones de maestros/as de escuela, no contributivo, con edad de jubilación de 55 a 60 años; e) plan de pensiones del personal de la Junta de Seguridad Social, contributivo de 7,5 % (2,8 % asalariado/a) y edad de jubilación a los 60 años; y f) otros seguros de pensiones privados.

Sobre las contribuciones, en 2022 “sólo el 35% de la población en edad de trabajar cotizaba al sistema de pensiones” (DBC-2, p. 7)

COBERTURA DE ACTIVOS

La cobertura es obligatoria para las personas de 14 a 64 años que tienen un empleo asegurable, es decir, que trabajan por cuenta ajena durante ocho horas o más en una semana de cotización. Los/as autónomos/as de 18 a 59 años tienen cobertura voluntaria (DBC-2). “Las mujeres dedicadas al trabajo doméstico remunerado están cubiertas si el empleador les paga” (E-9). De modo que al GSSS deben contribuir obligatoriamente todos/as los/as empleadores/as y los/as trabajadores/as asalariados/as formales entre las edades señaladas, tanto del sector público como del sector privado. Las contribuciones se utilizan para pagar beneficios, gastos administrativos e inversiones. La Junta de Seguridad Social (SSB, por sus siglas en inglés) es la encargada de la administración del Fondo de Seguro Social (DBC-1).

La SSB tiene una tasa de contribución del 10 % con trece bandas salariales y ganancias asegurables de \$55 a \$520 por semana. La reforma de las contribuciones de la SSB del 30 de junio de 2019 al 4 de abril de 2022 logró el aumento gradual de la tasa de contribución del 8 % al 10 % y el techo de ingresos asegurables de \$320 a \$520 por semana. El plan de trabajadores/as por cuenta propia tiene una tasa de contribución del 7 % y 266 bandas salariales, incrementos de \$1,00 de \$55 a \$320 por semana (DBC-2). “En 2022

estaban cubiertos por la SSB el 63,5 % de los empleados y el 26,2 % de la población” (DBC-2, p. 5, figura 2).

COBERTURA DE PASIVOS

La cobertura de personas mayores de 60 años o más, por el régimen contributivo, es once veces mayor que la del régimen de pensiones no contributivas (DBC-2.p.7.). La respuesta de 2020 a la pandemia incluyó nuevos programas de protección social en Belice. “Uno de cada dos beliceños recibió algún tipo de protección social ese año; sin embargo, en el período 2020-2022 la proporción de personas mayores de 60 años que recibían PNC disminuyó dos puntos porcentuales” (DBC-1, p. 7). El sistema cubre además a los/as funcionarios/as públicos –con edad de jubilación de 55 años que continúen trabajando y pagando contribuciones–, lo que contribuye al aumento del pago de su pensión cuando alcancen la edad de jubilación de 60 a 65 años.

En 2022 la cobertura de ancianos/as de 65 años o más fue de 69,1 %. En adición, “si el número de pensionados del régimen contributivo aumenta constantemente, el número de pensionados del régimen no contributivo disminuye de forma acelerada” (DBC-2, p. 8).

SUFICIENCIA/NIVEL DE INGRESOS

El GSSS consta de tres ramas o fondos de beneficios: Corto plazo, largo plazo y lesiones laborales. La de corto plazo comprende prestaciones económicas por enfermedad y maternidad; la de largo plazo comprende las prestaciones de jubilación, invalidez y sobrevivencia; y la rama de accidentes de trabajo cubre la atención médica, los beneficios por accidentes de trabajo temporales y las subvenciones o pensiones en caso de incapacidad permanente o muerte por lesiones laborales. Las reservas de la Junta de Seguridad Social se invierten y los rendimientos de las inversiones se

añaden a las cotizaciones para poder financiar las prestaciones a largo plazo (E-2). Una de las personas entrevistadas afirma:

El sistema cubre a las personas que contribuyen, sea a través del gobierno o de manera privada, cuando están enfermas. En el sector privado, los jefes pagan un porcentaje y eso cubre a la persona que trabaja por dieciséis días al año ante una enfermedad. En cuanto a la maternidad, se ofrecen catorce semanas para tener el bebé y hacer descanso en la casa. Dos de esas semanas corresponden a la licencia antes del día de parto. No está contemplado que un bebé pueda enfermarse de manera reiterada, lo que llegado el caso implicaría trabajar incluso en dichas condiciones (E-9).

En términos de ingreso, se ha planteado que es insuficiente la pensión. “Depende de las contribuciones, a veces no alcanza” (E-9), “aunque también depende del estilo de vida del pensionado” (E-4). Ante este hecho se ha apostado por los regímenes de capitalización individual o por el seguro privado: “Cubre más que el seguro social y no importa la edad mientras se pueda pagar” (E-9).

SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

En Belice, a partir de la más reciente reforma contributiva de 2019-2022, se amplió el período de equilibrio de la rama de largo plazo de 2019 a 2029, la cual está madurando constantemente, y los pagos de pensiones de jubilación aumentan a un ritmo muy rápido (DBC-2). A pesar de las insatisfacciones de algunos habitantes del país, la funcionaria entrevistada declara: “Estamos muy bien, no hemos tenido que tocar las reservas, pero después de 2029, si ninguna reforma se hace, tendremos que utilizarlas para pagar las pensiones” (E-2). En consideración de una de las entrevistadas de la población, el sistema previsional debería dirigir una reforma para extender los beneficios de cobertura de los adultos mayores y de protección ante enfermedades prolongadas. Argumenta:

Aunque te pagan ante una enfermedad, la espera para ver a un doctor y para la documentación es un proceso largo, y si la enfermedad es crítica y se extiende en el tiempo, el dinero no alcanza. También se deben hacer reformas materno-infantil y por traumatismo de trabajo (E-9).

A tono con este planteamiento, resulta oportuno el siguiente comentario:

Nos queda mucho por hacer en el país, pero la tasa de pobreza es alta. Por otra parte, no podemos cubrir a todas las personas que están necesitando la pensión no contributiva, por eso estamos presionando al gobierno, junto con otros socios, para que Belice cuente con una cobertura universal de pensiones (E-2).

Se ha destacado, además:

Se necesita una estructura de gobernanza formalizada y autoridad para implementar el piso de protección social necesario (salud, niños, población en edad de trabajar, ancianos y discapacitados), planes de seguro social obligatorios y seguros voluntarios para que todos los beliceños puedan ejercer su derecho a cobertura de protección social de por vida, sin dejar a nadie atrás (DBC-2, p. 20).

DESIGUALDADES DE GÉNERO

En Belice, el factor económico y la apertura que brindan las políticas de educación han incidido en la superación profesional de las mujeres y en su consecuente incorporación al mercado laboral. “Las mujeres se vinculan a los estudios, los hombres no tienen paciencia. A ellas les gusta trabajar para ayudar en la casa y comprarse cositas” (E-9).

Asimismo, en los últimos años se han replanteado algunos roles de género ante el alto costo de vida. Resultan ilustrativos los siguientes testimonios: “Hace unos diez o veinte años había machismo, pero como la economía ha cambiado y el salario de una

persona no alcanza para cubrir la familia, los hombres y las mujeres tienen que trabajar” (E-9). “Y si viven solas, tienen que trabajar para que cubran sus gastos. El Estado no tiene que pagarles” (E-4).

En el ámbito de los sistemas previsionales, se ha planteado que este país tiene mayor cobertura para la PEA femenina que para la masculina (DBC-2, p. 7); no obstante, algunos datos revelan que predominan “las desigualdades de género de jerarquía superior masculina” en indicadores claves como la tasa de participación, la tasa de ocupación, la proporción de población en edad de trabajar que cotiza al sistema y en la proporción de personas de 60 años o más que reciben una pensión.

Tabla 15. Tasa de participación por sexo según año en Belice 2019-2022. En porcentajes

Sexo	Años			
	2019	2020	2021	2022
Hombres	80,6	68,7	74,5	73,4
Mujeres	56,0	42,4	47,6	44,4

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2023).

Tabla 16. Tasa de ocupación por sexo según año en Belice 2019-2022. En porcentajes

Sexo	Años			
	2019	2020	2021	2022
Hombres	75,8	60,7	69,4	70,5
Mujeres	48,4	35,2	40,4	41,4

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2023).

La población en edad de trabajar que cotiza al sistema de pensiones está mayormente representada por los hombres (42 %) en detrimento de las mujeres (29 %). Asimismo, en 2022 los hombres de 60 años de sexo masculino que recibieron una pensión, constituyeron el 49 % y las mujeres el 46 % (DBC-2).

De igual forma se evidencia la segregación horizontal y vertical en la participación de ambos sexos en el mercado laboral. “Generalmente, el trabajo agrícola lo hacen más hombres que mujeres. La mayoría de las secretarías y enfermeras son mujeres, los

políticos son mayormente hombres” (E-3). En la misma perspectiva se puntualiza:

Hay más mujeres en el hospital trabajando como médicos, en la enfermería, en las oficinas, pero en el laboratorio hay más hombres. Asimismo, en el banco, oficinas gubernamentales y en educación, ves más mujeres. Los hombres, en trabajos duros como mecánicos, agricultores, choferes. En el sector informal, está parejo aunque en el mercado predominan las mujeres. Ellas se dedican a la venta de productos, pero el dueño es el hombre (E-9).

Desde otro ángulo, muchas mujeres vinculadas al mercado informal que no cotizan al sistema no aportan a las estadísticas del sistema previsional, entre ellas las dedicadas al trabajo doméstico remunerado. “Para que se incluyan, deben formar parte del sistema de trabajo” (E-2).

En Belice, se visualiza como tendencias de cambio hacia la equidad, que hombres y mujeres reciben por igual los mismos ingresos en correspondencia con sus cotizaciones. No obstante, las mujeres son las menos favorecidas en el sistema, aunque, como ocurre en Antigua y Barbuda, se vulneran los derechos de una parte de la población masculina, evidenciándose “la desigualdad de género de jerarquía superior femenina” en lo concerniente a la licencia de maternidad y a la pensión por supervivencia.

Cuando fallece el varón contributivo, la viuda no tiene que tener pruebas en términos de dependencia para el derecho a una pensión. Sin embargo, ante la mujer cotizante o asegurada, el hombre viudo debe demostrar que dependía de la mujer. Ese tipo de irregularidad es más favorable a las mujeres que a los hombres (E-2).

El caso Barbados

Barbados es una isla ubicada en el océano Atlántico a 59° 37' oeste y 13° 04' al norte del Ecuador. La isla tiene 34 km de largo y 23

km de ancho, con una superficie de aproximadamente 430 km². Las ciudades más importantes son Speightstown y Holetown en el norte y oeste respectivamente, y Oistins en el sur de la isla. El idioma oficial es el inglés y su tasa de alfabetización estimada es del 98 % (DB-1). La población del país está estimada en 281.995¹² habitantes (2023). El 16,8 % de la población tiene más de 65 años, el 66,6 % entre 15 y 64 años y solo 16 % por debajo de 15 años (DB-3). La población masculina apreciada en 2023 es de 135.285 personas y la femenina de 146.710 personas (DB-4).

La mayor fuente de ingresos económicos para Barbados lo sustenta el turismo. La industria está impulsada por la belleza natural de la isla, el clima cálido y su rico patrimonio cultural. Estos elementos distintivos han logrado posicionar a Barbados como un país *premium*, de calidad, lo que atrae visitantes de todo el mundo, especialmente de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. También contribuyen a la economía otros sectores como la construcción, la agricultura, la pesca, la manufactura y los servicios de alojamiento y comida (DB-3).

La llegada de la pandemia del COVID-19 afectó la economía del país, especialmente los principales indicadores del mercado de trabajo, lo que provocó el descenso de la tasa de participación y de ocupación laboral, con un incremento de la tasa de desocupación.

¹² La información en la literatura relacionada con la cifra de habitantes que posee Barbados varía. Documentos publicados en el año 2023 coinciden en que la cantidad de habitantes supera los 281.200. La Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, en el documento “Ficha país”, estima que la población es de 281.200 (2020); el Atlas mundial de datos (2023) recoge que es de 281.995 y el Voluntary National Review of Barbados (2023), que es de 281.995 (2023). Seleccionamos este último por el nivel de validez gubernamental e internacional y por estar firmado por la honorable Mía Amor Mottley, SC, MP, primera ministra de Barbados.

Tabla 17. Principales indicadores del mercado de trabajo. 2° trimestre 2019, 2° trimestre 2022 y 2° trimestre 2023, Barbados. En porcentajes

Tasa de participación			Tasa de ocupación			Tasa de desocupación		
2019	2022	2023	2019	2022	2023	2019	2022	2023
64,8	64,5	62,5	59,5	58,5	57,2	8,2	9,3	8,5

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2023).

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE PENSIONES GÉNESIS/CONTRIBUCIONES/COBERTURA

La primera ley de asistencia social en Barbados se implementó en 1969. El país posee además una ley de seguro social desde 1966 y un fondo de catástrofe desde 2007 (DB-2). Esto implica que, de los tres países estudiados, Barbados posee el sistema de protección social más antiguo y que, en analogía al de Jamaica, es uno de los más longevos de esta región del Caribe.

Entre las características del sistema de pensiones de este país, podemos destacar que es de reparto, financiado por las contribuciones de empleados y autoempleados (DB-2). Barbados cuenta con diversos programas de seguridad social para la etapa de la vejez. Se estiman una pensión, subsidio o pensión no contributiva de vejez en dependencia de las condiciones o requisitos de acceso. Además cuenta con pensiones por invalidez, subsidio por discapacidad y pensión de invalidez no contributiva, pensión por supervivencia, subsidio de decesos, pensión anticipada y con beneficios por enfermedad y maternidad, asignaciones familiares, pensión por orfandad, por catástrofes, entre otras (DB-2).

COBERTURA DE ACTIVOS

En el sistema de pensiones están cubiertos/as los/as empleados/as y empleadores/as, incluyendo empleados/as del sector público. Se excluye el trabajo familiar no remunerado, pero este dispone

de una cobertura voluntaria (DB-2). La proporción de la población activa asegurada se estima en 73,6 % (2022). Se cubre además a las personas con severas discapacidades, trabajadores lesionados y personas vulnerables cubiertas por asistencia social (DB-3).

COBERTURA DE PASIVOS

Entre los cubiertos pasivos se encuentran los/as adultos/as mayores, quienes representaban el 63,5 % en 2022 (DB-3). En la tabla 18 se observa en nivel de cobertura total del sistema.

Tabla 18. *Personas protegidas por sistemas de protección social, incluidos pisos (%) Barbados, 2022*

Población cubierta por al menos una red social, protección o beneficio (excluyendo salud)	Personas con severas discapacidades	Desempleados	Personas mayores	Trabajadores cubiertos por sistemas de protección social en caso de accidente laboral	Personas vulnerables cubiertas por asistencia social	Mano de obra cubierta por esquema de pensión
55,3 %	45,7 %	88 %	63,5 %	65 %	9,6 %	73,6 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Voluntary National Review of Barbados (2023).

SUFICIENCIA/NIVEL DE INGRESOS

En Barbados aplican cuatro fuentes de fondos: asegurado/a, auto-empleado/a, empleador/a, gobierno. Los/as asegurados/as cuentan con un seguro social de 6,75 % de los ingresos semanales cubiertos (6,2 % para empleados/as gubernamentales permanentes; el 5,93 % para ayuda del servicio exterior; 8,3 % para los/as asegurados/as voluntarios/as) más 0,1 % para el fondo de catástrofes.

Alrededor del año 2019,¹³ el ingreso mínimo semanal utilizado para calcular las cotizaciones es de BBD 21 y el ingreso mínimo

¹³ Los datos más actualizados que encontramos sobre las cotizaciones e ingresos se extrajeron de Social Security Administration (2020). Si bien esta literatura aporta

mensual es de BBD 91. Los ingresos semanales máximos utilizados para calcular las cotizaciones son BBD 1.112; los ingresos mensuales máximos son BBD 4.820. Las cotizaciones del asegurado también financian prestaciones en efectivo por enfermedad y maternidad (DB-2).

“En el caso de ser una persona *autoempleada* el ingreso mínimo anual utilizado para calcular las cotizaciones es de BBD 1.092, en tanto el máximo es de BBD 57.840. Las cotizaciones del trabajador autónomo también financian prestaciones en efectivo por enfermedad y maternidad” (DB-2).

En ambos casos, el fondo de catástrofe proporciona ayuda financiera a personas de bajos ingresos cuyas casas resultan dañadas o destruidas por una catástrofe. Al respecto, se provee un 2 % de los ingresos semanales cubiertos (DB-2).

Para *empleador y empleadora*, el seguro social es 6,75% de los ingresos semanales cubiertos (6,2% para empleados/as públicos permanentes; 5,93% para servicio de ayuda para extranjeros/as). El ingreso mínimo semanal utilizado para calcular las cotizaciones es de BBD 21; el ingreso mínimo mensual es de BBD 91. Los ingresos semanales máximos utilizados para calcular las cotizaciones son BBD 1.112, y los ingresos mensuales máximos son BBD 4.820. Las cotizaciones de estas personas también financian prestaciones en efectivo por enfermedad y maternidad y la asistencia social es 2 % de la nómina semanal cubierta. Por su parte, el gobierno no cuenta con seguro social porque cotiza como empleador y para su asistencia social se estima cualquier déficit (DB-2).

datos para comprender cómo se han manifestado estos indicadores, se recomienda su actualización en futuras investigaciones a partir del contacto con funcionarios/as de las instituciones de seguridad social, una alternativa que aplicamos para los otros países que no se pudo materializar para el caso de Barbados.

SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

Barbados, al igual que otros países del Caribe, se ha implicado en reformar su sistema de protección social para garantizar la sostenibilidad. Las reformas están encaminadas a extender la cobertura de las pensiones, a mejorar la suficiencia de las prestaciones y a garantizar el derecho a la protección social para las personas de edad avanzada. Desde el 1 de enero de 2003, la tasa de cotización al Seguro Nacional aumentó el 1 % anual durante cuatro años. Esta tarifa se repartirá a partes iguales entre empresario/a y trabajador/a.

Este cambio genera un aumento de las contribuciones pagaderas por los/as empleados/as permanentes y temporales del gobierno, empleados/as del sector privado, aprendices, trabajadores/as por cuenta propia, contribuyentes voluntarios y el personal de las misiones diplomáticas o consulado de Barbados. Estas tarifas entraron en vigor el 1 de abril de 2006 para empleados/as con salarios mensuales y el 3 de abril de ese mismo año para empleados/as con salario semanal (DB-6).

Se debe destacar que la primera ministra, en su propuesta presupuestaria y declaración financiera de junio de 2018, introdujo una contribución al servicio de salud a una tasa del 2,5 %, a la que los/as empleadores/as deben contribuir con 1,5 % de los ingresos asegurables y los/as empleados/as y autónomos/as con el 1 %. Las nuevas tasas se materializaron en octubre del 2018 y los cambios en el impuesto de desempleo y formación, el 1 de enero de 2019. Las transformaciones adicionales en estos impuestos se implementaron el 1 de enero de 2021 (DB-6).

DESIGUALDADES DE GÉNERO

En relación a Barbados, apenas encontramos datos confiables relativos a las desigualdades de género en el sistema previsional. No obstante, la información recopilada nos permite concretar la similitud en algunas manifestaciones del fenómeno en relación con Antigua y Barbuda y Belice.

La edad de jubilación es análoga para hombres y mujeres (DB-2) y, por otra parte, las mujeres y las niñas de este país tienen los mismos derechos que los hombres para participar en todas las esferas de la vida social, aunque se deben incrementar las acciones para lograr la equidad de género en el empleo femenino en puestos superiores y mandos intermedios (DB-3). En correspondencia, en 2019 el 48 % de las mujeres se empleó en puestos directivos altos y medios; y en 2020 solamente el 20 % ocupó escaños en el Parlamento (DB-3, p. 4). Este aspecto estructural evidencia una “desigualdad de jerarquía superior masculina” que indudablemente incide en la situación de las mujeres ante el sistema de pensiones. Asimismo, en las tablas 19 y 20 se observa, en las tasas de participación y de ocupación laboral de los últimos cinco años, mayor proporción de hombres que de mujeres.

Tabla 19. Tasa de participación por años y sexo en Barbados, 2019-2023. En porcentajes

Sexo	2019	2020	2021	2022	2022	2023
					Promedio al 3° trimestre	
Hombres	68,1	64,8	65,3	67,8	68,1	67,6
Mujeres	59,9	56,7	57,6	58,0	58,9	59,2

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2023).

Tabla 20. Tasa de ocupación por años y sexo en Barbados, 2019-2023. En porcentajes

Sexo	2019	2020	2021	2022	2022	2023
					Promedio al 3° trimestre	
Hombres	60,6	54,7	56,3	62,5	62,6	62,4
Mujeres	54,9	47,8	49,3	53,1	53,7	53,4

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2023).

En línea con lo anterior, los mayores porcentajes en la tasa de desocupación corresponden a las mujeres, lo que podría vincularse a una extensa narrativa de ubicación en puestos de trabajos precarios no remunerados en el sector informal y al tradicional desempeño de tareas domésticas y de cuidado.

Tabla 21. Tasa de desocupación nacional por años y sexo en Barbados 2019-2023. En porcentajes

Sexo	2019	2020	2021	2022	2022	2023
					Promedio al 3° trimestre	
Hombres	11,0	15,7	13,7	7,8	8,0	7,6
Mujeres	8,2	15,8	14,5	8,4	8,8	9,8

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2023).

En Barbados, como en el resto de los países analizados, se evidencia el fenómeno de la desigualdad de género de jerarquía superior femenina en bajos niveles de expresión. A modo de ejemplo, si bien toda mujer empleada puede acudir a una licencia de maternidad (DB-7), con los derechos correspondientes en el campo previsional, no hay disposiciones respecto a las licencias de paternidad (DB-7), lo que podría ser un acomodo para la justificación de la cultura patriarcal o una fragante vulneración de derechos para los padres que desean involucrarse activamente en la crianza de sus hijos/as en igualdad de condición que las mujeres, asumiendo una adecuada función afectiva y normativa como demandan las exigencias de los nuevos tiempos.

Consideraciones finales

En este informe, a pesar de los desafíos por la escasez de datos disponibles, en especial en lo concerniente a Barbados, se cumplió el propósito secundario de caracterizar, a grandes rasgos, los sistemas previsionales de los países seleccionados, demostrando que son sistemas de reciente creación que no siguieron la tendencia de la privatización de sus sistemas de pensiones –como ocurrió en algunos países de la región como Chile– y, en cambio, preservaron muchas de las características del primer modelo de seguridad social de Bismarck en Alemania, de tipo contributivo y de reparto. Si bien hoy se comparten los desafíos de la región en lo tocante a los altos grados de informalidad y a la insuficiencia en

las prestaciones, las cuestiones asociadas al perfil demográfico y específicamente a las presiones del envejecimiento poblacional se dirimen en estos pequeños países del Caribe anglófono, donde la población es joven y con tendencia al crecimiento.

En materia de género, se demuestra que al menos en Antigua y Barbuda y en Belice, se han producido transiciones hacia la equidad, con un redimensionamiento de la participación de las mujeres como actores sociales en el mercado laboral, condicionado fundamentalmente por factores económicos, por el alto costo de vida y por el impacto de las políticas educativas, lo que ha replanteado a su vez el rol exclusivo del hombre como proveedor del hogar, con la generación de nuevas tendencias en las funciones familiares y en las cosmovisiones del género. Estos factores se han revertido en las trayectorias laborales de las mujeres, así como en su estatus ante el sistema de pensiones, pues constituyen mayoría en indicadores como población ocupada y cubierta por el sistema, principalmente en Antigua y Barbuda.

A pesar de estos logros, en los tres casos seleccionados persisten desigualdades de género de jerarquía superior femenina y masculina, con predominio de esta última. Resulta ilustrativo, en la primera tipología, que se considere exclusivamente la pensión por maternidad, y que ante la pensión por supervivencia los viudos se encuentren en desventaja en relación con las viudas. En la segunda, la dificultad de las mujeres para acceder a puestos de mayor jerarquía en el ámbito laboral, en articulación con la brecha salarial y con el nivel de inferioridad en cuanto a monto de las pensiones en relación con los hombres.

Ante estas realidades, es un imperativo implementar reformas en los sistemas de pensiones que reviertan las desigualdades estructurales que afectan a ambos sexos, desde la responsabilidad que compete al Estado y a las instituciones de seguridad social, con el precepto de que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho al trabajo, a la seguridad social, a una remuneración

equitativa y a contar con las prestaciones suficientes que le garanticen calidad de vida y una vejez digna.

Bibliografía

Altamirano, Álvaro et al. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. BID: Washington D. C. <https://publications.iadb.org/en/presente-y-futuro-de-las-pensiones-en-america-latina-y-el-caribe>

Antigua & Barbuda Social Security Board (2018). Statistical abstract 2015-2017. Saint John. <https://www.socialsecurity.gov/wp-content/uploads/2021/03/abssb-statistical-abstract-2015-2017.pdf>

Antigua & Barbuda Social Security Board (2023). *ABSSB_Statistics_2018-2023*.

Apella, Ignacio (2019). El sistema previsional de Uruguay. Aportes para una discusión de reforma. Grupo Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/579991620286687084/pdf/El-Sistema-Previsional-de-Uruguay-Aportes-para-una-Discusion-de-Reforma.pdf>

Aranco, Natalia et al. (2018). *Envejecer con Cuidado: atención a la dependencia en América Latina y el Caribe*. BID: Montevideo. <https://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=4996>

Arenas de Mesa, Alberto (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. LC/

PUB.2019/19-P. Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ef2286b9-b700-45e9-ac66-e343faa75211/content>

Arenas de Mesa, Alberto (2020). Los sistemas previsionales en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos de COVID-19 Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45945-sistemas-pensiones-america-latina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>

Arza, Camila (2017). El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. ¿Qué dice la experiencia europea? Santiago. <https://hdl.handle.net/11362/40936>

Arza, Camila y Chahbenderian, Florencia (2014). Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Buenos Aires. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35169/CONICET_Digital_Nro.5aeacf9a-ee64-4787-8153-e32be6c3afe7_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Atlas mundial de datos (2023). Barbados. <https://knoema.es/atlas/Barbados?mode=amp>

Atlatenco, Quetzalli; De la Garza, María Teresa y Guzmán, Eugenio (2020). Inequidad de género en el sistema de pensiones previsionales de México ¿qué factores han incidido? *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*, VI(11). <https://www.redalyc.org/journal/5258/525867920015/525867920015.pdf>

Atlatenco, Quetzalli; De la Garza, María Teresa y Hernández, Salvador (2020). Ahorro para el retiro diferenciado por género ante modificaciones paramétricas. *Estudios del Desarrollo Social*, 8(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322020000200001&lang=pt

Azócar, María José (2015). Expertos en derecho: profesión legal, género y reformas judiciales en Chile. *Revista de derecho (Valdivia)*, 28(2), 9-29. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502015000200001>

Bellina, Jorge (2010). Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina. (Periodo 1999-2007). *Invenio*, 13(24), 73-99. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87714453007>

Bernal, Noelia (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *Apuntes*, XLIII(79). http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-18652016000200003

Cardozo, Nelson (2020). Sistema de pensiones en condiciones de la transición demográfica el futuro de las pensiones: una mirada desde América Latina. Buenos Aires. *Iberoamérica*, (2). https://iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2020/2/cordozo_1.pdf

Carpenter, Sergio et al. (2022). Nota técnica 19. Sistemas Previsionales con enfoque de género en América Latina y El Caribe: Una cuestión de igualdad. CISS. <https://ciss-bienestar.org/>

Casalí, Pablo y Bertranou, Fabio (coords.) (2022). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe. Tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores. OIT. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_864517/lang-es/index.htm

Castillo, Virgilio (2018). Análisis de algunos sistemas previsionales en Latinoamérica. *Sapienza Organizacional*, 5(10). <https://www.redalyc.org/journal/5530/553057245003/>

Cecchini, Simone (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI. Santiago de Chile. <https://www.redalyc.org/journal/675/67546312003/>

Cecchini, Simone et al. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada. Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54487719-7ff4-4347-bc7e-caa4f4c71980/content>

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2020). Belice, Ficha Técnica. Ciudad de México. https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F_Belice.pdf

Cid, Camilo y Marinho, María Lucía (2022). Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe. Reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Documento de Proyectos (LC/TS.2022/63) CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47914-anoa-pandemia-covid-19-america-latina-caribe-reflexiones-avanzar-sistemas-salud>

Colina, Henry (2018). Algunas notas sobre los sistemas de pensiones de la seguridad social y la experiencia de su reforma en América Latina. *Economía y Desarrollo*, 160(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-858420180002017

Coloma, María Agustina (2018). *Miradas sobre la desigualdad social. Una aproximación a los diálogos entre la teoría y la empírea en la sociología contemporánea* [tesis de grado]. UNLP, La Plata. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1487/te.1487.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019a). De beneficiarias a ciudadanas. Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44488-beneficiarias-ciudadanas-acceso-tratamiento-mujeres-sistemas-pensiones-america>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019b). Las mujeres en los sistemas de pensiones en la región.

Santiago. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_29_las_mujeres_en_los_sistemas_de_pensiones.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe. (LC/CDS.4/3). Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47375-desastres-desigualdad-crisis-prolongada-sistemas-proteccion-social-universales>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022a). Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48567-envejecimiento-america-latina-caribe-inclusion-derechos-personas-mayores>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022b). Panorama Social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48518-panorama-social-america-latina-caribe-2022-la-transformacion-la-educacion-como>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023). Panorama Social de América Latina y el Caribe. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo. (LC/PUB.2023/18-P). Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2012). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo, Ciudad de México. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y su Protocolo Facultativo, Ciudad de México. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/11-Convencion-CEDAW.pdf>

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1995). La seguridad social en el Caribe de habla inglesa. Ciudad de México. <https://biblioteca.ciess.org/adiss/downloads/599/ADISS2016-550.pdf>

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (1952). OIT. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

Cristeche, Mauro y Muñoz, Pabla (2019). Sistema previsional y modelación de los derechos de la vejez en Argentina (2003-2017). *Revista de Derecho*, (52), 13-36.

Damián, Araceli y Rosales, Armando (2014). La transformación de los sistemas de pensiones en México y sus consecuencias en la pobreza. En Araceli Damián (coord.), *Problemas contemporáneos de la seguridad social: América Latina y México* (pp. 115-149), Cámara de Diputados: México. http://www.aracelidamian.org/wp-content/uploads/2018/06/A.-Damian_-Problemas-contempor%C3%A1neos-sobre-SS.pdf#page=115

Di Costa, Valeria (2014). Desigualdad de género y pauta distributiva de derechos y recursos en el sistema previsional argentino: avances y perspectivas. *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*, 1(1). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5665420>

Dufrechou, Hugo (2023). Derechos sociales de ciudadanía y generosidad del sistema previsional: el caso uruguayo para el periodo 1950-2018. *América Latina en la historia económica*, 30(3), 1-21. <https://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/1383>

Gaiada, Julio César; Guinsburg, Natalia Eleonora y Calabria, Alejandro Antonio (2020). La previsión social en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Un análisis comparado de la situación actual en materia de cobertura, distribución y tasa de sustitución a partir de microdatos. *LV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* [modalidad virtual]. <https://congresosalap.com/alap2020/resumos/0001/PPT-eposter-trab-aceito-0229-1.PDF>

Gentili, Pablo y Vommaro, Pablo (2018). Presentación. En Pablo Vommaro e Ignacio Rodríguez (comps.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe* (pp. 9-11). CLACSO: Buenos Aires.

Government of Antigua and Barbuda (2023). Prospectus. Saint Johns. https://www.ecseonline.com/wp-content/uploads/2023/01/ECCBLIB-1192811-v1-Approved_Government_of_Antigua_and_Barbuda_Prospectus_2023_.pdf

Guasch, Oscar (2006). *Héroes, científicos, heterosexuales y gays. Los varones en perspectiva de género*. Barcelona: Bellaterra.

Hernández-Sampieri, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar (2014). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Hopenhayn, Martín et al. (2014). *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*. CEPAL: Santiago. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36738/S2014171_es.pdf

Jiménez, Lourdes (2022). Nota técnica 11. Maternidad y seguridad social en el Caribe. CISS. <https://ciss-bienestar.org/2022/03/28/maternidad-y-seguridad-social-en-el-caribe/#>

Maldonado, Guillermo (2021). Discursos constitucionales y sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. *Revista latinoamericana de derecho social*, (32), 2 <https://www.redalyc.org/journal/4296/429671777001/429671777001.pdf>

Marco Navarro, Flavia (2004). *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*. CEPAL: Santiago.

Marco Navarro, Flavia (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/items/c5fbd3df-f7ee-4cb7-9304-1efe622ad93e>

Mesa-Lago, Carmelo (2023). Promesas versus realidades en la privatización de pensiones en América Latina: evaluación de cuatro décadas en su desempeño (1980-2020). En Luis Eduardo Díaz (coord.), *Seguridad social para todos Solidaria e Inclusiva. Estudios en homenaje a Carmelo Mesa-Lago* (pp. 17-44). Estado Lara, República Bolivariana de Venezuela: Universitas Fundación/Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/20885.pdf#page=133>

Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Tercer Sector Unidad de Recursos Humanos, Investigación y Estadística de Barbados (2022). *Digest of Statistics 2019-2021*. <https://labour.gov.bb/wp-content/uploads/2023/05/Digital-Digest-of-Statistics-2021-Final-updated.pdf>

Miranda, Martha (2020). Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de la seguridad social en Latinoamérica y el Caribe: Aspectos actuariales y de gobernanza. CISS, Ciudad de México. <https://home.ciess.org/wp-content/uploads/2022/11/ADISS-CASS-2020-1.pdf>

Morales, María Ascensión (2021). La dimensión de género: ausente en la reforma de pensiones en México. *Revista latinoame-*

ricana de derecho social, (33), 135-155. <https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2021.33.16326>

Morales, María Ascensión (2023). El principio de la igualdad de género en el derecho a la seguridad social. En Luis Eduardo Díaz (coord.), *Seguridad social para todos Solidaria e Inclusiva. Estudios en homenaje a Carmelo Mesa-Lago* (pp. 65-89), Estado Lara, República Bolivariana de Venezuela: Universitas Fundación/Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/20885.pdf#page=133>

Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. (LC/G.2681-P/Rev.3). Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

Nassar, Koffie et al. (2016). IMF Working Papers. National Insurance Scheme Reforms in the Caribbean. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16206.pdf>

Observatorio Laboral de las Américas (2021). Ficha informativa país. Antigua y Barbuda. <https://csa-csi.org/observatoriolaboral/wp-content/uploads/2022/02/Antigua-ESP-v2.pdf>

Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores (2023). Ficha país Barbados. Madrid. https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BARBADOS_FICHA%20PAIS.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translation/spn.pdf

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima. <https://>

www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_633654.pdf

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2023). Panorama Laboral 2023 de América Latina y el Caribe. Lima https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--américas/--ro-lima/documents/publication/wcms_906617.pdf

Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2023). Perfil de país-Belice. <https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-belice>

Organización Panamericana de la Salud [OPS] y Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana [CISSCAD] (2020). Seguridad social en Centroamérica y República Dominicana: situación actual y desafíos. Washington, D. C. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51888>

Paddison, Oliver (2007). La protección social en el Caribe de habla inglesa. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11194-la-proteccion-social-caribe-habla-inglesa>

Pizarro, Tatiana Marisel (2020). Amas de casa jubiladas: una revisión sobre el Plan de Inclusión Previsional. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (22). <https://www.redalyc.org/journal/6459/645971960005/645971960005.pdf>

Polino, Carmelo (2019). Públicos de la ciencia y desigualdad social en América Latina. *Journal of Science Communication-América Latina*, 2(2). https://www.researchgate.net/publication/337615899_Publicos_de_la_ciencia_y_desigualdad_social_en_America_Latina

Repetto, Fabian y Potenza, Fernanda (2014). Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago. http://ipcig.org/pub/esp/OP265SP_Sistemas_de_proteccion_social_en_America_Latina_y_el_Caribe_Argentina.pdf

Reygadas, Luis (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Barcelona: Anthropos.

Rivas, Frank y Silva, María (2015). La experiencia en Latinoamérica en el ámbito de las pensiones y jubilaciones como parte del sistema de seguridad social. *Actualidad Contable Faces*, 20(34). <https://www.redalyc.org/journal/257/25749951008/>

Rivera, Felipe (2020). Modelos de sistemas de pensiones en el mundo. *Serie Minutas*, (18-20). https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28292/1/Minuta_Final_Modelos_Pensiones

Rosado, Beatriz (2018). Revisión de los sistemas de pensiones públicos en América Latina. Especial referencia al caso mexicano. En Sergio López Salas, Mariano Urraco Solanilla y Dolores Gallardo Vázquez, *Catálogo de Investigación Joven en Extremadura. Volumen II*. Badajoz: Universidad de Extremadura. https://dehesa.unex.es/bitstream/10662/15234/1/978-84-697-4644-8_351.pdf

Schwarzer, Helmut; Casali, Pablo y Bertranau, Fabio (coord.) (2014). *La estrategia de desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. https://www.social-protection.org/gimi/Media.action;jsessionid=Bicq5kjNicy8ctygspeZ-7j_OqHCPHmO-VjmhyyOhKG6HkmLxvigJ!-1635723311?id=14967

Silva, Jesús (2007). El Caribe anglófono: ¿Bilingüismo en una generación? En José María Martínez (coord.), *Enciclopedia del español en el mundo: anuario del Instituto Cervantes 2006-2007*. España: Círculo de Lectores/Plaza & Janés/Instituto Cervantes. https://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_06-07/pdf/paises_44.pdf

Social Security Administration (2020). *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019*. Washington, D. C.

<https://www.ssa.gov/policy/docs/prgdesc/ssptw/2018-2019/americas/index.html>

Social Security Board Barbados. Bridgetown. <https://www.nis.gov.bb/>

Vara, María Jesús (2011). La desigualdad de género en el sistema público de pensiones: El caso de España. *ICE. Revista De Economía*, 1(859). <https://revistaSICE.COM/INDEX.PHP/ICE/article/View/1410>

Vega, Leticia (2023). Analysis and policy recommendations for de Social Security Retirement Pension Scheme in Belize. Social Security of Belize.

Voluntary National Review of Antigua & Barbuda (2021). Saint John https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/279502021_VNR_Report_Antigua_and_Barbuda.pdf

Voluntary National Review of Barbados (2023). Bridgetown <https://hlpf.un.org/sites/default/files/vnrs/2023/VNR%202023%20Barbados%20Report.pdf>

Vommaro, Pablo y Rodríguez, Ignacio (comps.) (2018). *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*- CLACSO: Buenos Aires.

World Trade Organization (2022). WT/TPR/S/437/Rev.1. Antigua y Barbuda. <https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/SS/direct-doc.aspx?filename=q:WT/TPR/S437R1-02.pdf>

Anexo 1. Protocolo de entrevista a funcionarios/as de instituciones de seguridad social, en inglés

Interview with officials of social security institutions

Date:

Interviewer data:

First and last names: Dr.(c) Yamirka Robert Brady, Phd/Amanda de la Caridad Dunet Marciel, BSc./Carlos Rafael Labrada Rodríguez. BSc.

Source: Research sponsored by CLACSO and the CISS, entitled: “Pension Systems and Gender Inequalities in English-speaking Caribbean countries. A Question of Rights”.

Interviewee personal Information:

Names and Surnames:

Country of origin:

Institution where he/she works:

Length of time working in the institution:

In what capacity:

Questions guide:

- 1) When was the pension system created in your country, can you comment on some important facts associated with its institutional history.?
- 2) Has the pension system undergone any reforms since its creation? Please mention the most significant ones and in which document they are included.

- 3) What public policy or regulation is the pension system linked to in your country?
- 4) At present, what is the typology of the pension system? Is it a pay-as-you-go system? Who manages it?
- 5) What is the value of the pension contribution rate?
- 6) Who finances the system? Do they use contributory or non-contributory financing schemes, or a combination of both?
- 7) Who benefits from the pension system and how?
- 8) What is the range of coverage of the pension system in the economically active sector?
- 9) What is the range of coverage among older adults and what is the proportion of older adults protected or who benefit from it?
- 10) What is the degree of sufficiency of pensions?
- 11) Is unpaid work, particularly care work, included in the pension system, in what sense, and what alternative does the system provide for these people?
- 12) What is the system's capacity to meet the commitments assumed without generating major imbalances in the fiscal accounts?
- 13) Is the financial sustainability of the system guaranteed? In what way?
- 14) What is the economic participation rate of women and men?
- 15) What is the retirement age of women and men, and if there are differences, why are they caused?

- 16) Is the coverage of the elderly higher for men or women? Which of the two gender receives greater benefits in the pension system? In what aspects?
- 17) Are there gender inequalities in the pension system, in what sense and what are the causes from your point of view?
- 18) Have you received comments from older adults and particularly from women who for some reason do not feel represented in the system? Give examples.
- 19) How do you rate the pension system in your country? Would you change any aspect to improve it? Which one?
- 20) With your pension system, have you been able to combat poverty among the elderly? And among women?
- 21) What is your opinion about the treatment of gender in this system? Could you share any suggestions with us?
- 22) Are there any debates aimed at reformulating the pension system, who is promoting it, what is being proposed or where is the debate oriented? Are gender inequalities addressed?
- 23) What role do civil society trade union organizations and political and social movements, including feminism, play in the process of social transformation of the system?
- 24) Do you as an institution contemplate actions for the transformation of the social security systems aimed at women or men in situations of social vulnerability due to their gender condition, and can you mention some?
- 25) Do you know if any other social research has been carried out in your country on gender inequalities in pension systems, what research and who are the authors?
- 26) Can you provide us with recorded statistics on pension systems about percentages of coverage in the economically active population and in the population of older adults affiliated to

the system and tables that include variables such as age range, sector of occupation (public/private), level of education attained, branch of economic activity, gender, among others, to allow us to make an analysis of these dimensions?

- 27) Can you provide us with literature or statistical reports on the treatment of gender in the pension systems? In which documents are they collected, where are they located?
- 28) Any comment or reflection you would like to share with us that we have not addressed in this interview?

Anexo 2. Protocolo de entrevista a funcionarios/as de instituciones de seguridad social, en español

Datos de los/as entrevistadores/as:

- Nombre y apellidos: Yamirka Robert Brady/Amanda de la Caridad Dunet Marciel/Carlos Rafael Labrada Rodríguez.
- Procedencia: Investigación auspiciada por CLACSO y la CISS, titulada: “Sistemas previsionales y desigualdades de género en países del Caribe anglófono. Una cuestión de derechos”.
- Datos del /de la entrevistado/a:
- Nombres y Apellidos:
- País de procedencia:
- Institución en la que trabaja:
- Tiempo de trabajo en la institución:
- Función que desempeña:

Guía de preguntas:

1. ¿Cuándo surgió el sistema de pensiones en su país? ¿Puede comentar algunos hechos importantes asociados a su historia institucional?
2. ¿El sistema de pensiones ha sufrido reformas desde su surgimiento? Mencione, por favor, las más significativas y en qué documento se recogen.
3. ¿Con qué política pública o normativa se vincula el sistema previsional en su país?
4. Actualmente, ¿cuál es la tipología del sistema de pensiones? ¿Es de reparto? ¿Quién lo administra?
5. ¿Qué valor responde a la tasa de cotización de las pensiones?
6. ¿Quiénes financian el sistema? ¿Utilizan esquemas de financiamiento contributivos, no contributivos o una combinación de ambos?
7. ¿Quiénes se benefician del sistema previsional y cómo?
8. ¿Cuál es el rango de cobertura del sistema previsional en el sector económicamente activo?
9. ¿Cuál es el rango de cobertura entre los adultos mayores? ¿Cuál es la proporción de adultos mayores protegidos o beneficiados por el mismo?
10. ¿Cuál es el grado de suficiencia de las pensiones?
11. ¿Se incluye el trabajo no remunerado y particularmente el de cuidados en el sistema de pensiones? ¿En qué sentido? ¿Qué alternativa aporta el sistema a estas personas?
12. ¿Qué capacidad tiene el sistema de cumplir con los compromisos asumidos sin generar mayores desajustes en las cuentas fiscales?

13. ¿Está garantizada la sostenibilidad financiera del sistema?
¿De qué forma?
14. ¿Cuál es la tasa de participación económica de las mujeres y de los hombres?
15. ¿Cuál es la edad de jubilación de las mujeres y la de los hombres? En caso de existir diferencias, ¿por qué están ocasionadas?
16. ¿La cobertura en los adultos mayores es mayor para los hombres o las mujeres? ¿Cuál de los dos sexos recibe mayores beneficios en el sistema de pensiones? ¿En qué aspectos?
17. ¿Existen desigualdades de género en el sistema de pensiones? ¿En qué sentido y cuáles son las causas desde su punto de vista?
18. ¿Han recibido comentarios de adultos mayores y particularmente de mujeres que por algún motivo no se sientan representadas en el sistema? Ejemplifique.
19. ¿Cómo califica el sistema de pensiones en su país? ¿Le cambiaría algún aspecto para su perfeccionamiento? ¿Cuál?
20. ¿Con el sistema previsional que poseen se ha combatido la pobreza en los adultos mayores? ¿Y en la mujer?
21. ¿Qué valoración tiene usted sobre el tratamiento al género en ese sistema? ¿Pudiera compartir con nosotros alguna sugerencia?
22. ¿Existen debates encaminados a la reformulación del sistema de pensiones, quiénes lo promueven, qué se propone o hacia donde se orienta el debate? ¿Se abordan las desigualdades de género?
23. ¿Qué rol tienen en el proceso de transformación social del sistema las organizaciones sindicales de la sociedad

civil y los movimientos políticos y sociales, incluyendo el feminismo?

24. ¿Ustedes como institución contemplan acciones de transformación de los sistemas previsionales dirigidas a mujeres u hombres en situación de vulnerabilidad social por su condición de género? ¿Puede mencionar algunas?
25. ¿Conoce usted si se ha realizado otra investigación en su país sobre las desigualdades de género en los sistemas previsionales? ¿Qué investigación y quiénes son los autores?
26. ¿Puede aportarnos estadísticas sobre sistemas previsionales que recoja porcentajes de cobertura en la población económicamente activa y en la población de adultos mayores afiliadas al sistema y tablas que incluyan variables como rango de edad, sector de la ocupación (público/privado), nivel educativo alcanzado, rama de actividad económica, sexo, entre otros registrados, que nos permita hacer análisis sobre estas dimensiones?
27. ¿Puede proveernos de literatura o informes estadísticos sobre el comportamiento del género en los sistemas previsionales? ¿En qué documento se recogen? ¿En qué sitio está ubicado?
28. ¿Algún comentario o reflexión final que nos quiera compartir y que no hemos abordado en esta entrevista?

Anexo 3. Entrevista a estudiantes de posgrado de Medicina de los países Antigua y Barbuda, Barbados y Belice

Datos de los/as entrevistadores/as:

- Dra.(c) Yamirka Robert Brady/Lic. Amanda de la Caridad Dunet Marciel/Lic. Carlos Rafael Labrada Rodríguez. Universidad de Oriente, Cuba.
- Procedencia: Investigación auspiciada por CLACSO y la CISS, titulada: “Sistemas previsionales y desigualdades de género en países del Caribe anglófono. Una cuestión de derechos”.

Datos del/de la entrevistado/a:

1. Nombres y Apellidos:
2. Género:
3. Edad:
4. País de procedencia:
5. Años de residente en el país:
6. Ocupación en su país:
7. ¿Ha viajado a otros países del Caribe? ¿A cuáles?
8. ¿Qué labor que desempeña en Cuba?
9. ¿Quiénes se benefician de la seguridad social en su país y qué tipos de beneficios otorga el sistema?
10. ¿Cuál es la edad de jubilación para los hombres y para las mujeres?

11. ¿Conoce en qué consiste el sistema de pensiones? Argumente por favor
12. ¿Quiénes financian el sistema de pensiones?
13. ¿Qué requisitos debe cumplir un habitante en su país para ser beneficiados con una pensión?
14. Desde su perspectiva, ¿quiénes se benefician más de las pensiones, los hombres o las mujeres? ¿Podiera argumentar por favor?
15. ¿La forma en que funciona el sistema de pensiones es promocionada por instituciones de seguridad social en su país? ¿Por cuál o cuáles en específico y cuál es la vía de promoción?
16. ¿Ha escuchado o leído comentarios de satisfacción o insatisfacción sobre las pensiones por parte de personas que transitan por la etapa de la vejez? ¿Qué tipo de comentarios?
17. ¿Quiénes se han mostrado más insatisfechos en relación al sistema de pensiones, los hombres o las mujeres?
18. ¿A quiénes en su país ha visto más vinculado al trabajo en el sector formal o como empleados públicos, a los hombres o a las mujeres? ¿Y en el sector informal?
19. ¿Qué causas o factores están condicionando esas diferencias?
20. ¿En su país existen áreas o sectores laborales en las que sea escasa o nula la presencia de trabajadores de sexo masculino o femenino? ¿Cuáles?
21. ¿Sabe usted si en el ámbito laboral los hombres y las mujeres reciben el mismo salario por el desempeño de las mismas funciones? Argumente desde alguna experiencia personal o de alguna persona conocida, por favor.

22. ¿En su perspectiva, quiénes son los que más se dedican por completo a las tareas domésticas o de cuidado en el hogar, los hombres o las mujeres? ¿Cuál es su opinión al respecto?
23. ¿Cuál es su valoración sobre los hombres que se dedican por completo a las tareas domésticas o de cuidado en el hogar?
24. ¿Conoce alguna persona mayor de 65 años dedicada toda su vida al trabajo doméstico o de cuidado en el hogar, que reciba alguna pensión u otro tipo de beneficio por parte de la seguridad social en su país? ¿Qué tipo de beneficio y quién se lo otorga?
25. ¿Cree que las personas ubicadas en esta condición deberían recibir algún beneficio del sistema? ¿Qué tipo de beneficio propone?
26. ¿Considera que en su país el sistema de seguridad social, y el de pensiones en particular, debería ser reformulado? ¿Alguna propuesta en específico?
27. ¿Qué lugar ocupan las mujeres en su país? ¿Están en mejor condición en relación a los hombres? ¿En qué sentido?
28. ¿Existe en su país algún movimiento u organización feminista? ¿Cuál? ¿Pudiera facilitarnos el contacto de alguno de sus representantes o algún sitio web donde podamos visualizarlo?
29. ¿Pudiera colaborarnos con los datos (nombre y teléfono) de alguna mujer de 65 años o más de Belice, Antigua y Barbuda o Barbados que nos pudiera colaborar con la realización de esta entrevista?
30. ¿Algún comentario o reflexión final que nos quiera compartir y que no hemos abordado en esta entrevista?

El Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado en el sistema previsional argentino

Análisis de diseño y evaluación de resultados a dos años de su implementación¹

Ignacio Amigorena, Lucía Corsiglia Mura y Diego Edgardo García

Introducción

En este capítulo se desarrolla un análisis del diseño y se avanza en una primera evaluación de resultados del programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado (en adelante RATC), un nuevo componente del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)² puesto en marcha a mediados de 2021. El objetivo principal del RATC consiste en producir una mejora de carácter permanente en las condiciones previsionales de las mujeres a partir de

¹ La elaboración de este trabajo concluyó en los primeros días del mes de diciembre de 2023.

² La Ley 26.425 (2008) creó el SIPA definiendo un único régimen público y de reparto. Este contiene a todas las personas registradas que trabajan de manera independiente o en relación de dependencia en el sector privado y público. El organismo estatal a cargo del SIPA es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Coexisten otros regímenes de menor alcance poblacional para empleadas y empleados públicos de algunas provincias y para el personal de seguridad y militares.

la reducción de las brechas de género en el acceso al derecho a la jubilación.

El RATC parte de reconocer las desigualdades estructurales que afectan a lo largo de la vida a mujeres y personas gestantes en la acumulación de trayectorias laborales contributivas, que repercuten posteriormente en su derecho previsional. Se trata de una modificación al sistema previsional de carácter compensatorio ya que permite que las mujeres computen, al momento de jubilarse, períodos previsionales por el cuidado de sus hijos/as, a efectos de completar el requisito mínimo de cotizaciones exigidas.

Este rediseño se inserta en un contexto más amplio de planificación de la política pública previsional desde un enfoque de derechos, cuyos objetivos y acciones recuperan y potencian un ciclo iniciado en 2004 en materia de políticas de inclusión de las personas mayores al sistema. El RATC modifica de manera permanente el sistema previsional argentino introduciendo la perspectiva de género, por primera vez en forma explícita.

El proceso de elaboración del diagnóstico que dio origen al RACT, identificó el carácter estructural de las brechas en el derecho y efectivo acceso a la cobertura de la seguridad social, las condiciones que producen desigualdades concretas en el ámbito laboral, en el tiempo dedicado al cuidado y en otras desigualdades concurrentes, como la condición de mayor vulnerabilidad socioeconómica y/o de discapacidad de hijos/as a cargo. Sobre estos factores productores de desigualdades pasadas, es que el RACT se propone intervenir para revertirlas, o al menos morigerarlas de manera significativa, al momento de acceder a la jubilación.

En materia de políticas públicas de previsión social, el enfoque basado en derechos humanos se traduce en la búsqueda de equidad e inclusión, con el compromiso del Estado en la ampliación progresiva de la cobertura real del sistema, más allá de la trayectoria laboral contributiva de las personas. En el caso del RATC, la compensación de años de servicios se potencia y complementa con otros programas de inclusión previsional de larga data en

Argentina, como los planes de regularización o pago de deuda previsional, también conocidos como moratorias.

Asimismo, se trata de un programa gestado en el momento más acuciante de la pandemia de covid-19 que demandó respuestas enmarcadas en la urgencia por garantizar protección social a diferentes colectivos, entre ellos, a un segmento de mujeres mayores que carecían de ingresos. El RATC se integró a una estrategia más amplia y de largo plazo, como fue la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado a nivel nacional y estuvo entre las medidas pioneras en reconocer la relación entre políticas de cuidados y seguridad social en América Latina (Pautassi y Marco Navarro, 2020).

El presente trabajo analiza el proceso de planificación del RACT para dar cuenta de una serie de productos y resultados obtenidos en cuanto al cierre de las brechas de género en el acceso al SIPA. Nuestro objeto de estudio es este programa a lo largo de sus dos primeros años de implementación, pero cuyos diagnósticos iniciales se remontan al año 2020. Se trata de un estudio descriptivo y la metodología propuesta es de tipo cuantitativa, con base en fuentes secundarias y datos administrativos de las bases de la Administración Nacional de la Seguridad Social³ (en adelante ANSES).

El recorrido propuesto parte de un diagnóstico del desempeño del sistema previsional argentino a la luz de indicadores que explican las mayores dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a su jubilación, incorporando al análisis el proceso de inclusión previsional que permitió suavizar la brecha histórica entre mujeres y varones en las pasadas dos décadas. Luego, se analiza la situación previsional hacia 2019, en una coyuntura de vencimiento y prórroga parcial de la moratoria que, junto a la emergencia de la pandemia de COVID, permitió visualizar el déficit de cobertura de las mujeres entre 60 y 64 años de edad. El tercer apartado

³ Los datos para el presente trabajo fueron procesados por la Dirección de Estudios de la Seguridad Social, dependiente de la Dirección General de Planeamiento de ANSES.

se concentra en los fundamentos y diseño a cargo de la ANSES, dando cuenta de la hipótesis de cambio del programa, es decir, los aspectos vinculados a las desigualdades de género desde los que institucionalmente fue posible intervenir con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso de las mujeres al SIPA. Seguidamente, se presentan los principales desafíos de la gestión entre el diseño y la implementación, momento en que la investigación previa del problema resultó clave, al establecer las coordenadas adecuadas para hacer operativo el derecho. En el quinto apartado, se presenta lo producido por el RATC, ponderando su relevancia en el incremento de nuevas mujeres jubiladas y caracterizando la modalidad en que estas son cubiertas por el mismo. La pregunta central que orienta la evaluación de los resultados es ¿cuál ha sido el efecto del RATC en el cierre de las brechas de género para el acceso al sistema previsional argentino? Y, con mayor especificidad, ¿en qué medida ha mejorado el acceso al derecho a la jubilación de las mujeres a partir del RACT y cómo han impactado las diferentes situaciones de cuidado de sus hijos/as? Finalmente, presentamos algunas conclusiones en términos de lo aprendido y lo que es posible mejorar para profundizar la senda del reconocimiento de las tareas de cuidado y el cierre de las brechas de género en el sistema previsional.

Sistema previsional argentino y políticas inclusivas con efectos de género

El sistema previsional se compone de diversos arreglos institucionales para cubrir las contingencias de vejez y fallecimiento y resulta la principal fuente de obtención de ingresos de las personas mayores. La seguridad social es un derecho humano de todos y todas;⁴ sin embargo, su diseño no es neutral al género y el acceso de

⁴ En Argentina, el derecho a la seguridad social está establecido en el propio cuerpo de la Constitución Nacional (art. 14 bis), así como en instrumentos internacionales a los

las mujeres a la cobertura de jubilaciones y pensiones se ve atravesado por diversas desigualdades vinculadas al funcionamiento del mercado de trabajo y a las inequidades de la organización social del cuidado.

En Argentina, la principal vía de acceso a la cobertura previsional es el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), administrado por ANSES. Este es de alcance nacional y permite la jubilación en el Régimen General de la Ley 24.241 a partir de los 60 años para las mujeres y de los 65 años para los varones, requiriendo en ambos casos contar con treinta años de servicios con aportes.

A causa de los altos niveles de informalidad y precarización del mercado de trabajo, tanto varones como mujeres tienen dificultades para acumular inserción laboral registrada sostenida en el tiempo. Sin embargo, la profundidad de esta problemática resulta abrumadora para las mujeres. En ese sentido, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) registra para el primer trimestre del año 2023 una tasa de desocupación del 7,8 % para las mujeres y del 6,1 % para los varones, mientras que la tasa de subocupación horaria fue de 11,7 % para las mujeres, ubicándose 4,1 % por encima de la de los varones (7,6 %). Las mujeres no solamente tienen más dificultades para conseguir trabajos estables, sino también tienen peores condiciones laborales, registrando índices más altos

que nuestro país otorga jerarquía constitucional, como la Declaración Universal de Derecho Humanos (art. 22) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 9 y 10). Por su parte, Argentina también aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas) comprometiéndose a nuestro país a elaborar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. También aprobó la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y el Convenio 102 sobre seguridad social (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo. Este organismo reconoció que a lo largo del ciclo de vida, las mujeres van sumando desventajas, las cuales se acumulan en las últimas etapas de la vida activa y que gran parte de la contribución económica de las mujeres proviene de las tareas que conllevan la atención de las responsabilidades familiares, las tareas domésticas y la actividad que despliegan en la economía informal (OIT, 2008).

de informalidad laboral. En el primer trimestre de 2023, la tasa de informalidad laboral fue del 39,3 % en las mujeres y del 34,6 % en los varones, lo que representa una brecha de 4,7 %.

La prolongación en el tiempo de esas brechas redundando en menor capacidad para acumular períodos contributivos en la seguridad social. Según datos del SIPA, nueve de cada diez mujeres en edad jubilatoria no cuentan con cotizaciones necesarias. Al observar la densidad de aportes acumulados por las personas de entre 40 y 55 años (próximas a alcanzar la edad mínima legal de retiro), las mujeres tienen en promedio una brecha negativa de entre 20 % y 23 % respecto de los varones. A partir de los 56 años y hasta alcanzar los 60 años para ellas, la brecha se incrementa hasta el 26 % (ANSES, 2021a).

Los sistemas previsionales de América Latina han alcanzado desarrollos diversos y consolidado diferentes modelos y grados de institucionalidad y cobertura, aunque en todos los casos se trata de una tradición anclada en modelos originalmente contributivos y obligatorios que remiten el derecho a la cobertura jubilatoria a la inserción laboral registrada (Pautassi y Marco Navarro, 2020). El paradigma laboralista fundante hace que la desigualdad de género sea un problema constitutivo de los sistemas previsionales. Sin embargo, esta no fue una cuestión tematizada en sí misma hasta iniciado el siglo XXI.

Tradicionalmente, en América Latina los debates sobre los sistemas previsionales se vincularon a cuestiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, tridente que conforma una suerte de paradoja ante las dificultades crónicas en la capacidad integradora de los mercados de trabajo de la región. Adicionalmente, las reformas previsionales de los años ochenta y noventa impulsaron modelos de capitalización individual que endurecieron aún más los parámetros de acceso a la seguridad social y profundizaron las desventajas de género. En estas condiciones, hacia el año 2005 en Argentina solo podía jubilarse el 68 % de las personas que

cumplían la edad para hacerlo y, en el caso de las mujeres, ese porcentaje era apenas de 64 %.

El inicio del siglo XXI marcó un clima de época posneoliberal y de retorno a paradigmas inclusivos y en clave de derechos. La Recomendación 202 de la OIT (2012) expresó el consenso tripartito respecto a la necesidad de alcanzar pisos de protección social y, en esa línea, los países latinoamericanos promovieron programas no contributivos para personas mayores sin cotizaciones para extender la cobertura previsional. Para 2019, aproximadamente un 23,6 % de las personas mayores de 65 años contaba con alguna prestación no contributiva (Arenas de Mesa, 2019). Es importante mencionar que, con todo el avance que supone la implementación de este tipo de pensiones, no logran evitar una brecha profunda en la calidad prestacional brindada.

En Argentina, el fenómeno de extensión de la cobertura previsional se destacó por dos particularidades que la diferenciaron de los mecanismos de inclusión no contributivos aplicados mayoritariamente en la región.

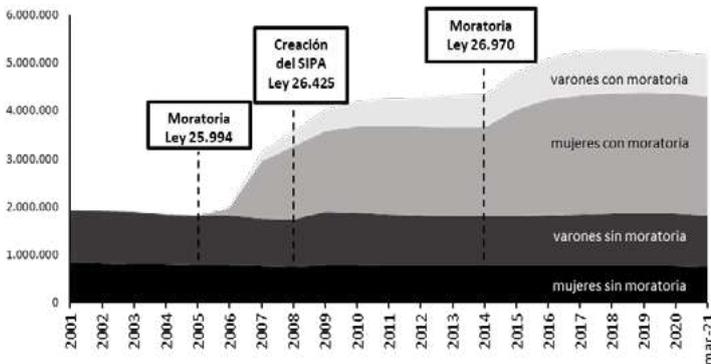
Por un lado, en la primera década del siglo XXI se llevó a cabo en nuestro país una reformulación de carácter estructural del modo de organización del sistema previsional, con la contrarreforma previsional (Danani y Beccaria, 2011) que disolvió el pilar de capitalización individual y dio creación al SIPA en el año 2008, recuperando un sistema unificado, solidario, de reparto⁵ y administración estatal. Se destaca de ese período el afianzamiento en general de las políticas públicas de seguridad social, algo que

⁵ A partir de la creación del SIPA y la disolución del pilar de capitalización, el sistema se unificó tal cual se explicita en el artículo 1° de la Ley 26.425. De esta manera, el SIPA se financia a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a las y los afiliados y a las y los beneficiarios provenientes del régimen de capitalización anteriormente vigente idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público. Los recursos de las anteriores cuentas de capitalización fueron transferidos en especie al FGS (art 7°, Ley 26.425). Este fondo funciona como un fondo de garantía o reserva y no se utiliza para el pago corriente de los haberes previsionales.

quedó consustanciado con la Ley 26.678 del año 2011 de aprobación del Convenio 102 de la OIT.

Por otro lado, a partir del año 2005 se verifica un salto cuantitativo muy relevante en materia de inclusión de las personas mayores a la cobertura previsional a través del régimen contributivo del sistema general de jubilaciones y pensiones. Esto fue posible gracias a la aplicación de moratorias previsionales, un mecanismo que ha permitido a las personas en edad jubilatoria reunir los años de servicios requeridos mediante del pago diferido y en cuotas de la deuda de aportes personales. El instrumento normativo de las moratorias previsionales –o Plan de Pago de Deuda Previsional (PPDP) a partir de febrero de 2023– permitió jubilarse a millones de personas mayores que alcanzaban la edad de retiro y no contaban con los aportes necesarios. Las mujeres fueron las principales beneficiarias de las políticas de moratoria previsional.

Gráfico 1. Evolución de las jubilaciones del SIPA por sexo, con y sin moratoria (2001-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

En la actualidad, el SIPA alcanza a casi 7.6 millones de personas que tienen jubilaciones o pensiones. Más del 47 % de esas personas mayores obtuvieron su cobertura mediante moratorias y el 77 % de las mujeres que están jubiladas lo pudieron hacer gracias a estas estrategias de regularización; datos que dan cuenta de la

potencia en materia de inclusión y efecto positivo de género que tuvo esta política a lo largo de los años.

Una particularidad de las moratorias o del Plan de Pagos de Deuda Previsional como herramienta de inclusión es que se trata, en todos los casos, de medidas con una efectividad acotada a un período temporal, marcado por dos parámetros que hacen que la herramienta vaya perdiendo potencia con el paso del tiempo. Uno de estos parámetros refiere al plazo de vigencia de la ley por la que se establece la moratoria en sí misma.⁶ El otro alude a la ventana temporal en la que se encuentran las cotizaciones sujetas a posible regularización.

Hacia diciembre de 2019, en Argentina había dos moratorias en curso que facilitaban acceder a una jubilación del Régimen General de ANSES. Una de carácter permanente y disponible para mujeres y varones que podían regularizar aportes entre sus 18 años y octubre 1993, y otra, la prorrogada Ley 26.970, que permitía –solamente a mujeres de entre 60 y 64 años–⁷ regularizar períodos previsionales hasta diciembre de 2003. La persona podía reunir treinta años de servicios dentro de esos períodos o bien haber registrado cotizaciones que completaran el requisito de treinta años de servicios con aportes por fuera de esas ventanas temporales.

Esto resulta de relevancia para comprender el efecto inmediato que tuvo el programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado dado que, a partir de enero de 2020, una mujer de 60 años

⁶ La Ley 25.994 tuvo vigencia entre enero 2005 y abril de 2007, la Ley 26.970 tuvo vigencia entre octubre de 2014 y 2016, aunque fue prorrogada en dos oportunidades, permaneciendo vigente hasta diciembre de 2022. La Ley 27.705 del Plan de Pago de Deuda Previsional se promulgó en marzo de 2023 y su vigencia se extiende por el término de dos años. Por su parte, la Ley 24.476 fue modificada por el decreto 1054/05 que le otorgó carácter permanente. Para más detalle, puede consultarse ANSES (2023).

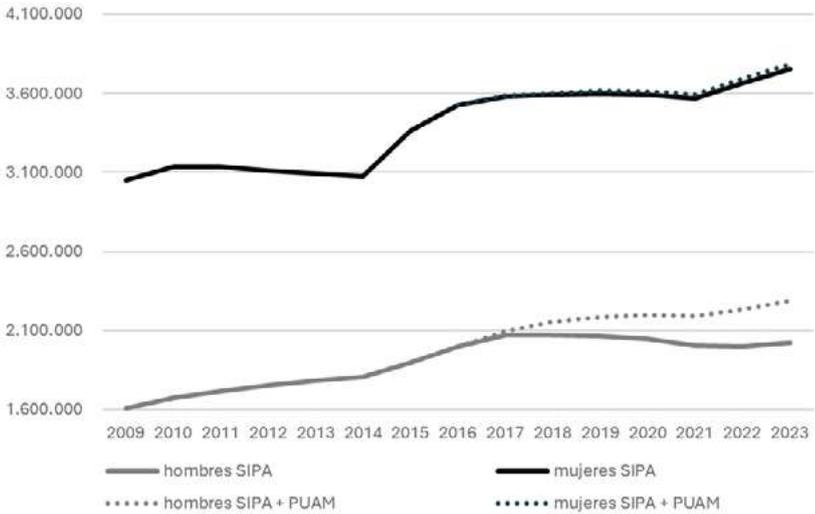
⁷ Originalmente, la Ley 26.970 fue de alcance tanto para mujeres como para varones, pero en la prórroga dispuesta en la Ley 27.260 de 2016 solo se le dio continuidad para las mujeres que tuvieran la edad mínima legal de retiro (60 años) y fueran menores de 65 años.

debía contar con –al menos– cinco años de aportes previsionales realizados con posterioridad al primero de enero de 2004.

Caída de cobertura previsional en las mujeres y emergencia del COVID-19

Hacia principios de 2020, la cobertura previsional en Argentina alcanzaba el 93 %, con una tendencia paulatinamente decreciente, especialmente en lo que refiere a las mujeres, que se puede inferir al analizar el *stock* de jubilaciones. Esta caída de prestaciones por la vía contributiva se compensaba parcialmente en el rango etario de mayores de 65 años, por la creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM) en el año 2016. La PUAM es una pensión no contributiva a la que pueden acceder tanto varones como mujeres con insuficiencia de aportes previsionales, y que tiene cierta afinidad con el modelo de prestaciones no contributivas aplicadas en la región para personas mayores en condiciones de vulnerabilidad social. En términos de calidad prestacional, la PUAM tiene una serie de claras desventajas respecto de la jubilación del Régimen General a la que se accede a través de las moratorias. La principal desventaja en lo que aquí importa, radica en que no cubre a mujeres entre 60 y 65 años. Asimismo, a diferencia de la prestación previsional contributiva, la PUAM otorga un haber del 80 % del monto del haber mínimo garantizado, no es compatible con el trabajo registrado ni con otra prestación previsional y no genera derecho a pensión a derechohabientes en caso de fallecimiento de la persona titular.

Gráfico 2. Stock de beneficiarios/as titulares de jubilaciones y pensiones del SIPA y PUAM (2009-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en BESS-Ministerio de Trabajo.

El gráfico 2 muestra la evolución de cobertura del SIPA (con y sin moratoria) y el efecto de la PUAM, en el caso de los varones a partir de 2016. Como vemos, desde 2017 y hasta 2021 (momento en que se implementa el RATC) hay una meseta en el *stock* de jubiladas mujeres que constata la merma en la cobertura previsional, situación que se explica por la pérdida de eficiencia de las moratorias previsionales a la que se hizo referencia en la sección anterior.

En marzo de 2020, cuando irrumpió en el mundo la pandemia de covid-19 y las medidas de protección sanitaria a la población causaron fuertes restricciones a la movilidad de las personas y afectaron –de manera inédita– el proceso productivo y la capacidad de garantizar ingresos monetarios indispensables para la supervivencia, en Argentina había alrededor de 570 mil mujeres que tenían la edad para jubilarse, pero no podían hacerlo por la pérdida de efectividad de las moratorias.

En ese contexto de pandemia, la enorme mayoría de los países aplicó medidas de transferencias masivas de ingresos para familias y personas como mecanismo de reemplazo o complementación de ingresos laborales. En Argentina, la principal política de este tipo fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que dio cobertura a cerca de nueve millones de personas entre los 18 y los 64 años inclusive.

Entre las personas alcanzadas por el IFE, pudo detectarse el segmento de mujeres de entre 60 y 64 años que no contaban con cobertura previsional (ANSES, 2021a). Con ese universo de personas como punto de partida, el organismo de la seguridad social avanzó en un análisis de las condiciones previsionales de las mujeres y de las dificultades y barreras existentes para acceder a la jubilación.

Fundamentos y diseño del programa

El programa de RATC es una política compensatoria que busca facilitar el acceso a una jubilación contributiva a las mujeres y/o personas gestantes con trayectorias laborales interrumpidas o no registradas, otorgando, al momento de jubilarse, la posibilidad de computar a través del SIPA determinados períodos de tiempo en reconocimiento a las tareas de cuidado de sus hijos/as.

Se puso en marcha en agosto de 2021, mediante la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia 475/21 que incorporó los artículos 22 bis y 27 bis a la Ley 24.241 de Jubilaciones y Pensiones. Se garantizaron, así, una serie de medidas de carácter estructural y permanente en el contexto de adversidad todavía signado por la pandemia. Estas medidas permitieron, además, lograr efectos positivos inmediatos y duraderos en la capacidad de ingresos de las mujeres adultas mayores.

Como ya se ha mencionado –y queda plasmado de manera explícita en el propio decreto de creación–, el programa de RATC parte de un marco teórico fundado en la perspectiva de género y el

enfoque de derechos. En sus considerandos, recoge la relevancia de los pactos internacionales en materia de derechos de las mujeres, así como las diversas normativas nacionales que fueron consolidando un piso de garantías. Asimismo, reconoce y usa como punto de partida la experiencia acumulada en otras políticas positivas a favor de las mujeres que, con un espíritu similar de búsqueda de disminución de brechas de género, ya se venían aplicando en la región.⁸

El diseño del programa de RATC estuvo a cargo de la ANSES, el principal organismo de la seguridad social en Argentina que, además de ser el encargado de administrar el sistema de jubilaciones y pensiones sobre el que impacta la compensación por cuidado, cuenta con una de las principales bases de registro de datos del Estado nacional. Esto permitió elaborar un diagnóstico preciso a partir de la revisión de las bases de registro, además de afianzarse en un sólido marco teórico que contemplaba una lectura de los parámetros principales del funcionamiento de los sistemas de seguridad social, identificando las huellas de su formulación tradicional a partir de paradigmas laboristas, la división sexual del trabajo y los modelos de organización social familiar y del cuidado a lo largo del tiempo.⁹

Como refieren los estudios especializados, la organización social del cuidado se basa en pautas culturales y se plasma en el sistema de derechos y responsabilidades atribuidos por los regímenes de bienestar (Lewis, 1997; Sainsbury, 1996, 1999, citado en Faur y Pereyra, 2018). Su distribución es inequitativa entre los actores sociales, recayendo mayormente sobre las familias y, dentro de estas, sobre las mujeres. Las Encuestas de Uso del Tiempo aportan datos cuantitativos

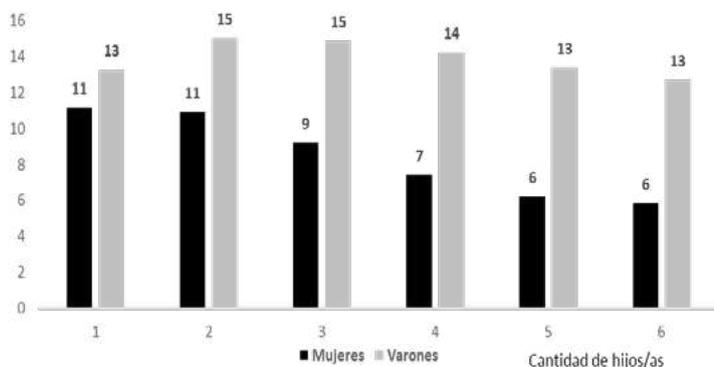
⁸ Al momento del diseño del RATC existían diferentes medidas compensatorias con perspectiva de género en materia previsional al menos en los siguientes países de América Latina y el Caribe: Costa Rica, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Brasil (Pautassi y Marco Navarro, 2020 y Jiménez Brito, 2022).

⁹ Para una revisión detallada del diagnóstico que dio sustento al programa de Reconocimiento de Aportes de Tareas de Cuidado, puede consultarse ANSES (2021a y 2022).

reflejando esta desigual distribución, del mismo modo que diversos estudios comienzan a construir indicadores económicos sobre la relevancia que tienen los cuidados en la generación de riqueza y composición del producto bruto de los países (DNEIyG, 2020).

Así, el programa de RATC recupera de manera explícita los avances teóricos de la economía del cuidado que aportan evidencia de la interrelación entre lo productivo y lo reproductivo y el nudo crítico atado alrededor de las tareas de cuidar (Esquivel, 2015; Rodríguez Enríquez, 2015). En este sentido, el estudio de los registros administrativos permitió verificar la condición previsional desventajosa de las mujeres en edad o cercanas a la edad mínima legal de retiro (gráfico 3). Entre los datos sobresalientes de este análisis, destaca la verificación de la evolución negativa de la densidad de cotizaciones en las mujeres respecto de los varones, así como el peor desempeño previsional de las mujeres con hijos/as, en relación con varones y con otras mujeres sin hijos/as. Este desempeño muestra brechas incrementales a medida que las mujeres tienen mayor cantidad de hijos/as, evidenciando que la desigualdad no solo se vincula con ser mujer, sino que, además, aumentaba a mayor cantidad de niños y niñas en el hogar.

Gráfico 3. Población de 40 a 60 años (aportes promedio por cantidad de hijos/as)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

La literatura explica que las brechas de género configuran experiencias estratificadas que impactan de manera diferenciada en función de otras condiciones socioeconómicas. La división sexual del trabajo se conforma como un círculo reproductor de la pobreza y la desigualdad (Pautassi y Marco Navarro, 2020). De esta manera, se buscó recoger los debates del encuadre interseccional para analizar las brechas de género a la luz de otros clivajes de heterogeneidad social y económica, buscando indicadores para detectar las condiciones de quienes cuidan hijos/as en hogares con situaciones de vulnerabilidad socioeconómica o quienes cuidan hijos/as con discapacidad.

En términos de efectos en las condiciones previsionales, las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica remiten a estados en los que, entre otras cosas, resulta más dificultoso a las mujeres, por falta de capacidad de pago y escasez de oferta pública, tercerizar tareas de cuidado para lograr una inserción laboral plena o estable. Por su parte, en las familias integradas por niños y/o niñas con discapacidad, el cuidado conduce a las personas con esa responsabilidad a cargo a situaciones de mayor demanda de tiempo y presencia en el hogar, responsabilidad que las investigaciones destacan que recae, mayoritariamente, en las madres (Faccia, 2020). Asimismo, el programa de RATC enfatizó en el reconocimiento a quienes adoptaron hijos/as, como una manera de revalorizar el bien social y solidario subyacente a esa acción.

Dando cuenta de lo mencionado, el RATC otorga derecho a todas las mujeres o personas gestantes que se jubilan por ANSES y no completan los treinta años de servicios con aportes requeridos. Permite reconocer un año por hijo/as, o dos años en caso de adopción. Adicionalmente, otorga un año más en los casos de hijos/as con discapacidad; y dos años más por cada hijo/a que haya sido alcanzado por la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) por al menos doce meses.

Asimismo, reconoce los períodos efectivamente utilizados en el caso de las mujeres trabajadoras registradas que tomaron licencias

por maternidad o excedencia de maternidad. En relación con esto último, es importante resaltar que, con anterioridad al Decreto 475/21 de RATC, no existía una norma de jerarquía que reconociera a los fines previsionales los períodos de las licencias (obligatorias) por maternidad para las trabajadoras registradas, más allá de arreglos por uso y costumbre dentro de la ANSES. Por su parte, no se reconocía a los fines previsionales el período de excedencia de maternidad, previsto como un derecho de la Ley 20.744 para la mujer trabajadora que quiera tomar licencia sin goce de haberes para cuidar por seis o doce meses a la niña o niño recién nacido. Esta falta de reconocimiento causaba un claro efecto de penalización por maternidad que no solo afectaba a la mujer al momento de la licencia sin goce de haberes, sino que se trasladaba, y repetía, al momento de jubilarse.

Tabla 1. Tipos y modalidades del programa de Reconocimiento de aportes por Tareas de Cuidado

	Reconoce	Adicional por discapacidad	Adicional por AUH	Licencia por maternidad
Hijo/a nacido/a con vida	1 año	+ 1 año	+ 2 años	Tiempo efectivamente utilizado
Hijo/a adoptado/a	2 años	+ 1 año	+ 2 años	Tiempo efectivamente utilizado

Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 475/21.

Algunos desafíos del diseño e implementación

Antes de avanzar en el análisis de resultados, es oportuno recuperar y compartir algunos desafíos que fue necesario sortear al momento de diseñar e implementar el programa.

Como se dijo, el programa de RATC fue diseñado y ejecutado por ANSES. Las bases de registros de datos de este organismo cuentan con información nominalizada de las historias laborales de cada persona que tiene inserción registrada, así como con información de los vínculos familiares (cónyuges, hijos/as) y de la percepción

de asignaciones familiares y/o de algunos programas sociales que gestiona o paga el organismo de la seguridad social. A partir del marco teórico referido, los equipos técnicos del organismo se abocaron a identificar las marcas en las que se hacían visibles las brechas de género vinculadas a la desigual asignación de las tareas de cuidado y su capacidad de operacionalización para el diseño y estimación de una política compensatoria.

El primer desafío fue el proceso de normalización de datos vinculados a los registros históricos del vínculo filial hijo/a en las bases de la seguridad social. Este era un dato de centralidad en el diseño del programa, pero su aproximación a través de las bases de registro presentaba algunas inconsistencias en el análisis agregado respecto de las estadísticas demográficas para las mujeres con hijos/as registrados/as con anterioridad al año 2009.¹⁰ Para subsanar esta dificultad, fue necesario llevar a cabo una tarea de adecuación y gestión de la información disponible, elaborando diferentes estrategias de estimación que incluyeron proyecciones a partir de los datos del censo 2010¹¹ sobre el universo de casos de mujeres potencialmente destinatarias de la compensación de aportes.

Este proceso resultó altamente eficiente para las estimaciones, que se corroboraron de gran precisión una vez puesto en marcha el programa. Sin embargo, no eludió la necesidad de sanear los registros administrativos para el efectivo otorgamiento del derecho. En tal sentido, fue imperioso articular estrategias de vinculación con los registros de personas e implementar procedimientos administrativos en los circuitos operativos del programa, que incluyeron

¹⁰ A partir del año 2009 en que comenzó a implementarse la Asignación Universal por Hijo, se optimizaron notablemente los mecanismos de registración en las bases de datos de un segmento importante de la población que provenía de condiciones de desempleo o informalidad laboral y que anteriormente no era mayormente captada en los datos administrativos de ANSES.

¹¹ Al momento del diseño del programa no se había realizado el último censo nacional de 2022. De todas maneras, se trabajó bajo el supuesto de que las mujeres que estaban en edad jubilable (60 años o más) ya tendrían para el año 2010 sus hijos/as censados/as.

la registraci3n del v3nculo filial a partir de la presentaci3n de las partidas de nacimiento correspondientes. Puede destacarse la mejora sustancial en la informaci3n de las bases de datos del Sistema ADP (Administrador de personas) del organismo como un *output* positivo del programa de RATC.

Otro desaf3o de dise1o fue definir los par3metros a partir de los cuales operacionalizar indicadores de condici3n pasada de vulnerabilidad social para las mujeres elegibles. Para ello, se opt3 por utilizar la titularidad de la Asignaci3n Universal por Hijo para Protecci3n Social (AUH) como proxi.

La AUH comenz3 a implementarse en el a1o 2009 como pilar no contributivo del sistema de asignaciones familiares administrado por ANSES. Desde entonces, da cobertura a ni1as, ni1os y adolescentes provenientes de hogares en condiciones de vulnerabilidad social, cuyos padres y madres se encuentran en situaci3n de desempleo, trabajo no registrado o trabajo bajo el r3gimen laboral de casas particulares o monotributo social.¹² De este modo, la percepci3n de AUH serv3a –justamente– como indicador de una situaci3n pasada de vulnerabilidad socioecon3mica. Por su parte, esta asignaci3n incluye una serie de corresponsabilidades en materia educativa y de salud. A lo largo del tiempo, la AUH ha tenido una fuerte predominancia de titularidad femenina, lo que permite presumir que son estas mujeres titulares las que tuvieron a cargo la responsabilidad en las tareas de cuidado de sus hijos/as.

Tambi3n en este caso fue necesario un tratamiento de la informaci3n para elaborar un registro de la totalidad de personas que fueron, a lo largo del tiempo, receptoras de la AUH. Un dato del cual ANSES era due1o, pero que no estaba sistematizado hasta ese momento.

Tal como se pod3a prever desde el marco te3rico, las estimaciones permitieron detectar las peores condiciones previsionales de las mujeres que hab3an sido titulares de la AUH. Del total de ellas,

¹² Para mayor detalle sobre la AUH, puede verse ANSES (2021b).

el 70 % contaba con cinco o menos años de aportes, y solo para un 10 % de estas mujeres se observaba un acumulado de diez años de aportes o más al momento de alcanzar la edad jubilatoria. En contraste, analizando las mujeres potencialmente alcanzables por el programa que no fueron titulares de AUH, el 33 % del total acumulaba, al llegar a los 60 años, diez años o más de servicios con aportes registrados al SIPA.

Resultados de implementación

El RATC se puso en marcha a partir de agosto de 2021. De manera que, a diciembre de 2023, ya cuenta con más de dos años de implementación, lo que permite analizar algunos resultados relevantes, tanto en lo que hace a su desempeño en materia de reducción de brechas de género y acceso de las mujeres a la cobertura de jubilación como en cuanto a los efectos generados en la dinámica de funcionamiento del sistema previsional argentino en general.

Este programa aplica para todas las mujeres que, al momento de jubilarse, no acumulan las cotizaciones suficientes al SIPA. A través de los períodos por tareas de cuidado, se computan períodos “comunes” que sirven para el Régimen General administrado por ANSES, siendo potestad de los niveles subnacionales aceptar, o no, estos períodos para el otorgamiento de prestaciones bajo su órbita.¹³ Para los regímenes diferenciales o especiales gestionados por la ANSES,¹⁴ los servicios computados por tareas de cuidado

¹³ Trece provincias de las veinticuatro que componen la República Argentina mantienen sistemas previsionales propios que alcanzan a las y los trabajadores públicos de esas jurisdicciones y tienen sus propios parámetros, criterios de elegibilidad y definición de las prestaciones previsionales que se obtienen al momento del retiro. Existen mecanismos de reciprocidad para los casos de personas con servicios prestados en diferentes sistemas. Para más detalle, puede consultarse ANSES (2023).

¹⁴ Existen más de treinta regímenes diferenciales que forman parte del SIPA y que, dadas sus condiciones de deterioro significativo de la salud al momento de la actividad, tienen menores requisitos en lo que respecta a edad de retiro y años de

solo sirven en caso de que puedan contabilizar períodos comunes dentro del requisito de cotizaciones exigidas por cada normativa en cuestión. Esto, salvo en los períodos correspondientes a las licencias por maternidad y las excedencias por maternidad que, a partir del RATC, pasaron a ser contempladas con el carácter con el que la persona gestante realizaba actividades antes del nacimiento de su hijo/a. Por otro lado, los períodos por tareas de cuidado se consideran como períodos “fictos”, es decir, solo se suman a los años aportados a efectos de alcanzar el requisito mínimo de treinta años de servicios que establece el Régimen General del SIPA, por lo que no se computan estos períodos para la determinación del haber.¹⁵

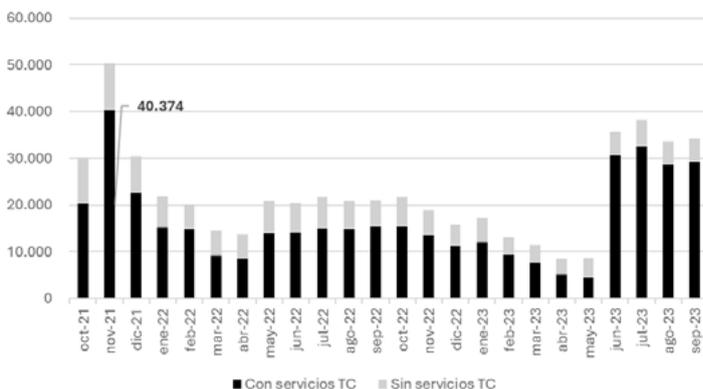
La masividad en la utilización del programa de RATC es el primer dato por resaltar en el análisis de resultados. Desde que comenzó a implementarse, un promedio de 74 % de las altas mensuales de jubilaciones de mujeres utilizaron períodos por tareas de cuidado para alcanzar su beneficio previsional. Dada la baja densidad de cotizaciones que acumulan las mujeres que hoy llegan a la edad de retiro, la mayor efectividad del programa se explica por su complementariedad con los mecanismos de regularización de aportes ya descriptos. Durante el período que va de mediados de 2021 a diciembre de 2023, apenas un 13,28 % de mujeres logró jubilarse en ANSES sin tener que recurrir a algún tipo de moratoria. De ellas, 13,78 % aplicaron períodos por tareas de cuidado. Es de esperarse que el desempeño del RATC como medida independiente de las moratorias mejore con el tiempo, en tanto las trayectorias

servicios exigidos. Por su parte, hay siete regímenes especiales administrados por la ANSES (Poder Judicial, Servicio Exterior, Docentes no Universitarios, Docentes Universitarios, Investigadores Científicos, Luz y Fuerza y Yacimientos Carboníferos RT). Estos tienen leyes específicas con parámetros propios. Para más detalle, puede consultarse ANSES (2023).

¹⁵ El haber inicial de jubilación se compone de un valor único, la Prestación Básica Universal, y otro que se calcula como el 1,5 % por cada año de servicios “con aportes” sobre el promedio de las últimas 120 remuneraciones.

puedan dar cuenta de una mejoría en la inserción laboral registrada para las mujeres.

Gráfico 4. Altas de jubilaciones de mujeres (agosto 2021-septiembre 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

Sinergia con otras medidas de inclusión previsional

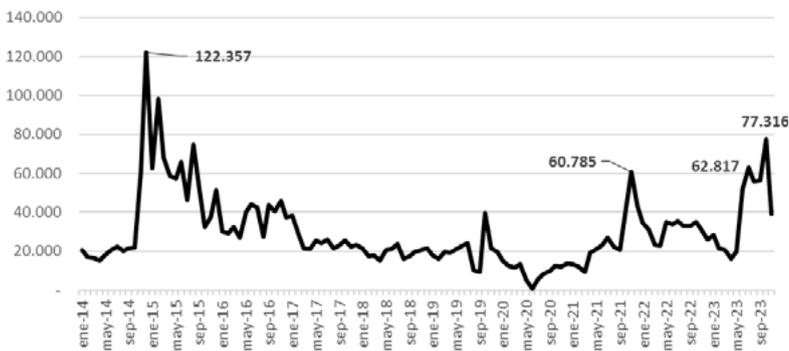
Tal como se viene explicando, el programa de RATC es una política compensatoria con un desempeño virtuoso en sí mismo, aunque dadas las características del sistema previsional argentino, su mayor impacto actual se explica por la articulación con las moratorias previsionales. Más del 97 % de las mujeres que computaron períodos por hijo/a se jubilaron utilizando, además, algún plan de regularización de deuda de aportes.

Ahora bien, analizando el impacto de la dinámica de las altas de jubilaciones del SIPA, se observa que el programa de RATC cumplió un rol fundamental para que las mujeres pudieran jubilarse a partir de mediados de 2021. Como ya se ha dicho, la dinámica de altas de jubilaciones de ANSES venía en un proceso de declive a medida que la moratoria de fines de 2014 perdía eficacia, generando

la acumulación de una cantidad importante de mujeres en edad jubilatoria sin cobertura previsional. Al ponerse en marcha el programa de RATC, ese *stock* acumulado pudo ser incluido, gracias a que los períodos faltantes para llegar a la moratoria fueron compensados por los períodos por tareas de cuidado de hijo/a, lo que generó un importante pico de altas de jubilaciones (gráfico 5).

Una vez superado el aceleramiento inicial, el RATC permitió sostener el nivel de las altas mensuales de manera más o menos estable, hasta la finalización de la moratoria de la Ley 26.970 en diciembre de 2022. En abril de 2023, cuando entró en vigor el PPDP de la Ley 27.705, nuevamente se registró un pico de altas que evidencia la acumulación de una demanda que, otra vez, había quedado temporalmente insatisfecha por falta de normativas adecuadas.

Gráfico 5. Altas de jubilaciones (enero 2014–noviembre 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

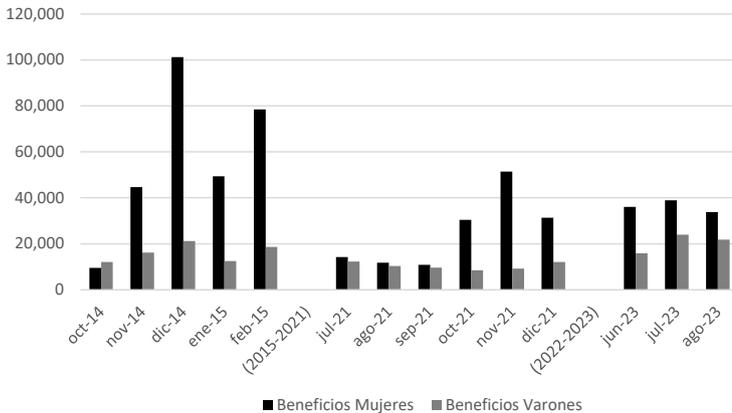
Algo para resaltar en este análisis es la detección de un incremento notable de la proporción de mujeres que computaron períodos por sus hijos/as desde mediados de 2023, cuando se puso en vigencia el PPDP. A partir del PPDP, la proporción de mujeres que utilizó el RATC ascendió a un 85 %, incremento que se explica por una serie de mejoras en los procedimientos de gestión de ANSES al

introducir innovaciones que automatizaron la carga y cómputo de ciertos períodos, entre ellos, los correspondientes a al cuidado de hijos/as. Las mejoras de gestión dotaron, así, de una efectividad total al cómputo de períodos por RATC al cargarse antes del cálculo de la deuda total de aportes que debían cancelar las mujeres.

Disminución de brechas de género en la dinámica de acceso a la jubilación

La sincronía con las moratorias abre el interrogante acerca de la capacidad del RATC para disminuir por sí mismo las brechas de género. En tal sentido, resulta relevante el análisis de la dinámica de altas de jubilaciones observando la relación entre los beneficios obtenidos por mujeres y varones en diferentes períodos. En los momentos en que se pusieron en vigencia la Ley 26.970 de moratoria (2014) y la Ley 27.705 de PPDP (2023), se generó un fuerte crecimiento en las altas jubilatorias en general y, si bien el impacto redundaba en crecimiento de prestaciones en ambos géneros, la predominancia de altas de mujeres por sobre varones es destacable (gráfico 6). Ahora bien, si se observa el momento de implementación del RATC, es posible identificar una especificidad generada por esta medida que supera lo experimentado por las moratorias. El RATC dota de una mayor preponderancia a las altas de jubilaciones de mujeres en relación a las de varones respecto de cualquiera de los otros picos de altas, resaltando su efecto virtuoso en materia de cierre de brechas para el acceso de las mujeres a una jubilación del SIPA.

Gráfico 6. Altas de jubilaciones de mujeres y varones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

Asimismo, parece relevante destacar otro efecto del RATC en cuanto a su capacidad de disminución de brechas. Cuando entró en vigor a mediados de 2021, y hasta diciembre de 2022, el programa funcionó como un claro facilitador de las altas de jubilaciones a través de la moratoria de la Ley 26.970. Cuando se sancionó la Ley 27.705 y se puso en marcha el PPDP en abril de 2023, el RATC cambió en parte la esencia de su complementariedad con el mecanismo de regularización, sin por ello perder relevancia. El PPDP, inscripto dentro de la trayectoria de continuidad de las anteriores moratorias, tuvo algunas novedades respecto de las experiencias anteriores. Entre ellas, la extensión de los períodos posibles de regularización hasta diciembre de 2008,¹⁶ facilitando que muchas mujeres no requiriesen contar con años por fuera de esos plazos para completar los treinta años de aportes. En ese momento, y de la mano de las innovaciones en los procedimientos de gestión ya comentados, el RATC se mostró como una herramienta eficiente

¹⁶ Además de cubrir períodos hasta diciembre de 2008, el PPDP extiende la posibilidad de pago en hasta 120 cuotas y modifica el procedimiento de cálculo de la deuda de cotizaciones en función de lo mínimo que se aporta por el salario en actividad.

para reducir el peso de la deuda a cancelar por las mujeres. Así, ya no como instrumento que resultaba indispensable para computar años que no podían regularizarse de otro modo, sino como mecanismo puramente de compensación, el RATC permitió mejorar la capacidad real de ingresos de las nuevas jubiladas por PPDP¹⁷ al descontar del total de la deuda a regularizar años de aporte por cada hijo/a. Esto permite identificar una acción positiva a favor de las mujeres respecto de los varones que también pueden hacer uso del PPDP para acceder a su jubilación.

Las mujeres que computaron períodos por tareas de cuidado

Entre octubre de 2021 (primer mes de pago de jubilaciones con aportes por tareas de cuidado) y septiembre de 2023 (fecha de corte de esta evaluación), se jubilaron a través del Sistema Previsional Integrado Argentino 539.110 mujeres, de las cuales 403.734 computaron períodos de aportes por tareas de cuidado, lo cual representa el 74,89 %.

Sobre el total de mujeres jubiladas durante estos dos años, el 86,72 % lo hizo a través de moratorias (467.536 casos), mientras que el resto lo hizo sin recurrir a un plan de pago, ya sea por el Régimen General como por otros incluidos en el SIPA. Si observamos solo el grupo de quienes computaron aportes por tareas de cuidado, las mujeres que accedieron a través de alguno de los planes de pago de deuda vigentes representaron el 97,6 % (393.869 casos).

La presencia de RATC es muy alta entre las mujeres que deben acudir a una moratoria para acceder a la jubilación, mientras que entre quienes aplicaron tareas de cuidado para alcanzar los treinta años de aportes sin moratoria la distribución se invierte (tabla 2). A su vez, del total de mujeres que aplicaron tareas de cuidado,

¹⁷ La disminución que opera en la deuda total el cómputo de períodos por hijo/a puede alcanzar, según sea el caso, un impacto de relevancia.

el 97,5 % se jubiló por moratoria, mientras que, entre las 135.376 que no utilizaron moratoria, la distribución fue más pareja entre quienes computaron períodos por RATC y quienes no¹⁸ (tabla 3). En cualquier caso, la mayor incidencia de las moratorias en el grupo de mujeres que requieren RATC para alcanzar el requisito de servicios para jubilarse da cuenta de las mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y las trayectorias interrumpidas y/o discontinuadas a partir de la presencia de hijas/os.

Tabla 2. Incidencia del RATC sobre las altas de mujeres con y sin moratoria oct. 21-sep. 23

	Con moratoria		Sin moratoria		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
Con RATC	393.869	84,24	9.865	13,78	403.734
Sin RATC	73.667	15,76	61.709	86,22	135.376
Total	467.536	100	71.574	100	539.110

Tabla 3. Incidencia de las moratorias en las altas de mujeres con y sin RATC oct. 21-sep. 23

	con RATC		sin RATC		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
Con moratoria	393.869	97,55	73.667	54,42	467.536
Sin moratoria	9.865	2,45	61.709	45,58	71.574
Total	403.734	100	135.376	100	539.110

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

Los datos presentados resultan consistentes respecto del diagnóstico inicial de insuficiencia de años de cotizaciones para el grupo de mujeres de entre 50 y 59 años (a menos de diez años de alcanzar la edad de retiro). El Boletín estadístico de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2019) señalaba, para fines de 2019, que alrededor del 36 % de las mujeres de ese rango etario tenía solamente hasta cinco años de cotizaciones

¹⁸ Una cantidad de estas mujeres registran hijos/as, por lo que realizaron tareas de cuidado, mas no necesitaron aplicar este tiempo para alcanzar el requisito mínimo de treinta años de servicios con aportes.

registradas, mientras que otro 37 % alcanzaba entre cinco y quince años y apenas un 27 % tenía más de quince años aportados.

En relación con la trayectoria en la que se desempeñaron las mujeres, la apertura de los datos de quienes efectivamente se jubilaron a partir de la implementación del programa nos permite apreciar, en primer lugar, la presencia casi absoluta del RATC en el Régimen General del SIPA, muy cercana al 100 % de los casos, tanto en el total como en quienes complementaron los períodos por tareas de cuidado con alguna de las moratorias.

Mirando más en profundidad hacia el interior de este universo, puede verse que entre quienes registran en el sistema una última actividad laboral del Régimen General¹⁹ aparecen situaciones tan disímiles como mujeres con servicios autónomos o monotributistas,²⁰ aportes como trabajadoras de casas particulares o trabajadoras de diversos regímenes diferenciales. Dentro de estas últimas, hay registro de servicios en actividades como la industria de la carne, la aeronavegación, el régimen de la industria de chacinados, la telefonía o el trabajo agrario. El variopinto universo señalado sirve a fin de tomar nota de que las brechas de género afectan de manera transversal a las mujeres, más allá de las distintas trayectorias biográficas que se van tejiendo a lo largo de la vida.

Por su parte, en relación con la incidencia de los regímenes especiales sobre el total de los casos que aplicaron RATC, destaca que

¹⁹ En materia de registro de historias laborales, los sistemas de datos de la seguridad social a nivel nacional tienen alta fiabilidad a partir del año 1994. Cuando las personas solicitantes presentan servicios previos a esa fecha, se utilizan otros procedimientos de verificación y acreditación para el otorgamiento del derecho, lo que dificulta la exportación masiva de esa información para su análisis de manera agregada, y en muchos casos no aparecía la marca en el reporte con el que se confeccionó la base de datos para este estudio.

²⁰ El monotributo es un Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes que realizan trabajo independiente. Consiste en un tributo integrado de dos componentes, uno impositivo y otro destinado a la seguridad social (aportes al SIPA y aportes a obras sociales). El monotributo tiene once categorías de contribuyentes entre quienes realizan actividades de servicios (de la A a la H) y quienes tienen actividades de venta de cosas muebles o productos (de la I a la K).

la misma es muy baja (4,45 % en el total de nuevas jubilaciones y 0,11 % entre las nuevas jubilaciones por moratoria). La presencia del RATC sobre el total de altas es de 78,05 % para el Régimen General, mientras que en los regímenes especiales promedia un 6,94 % (entre el 8,50 % de presencia en el régimen de docentes hasta no registrar ningún caso los regímenes del Poder Judicial y de Servicio Exterior). Si seleccionamos solo aquellas mujeres que se jubilaron por alguna de las moratorias, se registra presencia de RATC en el 84,31 % de quienes lo hicieron por el Régimen General. La incidencia de quienes se jubilaron combinando moratoria y RATC a través de otros regímenes del SIPA es del 0,03 % sobre este total.

Estas diferencias entre presencia o no de moratoria y entre el Régimen General y los demás regímenes del SIPA dan cuenta de que el RACT muestra un diferencial que se correlaciona con las brechas de género presentes en el mercado de trabajo y las actividades anteriormente desarrolladas, impactando en mayor medida entre las mujeres que logran acceder a jubilación por moratoria y, a su vez, concentrándose en el Régimen General.

En cuanto al lugar de residencia de quienes aplicaron períodos de RATC, destaca el alcance federal del programa, con cobertura en todo el país, aunque con una fuerte preponderancia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, en correspondencia con los datos sociodemográficos. El 40 % de las mujeres que computaron períodos de cuidado habitan en la provincia de Buenos Aires.

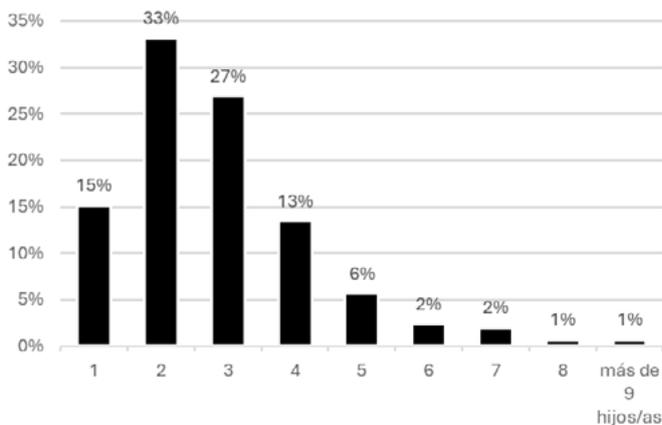
Finalmente, en términos etarios encontramos que la edad promedio de jubilación de las mujeres que han utilizado este programa se ubica en torno a los 61,2 años. En las jubilaciones obtenidas entre 2021 y diciembre de 2022, ese promedio tiene una fuerte influencia de los parámetros impuestos por la moratoria de la Ley 26.970 (habilitada en ese momento solo para mujeres de entre 60 y 64 años de edad inclusive). A partir de la sanción del PPDP, quienes requirieron de moratoria no tenían límite etario una vez

cumplidos los 60 años que fija la edad mínima, por lo que pueden esperarse modificaciones en el promedio etario a futuro.

Perfil de los períodos computados por el RATC

Del análisis del perfil de los períodos computados se observa que las mujeres que utilizaron el RATC lo hicieron, en mayor medida, reconociendo períodos por dos hijos/as. Cuando vemos la distribución porcentual de las 403.734 mujeres que se jubilaron con tareas de cuidado entre octubre del 2021 y septiembre del 2023, el 33 % computaron dos hijos/as, el 27 % tres hijos/as y el 15% un/a hijo/a, entre los valores más recurrentes.

Gráfico 7. Distribución porcentual de las mujeres jubiladas por RATC según cantidad de hijos/as

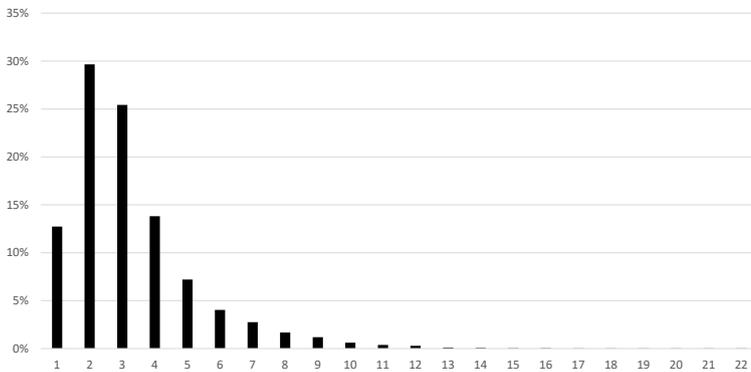


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

En sintonía con lo recién mencionado, cuando analizamos la cantidad de períodos (años) que las mujeres han podido computar gracias al RATC y sus distintos componentes, se observa que casi el 70 % de las mujeres computaron hasta tres años de aportes por las tareas de cuidado de sus hijos/as. El 30 % restante computó menos

tiempo, siendo dos años de aportes el principal valor que aparece en este segundo grupo. Como se observa, esta distribución es sensiblemente distinta a la distribución por hijos/as, ya que el programa contempla distintos componentes según las diversas trayectorias de las mujeres que lo utilizan. Por ejemplo, una madre con dos hijos/as sin AUH va a computar dos años de aportes, mientras que una madre con dos hijos/as, uno/a de los cuales ha percibido AUH, computa cuatro años de aportes.

Gráfico 8. *Períodos computados por RATC - Distribución porcentual*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

Por su parte, la apertura del detalle de aplicación de los diferentes componentes del RATC nos permite evaluar la capacidad de interseccionalidad del programa. Como ya se ha explicado, el diseño de este programa partió del supuesto de que las cargas por tareas de cuidado varían al verse atravesadas por la acumulación de otras desventajas que empeoran la situación de las personas que cuidan.

En este sentido, los datos según los componentes de hijo/a, adopción, hijo/a con discapacidad o con AUH arrojan que apenas un 0,4 % (1.535 mujeres) utilizó el componente de adopción. En relación con las dimensiones de hijo/a con AUH e hijo/a con discapacidad, estas han tenido un alcance de relevancia, en tanto han incrementado, si sumamos ambas dimensiones, la cantidad de

períodos de aportes para alrededor del 20 % de las mujeres. En lo que respecta al alcance del componente de hijo/a con AUH, esta dimensión mejoró la situación previsional de un poco más del 10 % de las mujeres. Finalmente, la dimensión de hijo/a con discapacidad arroja un alcance cercano al 9 % de las mujeres que reconocieron períodos por tareas de cuidado.

Tabla 4. Cantidad de mujeres que computaron al menos un/a hijo/a según componente del RATC

Componentes	Mujeres
Hijo/a	389.532
Hijo/a + AUH	41.640
Hijo/a discapacitado	34.535
Hijo/a discapacitado/a + AUH	1.941
Hijo/a adoptivo/a	1.320
Hijo/a adoptivo/a + AUH	73
Hijo/a adoptivo/a discapacitado/a	142
Hijo/a adoptivo/a discapacitado/a + AUH	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANSES.

Nota: la suma de las mujeres es mayor al número total ya que una mujer puede computar un/a hijo/a por un componente y otro/a por otro.

Es de esperarse que la capacidad de cobertura de la dimensión hijo/a con AUH vaya incrementando paulatinamente su participación, dado que la AUH se trata de un programa que cuenta con apenas quince años de existencia, por lo que tal vez no estuviera vigente al momento en que muchas mujeres –actualmente en edad jubilatoria– atravesaron sus trayectorias de crianza de niños y niñas.

Los haberes de las jubilaciones con períodos por RATC

La bibliografía especializada abunda en evidencia sobre las peores condiciones de ingresos previsionales en mujeres mayores (ANSES, 2021a). En el caso del programa de RATC, ya se mencionó que

los períodos computados por hijo/a son “fictos”, es decir que no impactan directamente en el cálculo del haber inicial de las jubiladas. Asimismo, por el mismo diseño del programa, presuponen la insuficiencia de cotizaciones, lo que permitiría inferir peores posibilidades de haber inicial en las mujeres que utilizan esta medida. La alta complementariedad con las moratorias resulta convergente con la expectativa de haberes tendientes al nivel mínimo. Una aclaración de relevancia en este punto es que el Régimen General del SIPA prevé en nuestro país la garantía de haber mínimo para todas las prestaciones, por lo que la neutralidad del RATC respecto a la determinación del haber no invalida que el haber inicial resulte en todos los casos complementado hasta alcanzar ese valor.²¹

A la hora de analizar los datos administrativos de las mujeres que efectivamente se jubilaron con períodos por tareas de cuidado, se observa que, tal como se esperaba, hay una fuerte predominancia de haberes mínimos. Contabilizando el total de jubilaciones obtenidas por mujeres en el período de referencia, se encuentra que el haber medio estaba en apenas 1,39 haberes mínimos garantizados (HMG)²² y que aproximadamente el 72 % de las prestaciones correspondían a este rango de haber. Si el análisis se centra en las mujeres que no utilizaron el programa de RATC porque completaban por otros medios el requisito de cotizaciones (lo que presupone potencialmente trayectorias laborales registradas prolongadas en el tiempo), vemos que el haber promedio es superior, alcanzando 2,2 veces la prestación mínima. Por su parte, si solamente observamos las jubilaciones que hicieron uso de períodos previsionales

²¹ La Ley 24.241 prevé en su artículo 125 un haber mínimo garantizado que se actualiza mediante índice de movilidad, valor hasta el cual toda prestación previsional debe ser complementada (art. 125).

²² El haber mínimo garantizado (al igual que el haber máximo) se ajusta trimestralmente por el índice de movilidad de la Ley 27.609. A diciembre de 2023, el monto del HMG es de \$105.712,61, monto al que se le adiciona un refuerzo de ingreso previsional de \$55.000. El dólar oficial comenzó el mes de referencia cotizando en torno a los \$370 (nos referimos en todo momento a pesos argentinos).

por el cuidado de hijos/as, el haber medio es prácticamente igual a 1 HMG.

A fin de mostrar la brecha de haberes entre mujeres y varones, tomando el mes de junio de 2023, el haber medio de las altas de jubilaciones de mujeres fue 1,18 HMG, mientras que el de varones fue 1,62 HMG²³ (un 27 % más), siendo el promedio de ambos 1,31 HMG. Según datos del BESS para el mismo período, el haber medio de todas las prestaciones del SIPA fue para las mujeres 1,94 HMG, mientras que el de varones fue 2,23 HMG (un 15 % más), siendo el promedio de ambos 2,4 HMG.

Conclusiones

El programa de RATC ha tenido un lugar central en la planificación del sistema previsional argentino durante la gestión de ANSES en el período 2020-2023, coherente con la perspectiva de género definida entre sus lineamientos estratégicos y los del Estado nacional. Previo a la sanción del Decreto 475/21, la problemática de las brechas de género y las políticas de cuidado fueron objeto de análisis e investigación acerca de los factores que inciden en las mayores dificultades que enfrentan las mujeres respecto de los varones para acceder al derecho a la jubilación (ANSES, 2021a). En ese proceso, se dilucidaron aquellos aspectos centrales sobre los cuales intervenir para mejorar el acceso de las mujeres al SIPA, proyectando, entre las alternativas posibles, el diseño final del programa. Si la menor densidad de cotizaciones de las mujeres se correlaciona con una baja inserción laboral registrada y/o la interrupción de trayectorias laborales cuando asumen el cuidado de hijos/as y, a su vez, esta dificultad se agrava cuando existe una situación socioeconómica desfavorable, el sistema previsional puede compensar este

²³ No incluye la PUAM, la cual tiene un efecto negativo sobre este promedio.

“déficit” de aportes mediante el reconocimiento de dichos períodos a los fines jubilatorios.

La construcción e interpretación de los datos cuantitativos respecto al desempeño del RATC en estos dos años brinda algunas respuestas a las preguntas que orientaron esta evaluación. A la hora de medir lo producido y los resultados de este programa en términos de efectos en la mejora de las condiciones de jubilación de las mujeres, observamos que en poco más dos años de implementación tres de cada cuatro mujeres se jubilaron computando períodos por tareas de cuidado en sus historias laborales. A su vez, la cobertura previsional de las mujeres muestra, luego de un período de estancamiento, una tendencia creciente a partir del RATC, potenciada aún más por la puesta en marcha del PPDP en 2023.

La vigencia de las moratorias previsionales instauró el pleno derecho a una jubilación como conquista social de las personas mayores en los últimos veinte años en Argentina. La ampliación de este derecho al universo de mujeres elevó el piso de la cobertura y en ese proceso histórico se inscribe el RATC. El primer año y medio de implementación de este nuevo componente del SIPA se caracterizó por la prórroga de una moratoria transitoria y limitada a las mujeres de entre 60 y 64 años, que perdía potencia en su capacidad de cobertura de los períodos a regularizar para alcanzar los treinta años de aportes. Aun así, el análisis del impacto del RACT nos muestra el efecto de salto que generó el reconocimiento de períodos por tareas de cuidado en el índice de feminización de las altas de jubilaciones, es decir, de la cantidad de mujeres respecto a los varones que mes a mes acceden a su jubilación. A partir de la entrada en vigor del PPDP en 2023, este indicador se estabiliza porque la política de inclusión es más pareja entre géneros, pero sigue una tendencia positiva. En este sentido, observamos que cuando las moratorias que se encuentran vigentes se restringen, el RATC funciona potenciando las altas y opera fundamentalmente disminuyendo brechas en el acceso: entre las mujeres que ingresan, son más las que lo hacen gracias a que pueden computar períodos

por tareas de cuidado. Cuando la moratoria es más inclusiva y garantiza mejores condiciones en sí para el acceso, el RATC destaca por reducir la deuda de aportes que tienen que cancelar, generando un impacto directo en la capacidad de ingresos en favor de las mujeres.

Procuramos responder también cuál es el peso de cada uno de los componentes de cuidado en las altas de mujeres durante el período bajo evaluación. En este sentido, observamos que el 70 % de las mujeres computaron hasta tres hijos/as, siendo dos la mayor frecuencia encontrada (una de cada tres), en correspondencia con el perfil demográfico de este grupo etario. Los períodos reconocidos por hijos/as con discapacidad alcanzan a aproximadamente el 9 % del total, mientras que los correspondientes a hijos/as con AUH representan el 10 %. Es esperable que la incidencia del componente de hijo/a con AUH vaya aumentando con el tiempo, a medida que las nuevas generaciones de mujeres cuyos hijos/as nacieron a comienzos de siglo alcancen la edad jubilatoria. La distribución de los componentes del RATC da cuenta del cumplimiento de las dimensiones de interseccionalidad y buen resultado de focalización.

En cuanto a los haberes, es sencillo advertir el impacto positivo del RATC en materia de ingresos en general, pero bastante más difícil precisar en qué medida esto ocurre en la comparación de haberes entre géneros. Como se dijo, el SIPA cuenta con una garantía de haber mínimo definida legalmente, por lo que corresponde en todos los casos el complemento al haber mínimo garantizado según el índice de movilidad. Por otra parte, a quienes acceden por moratorias, la computabilidad del RATC les permite reducir el valor y/o la cantidad de cuotas del plan de pagos. A partir de las bases de datos gestionadas para esta investigación, resultó muy difícil medir con precisión la capacidad del RATC para reducir la brecha entre los haberes con que se jubilan mujeres y varones, objetivo que quedará pendiente para futuros abordajes.

En cualquier caso, el RATC opera logrando cerrar brechas en el acceso y evitando, asimismo, que las mujeres se vean obligadas a

diferir en el tiempo su jubilación, toda vez que su capacidad compensadora les permite acceder a la edad mínima legal. Hemos observado que la edad promedio de las mujeres que se jubilaron con RATC fue de 61,2 años. Como se sostuvo a lo largo del capítulo, esta variable también está fuertemente mediada por la existencia de planes de pago de deuda previsional que permitan cubrir en parte las desventajas acumuladas en términos de densidad de aportes.

Un aspecto de centralidad a destacar del RATC es su capacidad de institucionalizarse como componente del SIPA al ingresar al cuerpo normativo de la ley previsional, poniendo en práctica criterios de inclusión al derecho a la jubilación de las mujeres que tienden a revertir desigualdades de género estructurales del mercado de trabajo y que impactan en su situación previsional.

Adicionalmente, no podemos dejar de señalar la implementación ágil y con alta efectividad por parte de la ANSES de una medida novedosa y desafiante como el RATC. Debieron ponerse en juego capacidades de gestión para atender y resolver las demandas de la ciudadanía en materia de asesoramiento y resolución de trámites, actualizar los sistemas informáticos y de procesamiento e interpretación de los datos para ponerlos al servicio de la planificación de este programa.

De la experiencia de evaluación realizada, se plantean algunas recomendaciones tendientes a mejorar aspectos del diseño y alcance del RATC que permitirían ampliar el ámbito de debate público respecto de:

- Evaluar la posibilidad de expandir el alcance del RATC a todas las mujeres que se jubilen por el SIPA, complementando el mecanismo actual de compensación que permite computar cotizaciones hasta llegar al mínimo de treinta años para quienes no completan ese requisito, de conjunto con otra modalidad de compensación que alcance a aquellas mujeres que llegan al momento de jubilarse con cotizaciones suficientes. Esta ampliación mejoraría los

estándares de equidad, reconociendo plenamente el peso de las tareas de cuidado en la afectación de las trayectorias de todas las mujeres, y no solamente de aquellas que no lograron inserciones laborales registradas y sostenidas en el tiempo.

- Mejorar la articulación con los regímenes previsionales provinciales de manera que también se les reconozca los períodos por tareas de cuidado a quienes se desempeñaron en actividades laborales en el ámbito del SIPA y se jubilan por reciprocidad ante el régimen previsional de otra jurisdicción. Asimismo, orientar para que los sistemas previsionales de niveles provinciales reconozcan a sus trabajadoras mecanismos compensatorios por tareas de cuidado, para lo que sería necesario promover en sus legislaciones un componente de características similares al RATC.
- Trabajar en la mejora del registro y cómputo de actividades laborales con mayor presencia de mujeres para su armonización con los registros del RATC, en particular, el régimen de casas particulares y las vinculadas a la economía del cuidado.
- Aportar al sistema de indicadores con perspectiva de género en materia de seguridad social. Las bases de datos de ANSES tuvieron importantes mejoras por la implementación del RATC (se actualizaron las relaciones familiares, los períodos de reconocimiento en cada historia laboral, los registros de domicilio). Es necesario profundizar este camino integrando otros datos relativos a las trayectorias laborales en el tiempo (sector de la actividad, ingresos salariales, percepción de otra prestación). Esta mejora permitirá operacionalizar dimensiones y construir nuevos indicadores que reflejen más fielmente el desempeño de este programa y del sistema previsional en su conjunto.

Este análisis y evaluación del RATC en sus primeros dos años de implementación ponderó los principales resultados en términos de cobertura previsional de las mujeres. Se destacaron la sinergia del RATC con las moratorias, su efecto directo en mejorar la edad de acceso a la jubilación, sus efectos redistributivos y progresivos en cuanto a las dimensiones que se intersectan con las brechas de género y su impacto secundario al complementar el haber mínimo garantizado. También se agregaron consideraciones sobre las dimensiones institucional-legal, por la incorporación del RATC al cuerpo normativo del sistema previsional argentino y de gestión, por las capacidades técnicas y operativas de la ANSES para su diseño y puesta en marcha.

Las recomendaciones vertidas al final hacen las veces de hoja de ruta para los posibles cursos de acción en materia de lo que la política pública de previsión social puede aportar para reducir las brechas entre géneros y colaborar con las políticas de cuidados. A su vez, se espera que lo expresado en este capítulo sirva para abonar una agenda que se nutre y retroalimenta de las reivindicaciones de la ciudadanía y de las experiencias y buenas prácticas.

Así como en el proceso que condujo al RATC se tuvieron en cuenta experiencias anteriores de otros casos nacionales, es deseable que el buen desempeño mostrado en el caso argentino también sirva para extender, en otros países de América Latina y el Caribe, el aprendizaje aquí reseñado. Tanto en lo que tiene que ver con promover el análisis del funcionamiento de los sistemas previsionales y la identificación de los factores causantes de brechas de género como en la motivación a que se instrumenten medidas concretas para materializar el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado. Este tipo de acciones no solo favorecen una mejoría en las condiciones previsionales de las mujeres, sino que además mejoran la calidad democrática de nuestras instituciones de la seguridad social.

Bibliografía

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2021a). Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social. Observatorio de la Seguridad Social.

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2021b). La Asignación Universal por Hijo/a para Protección Social desde un enfoque de derechos. Edición especial a 12 años de su creación. Observatorio de la Seguridad Social.

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2022). Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. Diagnóstico, fundamentos, diseño y resultados a un año de su implementación. Observatorio de la Seguridad Social.

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2023). Marco conceptual del Sistema Integrado Previsional Argentino. Observatorio de la Seguridad Social.

Arenas de Mesa, Alberto (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019). Boletín estadístico de la Seguridad Social. Tercer Trimestre 2019. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess%20>

Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011). La (contra)reforma previsional argentina. 2004-2008: aspectos institucionales y políticos-culturales del proceso de transformación de la protección. En Claudia Danani y Susana Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género [DNEIyG] (2020). Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto. www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf

Esquivel, Laura (2015). El cuidado: de concepto analítico a agenda política. *Nueva Sociedad*, (256).

Faccia, Analía (2020). El cuidado de niños y niñas con discapacidad en Buenos Aires desde una perspectiva de género (2013-2015). En Sebastián Sustas, Silvia Tapia y María Pía Venturiello, *Investigación e intervención en salud. Demandas históricas, derechos pendientes y desigualdades emergentes*. Buenos Aires: Teseo. <https://www.teseopress.com/investigacion/chapter/el-cuidado-de-ninos-y-ninas-con-discapacidad-en-buenos-aires-desde-una-perspectiva-de-genero-2013-2015/>

Faur, Eleonor y Pereyra, Francisca (2018). Gramáticas del cuidado. En Juan Ignacio Piovani, y Agustín Salvia (coords.), *La Argentina del siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta nacional sobre la estructura social* (pp. 497-532). Buenos Aires: Siglo XXI.

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2023). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Primer trimestre de 2023. *Trabajo e ingresos*, 7(5). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim-234267B9F5D1.pdf

Jiménez Brito, Lourdes (2022). Políticas de cuidado y seguridad social. Sistematización de buenas prácticas de políticas que reconozcan el trabajo de cuidado como vía de acceso a prestaciones de seguridad social. CISS. https://biblioteca.ciess.org/adiss/r2200/politicas_de_cuidados_y_seguridad_social_sistematizacion_de_buenas_prcticas_de_politicas_que_reconozcan_el_traba

jo_de_cuidado_como_va_de_acceso_a_prestaciones_de_seguridad_social

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2008). Derechos, empleos y seguridad social: Una nueva visión para hombres y mujeres de edad avanzada.

Pautassi, Laura y Marco Navarro, Flavia. (2020). La compensación del cuidado en los sistemas de pensiones en América Latina. *Revue internationale des études du développement*, (2), 143-165.

Rodríguez Enríquez, Corina (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, (256).

Camino hacia la equidad de género

Experiencias y desafíos del sistema de pensiones chileno

Paula Vera Pérez, Cristóbal Leiva Roco y Javiera Pastén Palominos^{1 2}

Introducción

El sistema de capitalización individual se construyó sobre la idea de que la pensión recibida debe depender del esfuerzo personal realizado durante la vida laboral. Cuando se observa que en Chile un 54,3 % de las mujeres en edad de jubilar tienen derecho a una pensión financiada a través de capitalización individual (en adelante, pensión autofinanciada) en comparación al 73,8 % de los hombres (Riveros, 2023),³ y que, en relación con los montos, la pensión autofinanciada mediana de las mujeres alcanza los CLP 33.012

¹ Agradecemos el apoyo fundamental en la elaboración de este trabajo de nuestro tutor, Carlos Contreras Cruz, y de Lourdes Jiménez Brito, investigador e investigadora de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Asimismo, agradecemos los comentarios de Gonzalo Cid Vega, jefe de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social. Por último, agradecemos la colaboración en la etapa inicial de este trabajo de Antonia Riveros Pimentel, economista de la Universidad de Chile y exprofesional de la Unidad de Análisis de Políticas Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social, y de María José Becerra Moro, exjefa de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social.

² Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

³ Datos correspondientes a septiembre de 2022.

(USD 33,68),⁴ mientras que en los hombres este monto es casi cinco veces mayor – CLP 147.725 (USD 150,7)–, representando una brecha de género del 78 % (Superintendencia de Pensiones, 2022b), es inevitable preguntarse: ¿realmente las mujeres se esfuerzan sistemáticamente menos que sus pares hombres?

Para establecer un marco teórico para analizar las diferencias en la acumulación de fondos en las cuentas de ahorro individual, instituciones como la CEPAL (2019) o la OCDE (2021) han clasificado los factores que impactan en la brecha de género en pensiones en dos tipos: los directos y los indirectos.

Los factores directos son todos aquellos que se relacionan con la introducción de normas que hacen distinciones explícitas entre hombres y mujeres en el diseño del sistema de pensiones. En el caso de Chile, la menor edad de jubilación de las mujeres y el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo impactan en que las mujeres acumulen fondos durante una menor cantidad de años y que estos sean distribuidos considerando una mayor probabilidad de sobrevivencia. Así, incluso si una mujer cotiza durante el mismo número de años y logra acumular los mismos fondos previsionales que un hombre, tendrá una pensión menor simplemente debido al diseño del sistema.

Por otro lado, los factores indirectos son todos aquellos que impactan en la capacidad de las mujeres de acumular fondos y que no provienen del diseño del sistema. La diferencia salarial entre hombres y mujeres, su menor participación laboral, la brecha de género en el tiempo dedicado al trabajo remunerado, entre otras, explican gran parte de la brecha en pensiones y se encuentran originadas, principalmente, por la asignación cultural e incluso institucional del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado a las mujeres. Además, entre los factores indirectos, se encuentra el menor conocimiento financiero y una mayor aversión al riesgo, en un sistema donde las personas deben tomar decisiones sobre el

⁴ Todos los valores están ajustados a precios del 29 de febrero de 2024.

manejo de sus fondos, lo que también incide en el monto de ahorro acumulado.

Como resultado de lo anterior, las pensiones autofinanciadas de las mujeres reflejan mayormente las desigualdades enfrentadas a lo largo de su vida en comparación con el esfuerzo personal realizado, siendo ellas las grandes perdedoras de un sistema basado en capitalización individual.

El trabajo doméstico y de cuidados constituye un pilar fundamental de una sociedad próspera, el cual históricamente ha recaído en gran medida en las mujeres. Sin embargo, es crucial reconocer que el sistema falla en su diseño si no valora la contribución social y económica significativa que estas labores representan, independientemente de quién las realice.

Este trabajo pretende, como objetivo general, analizar las diferentes propuestas de reforma del sistema de pensiones, con enfoque de género, luego de la instauración del sistema de capitalización individual en 1981. Específicamente, este estudio busca establecer una relación entre las propuestas realizadas y cómo estas impactan en la brecha de género en pensiones, identificando, por contraste, qué espacios siguen sin ser abordados o aquellos que requieren de cambios más profundos. De manera particular, este estudio analiza los efectos de la implementación del Pilar Solidario de pensiones en 2008 sobre el acceso a una pensión solidaria de vejez y el nivel de las pensiones, identificando así el impacto trascendental de esta reforma sobre las brechas de género del sistema.

Sistema de pensiones chileno: revisión histórica de sus cambios con enfoque de género

Chile fue el primer país de América Latina en reemplazar el sistema de reparto por uno privado basado en la capitalización de cuentas individuales, propiedad de las personas trabajadoras y cuyos fondos son gestionados por compañías de giro único. El nuevo sistema comenzó a operar el 1° de mayo de 1981 y estaba regulado por los Decretos Ley 3500 y 3501.

Vargas (2018) indica que la discusión sobre la reforma de las pensiones se sitúa dentro de un conjunto más amplio de reformas iniciadas bajo la dictadura en 1979, conocidas como las Siete Modernizaciones. Este programa buscaba impulsar el desarrollo nacional, enfatizando la libertad de elección individual al transferir ciertas responsabilidades del Estado al sector privado. En 1975, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) elaboró un informe que sentó las bases para esta reforma, promoviendo la limitación del rol subsidiario del Estado en la gestión de fondos, disminuyendo el enfoque de solidaridad y suprimiendo las cotizaciones de seguridad social a cargo de empleadores (Vargas, 2018).⁵

En materia de equidad de género, esta tuvo una escasa centralidad en el diseño de las sucesivas modificaciones al sistema de pensiones en el período 1973-1990. El único cambio explícito y que tuvo impacto en los factores directos de la brecha de género en pensiones fue la eliminación de los años de servicio⁶ y establecimiento de edades mínimas de jubilación: 65 para hombres y 60 para mujeres.⁷ Por otro lado, se incorporaron las pensiones mínimas especiales,⁸ que tenían por objeto establecer una pensión mínima para quienes no cumplieran con los requisitos de edad de

⁵ Vargas (2018) basa su análisis en la investigación previa de Borzutzky (2002).

⁶ Cantidad mínima de años que se debía cotizar en una caja de previsión para tener derecho a pensión.

⁷ Decreto Ley 2.448 de 1979.

⁸ Decreto Ley 446 de 1974.

las pensiones mínimas establecidas por las Cajas de Previsión, estableciéndose uno de los primeros intentos de aseguramiento de ingresos en la vejez.

Otro intento fue la creación del Programa de Pensiones Asistenciales⁹ (PASIS) en el año 1975, lo que situó a Chile entre los pioneros en América Latina en integrar políticas de transferencias en su sistema de pensiones (Vila y Yanes, 2024). Si bien esta política comenzó a implementarse en el sistema de reparto previo, esta se extendió bajo el sistema de capitalización individual, hasta la creación del Sistema de Pensiones Solidarias en 2008.

Este programa consistía en cubrir a la población de menor ingreso, que no participaba en el mercado laboral ni accedía a una pensión autofinanciada, y contemplaba tres tipos de prestaciones: de vejez, de invalidez y discapacidad mental (Ley 16.800 de 1987). En valores de febrero 2024, su monto correspondía a CLP 92.931 (USD 94,8) en 2008, con una cobertura del 13 % de las personas sobre 65 años (Attanasio, Meghir y Otero, 2011). Por otra parte, su acceso era bastante restringido, tanto por sus requisitos de ingreso como por el número limitado de cuotas de prestaciones que recibían los municipios para su entrega. Es crucial señalar que ninguno de estos cambios normativos estuvo centrado en la implementación de medidas afirmativas en favor de las mujeres, quienes quedaron relegadas en este nuevo sistema.

Posteriormente, el sistema de pensiones chileno experimentó una reforma y otros varios intentos de reformas, destacándose las iniciativas para reducir las brechas de género. A continuación, se revisan las propuestas de reforma al sistema previsional chileno considerando tanto aquellas que se han materializado como las que han sido descartadas, con el objetivo de analizar su contribución a disminuir las brechas existentes. En primer lugar, se abordan las propuestas presentadas en la reforma previsional de 2008, para luego continuar con las propuestas discutidas en los

⁹ Decreto Ley 869 de 1975.

dos intentos de reforma, en los años 2017 y 2018, las cuales no lograron avanzar en el proceso legislativo. Luego, se analiza la implementación de la Pensión Garantizada Universal en 2022, para finalizar con la propuesta de reforma original del actual gobierno, presentada a finales de 2022.

Figura 1. Línea de tiempo. Reformas y propuestas de reforma del sistema de pensiones chileno desde 1981



Fuente: Elaboración propia.

Reforma previsional 2008: creación del Pilar Solidario

Luego de veinticuatro años de su implementación, en 2008 se propuso la primera reforma al sistema de pensiones de capitalización individual chileno. La presidenta Michelle Bachelet, quien expresaba que el actual sistema no cubría a todas las personas trabajadoras, no entregaba pensiones dignas y generaba discriminaciones a las mujeres (Arenas de Mesa, 2010), anunció la creación de un Consejo Asesor Presidencial, el cual elaboraría propuestas para reformar el sistema.

El Consejo se conformó por un grupo de quince profesionales, de alta capacidad técnica y distintas sensibilidades políticas, a quienes se les encomendó realizar un informe de diagnóstico y propuestas para la anunciada reforma (Maldonado y Palma, 2013).

En particular, se les solicitó abordar temas tales como el aumento de la densidad de cotizaciones previsionales, estructurar y consolidar un pilar con cargo fiscal, eliminar discriminaciones en perjuicio de las mujeres, elevar el rendimiento de las cotizaciones laborales y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. La composición del Consejo y lo expedito que resultó el proceso sentaron las bases para el consenso de todos los sectores políticos y para su pronta aprobación en el parlamento.

Con lo anterior, la equidad de género se instauró como uno de los pilares fundamentales de la propuesta. Precisamente, uno de los diez criterios orientadores para estructurar la propuesta del Consejo señalaba que “la reforma debe ser capaz de minimizar la brecha de beneficios entre hombres y mujeres, reconociendo que las mujeres tienen derechos propios por su condición de ciudadanas y no solo derechos derivados de su posición en la familia” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

Las propuestas del Consejo, fundamentales en la reforma previsional de 2008, establecieron un marco sólido para el posterior debate. Entre ellas, surgieron diversas medidas que buscaban abordar la equidad de género. Sin embargo, no todas se materializaron. A continuación, se analizan críticamente estas propuestas.

Entre las implementadas, se creó un pilar no contributivo con cargo fiscal, denominado Pilar Solidario. Este se consideraba una solución central a disparidades sistemáticas, el cual beneficiaría a un 85 % de las mujeres mayores de 65 años en contraste con el 50 % de hombres y atendería tanto factores directos como indirectos que impactan en la equidad de género dentro del sistema de pensiones (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006). De manera directa, el Pilar Solidario garantizaría un ingreso base para quienes acumulan menos ahorros previsionales, resolviendo en parte las menores pensiones de las mujeres, tanto por menor edad de jubilación como por mayor expectativa de vida. Además, indirectamente, compensaría los efectos de una participación laboral femenina frecuentemente interrumpida o nula, ya

sea por maternidad o responsabilidades de cuidado que históricamente la sociedad carga en mayor medida a las mujeres.

Otra medida clave que se implementó fue el bono por hija o hijo nacido vivo. Este beneficio, dirigido exclusivamente a las mujeres, consiste en un monto fijo que se incorpora a los fondos acumulados y aumenta el monto de las pensiones, buscando reconocer la contribución a la sociedad que hacen las mujeres con su trabajo reproductivo.

Por otra parte, se incorporó la distribución del patrimonio previsional en caso de rupturas familiares, modificando la manera en que se distribuyen los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual de los cónyuges al momento del divorcio. Con esto, es posible reconocer implícitamente la importancia del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, compensando en parte a la persona que ha dedicado más tiempo a estas tareas.

Adicionalmente, se implementó el Ahorro Previsional Voluntario, permitiendo cotizaciones solidarias al interior de la familia. Al igual que la medida anterior, esta propuesta valora el trabajo no remunerado dentro de las familias que, debido a los tradicionales roles de género, tiene mayor impacto en las mujeres. Al ser una opción voluntaria, se podría fomentar un enfoque colaborativo en las familias. Sin embargo, es también importante considerar que este tipo de medidas podría desincentivar la autonomía económica frente al cónyuge, reforzando dinámicas tradicionales de género al tener que depender de otro miembro de la familia para el ahorro previsional.

Otra de las propuestas implementadas fue la de igualar los requisitos entre hombres y mujeres para calificar como persona beneficiaria de pensión de sobrevivencia, ya que anteriormente solo las mujeres podían acceder a este beneficio. Esta medida representó un paso importante en derribar brechas culturales de género, validando que ambos géneros pueden ser tanto proveedores como dependientes en una relación, en términos económicos.

Por último, se incorporó la separación de contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia entre sexos y una disminución de la comisión cobrada a las mujeres, abordando otra de las brechas de género generadas directamente por el diseño del sistema. Antes de la reforma previsional, las mujeres pagaban las mismas comisiones que los hombres a pesar de tener mayor expectativa de vida, lo que producía un subsidio cruzado implícito de mujeres a hombres y reducía la acumulación de sus fondos en las cuentas individuales. Con la nueva medida, la diferencia producida por el menor costo en la prima del seguro para las mujeres va directamente a su cuenta ahorro individual, viéndose así favorecidas con una mayor acumulación de fondos para su pensión.

En cambio, entre las propuestas rechazadas, se encontraba la de igualar gradualmente la edad de jubilación entre hombres y mujeres, en un período de diez años. La presidenta argumentó que en su gobierno no aplicaría medidas en desmedro de los beneficios ya existentes para las mujeres, por lo que estas seguirían pensionándose a los 60 años (Arenas de Mesa, 2010). Sin embargo, según estimaciones del Consejo, este es un factor de impacto negativo sobre las pensiones de las mujeres, lo que, sumado a una mayor expectativa de vida, implica una reducción en la pensión de un 30 % a 40 % (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

Por otra parte, también se rechazó la propuesta de incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora. El garantizar el cuidado infantil como un derecho laboral facilita la continuidad e integración en el mercado laboral de las mujeres, aumentando así su densidad de cotizaciones y, por consecuencia, sus pensiones. Sin embargo, al no ser extendida para los padres trabajadores, esta propuesta refuerza los estereotipos de género que asignan el cuidado de los hijos predominantemente a las mujeres. Modificar la propuesta con este enfoque más inclusivo empujaría a que se equilibren los roles familiares y profesionales entre hombres y mujeres, lo que podría impulsar una distribución más equitativa de las pensiones en el futuro.

Nuevos intentos de reforma: proyectos de ley de 2017 y 2018

Posterior a la reforma de 2008, surgieron dos intentos por seguir reformando el sistema, tanto en 2017, impulsado nuevamente por la presidenta Michelle Bachelet, como en 2018, impulsado por el presidente Sebastián Piñera. Ambos proyectos proponían un aumento en la tasa de cotización a cargo de empleadores, con el objetivo de aumentar las pensiones autofinanciadas, además de un fortalecimiento del Sistema de Pensiones Solidarias, entre otras medidas. Si bien los proyectos tenían similitudes, se levantaban con un enfoque distinto. A continuación, se revisan algunas de las medidas propuestas en las primeras versiones de estos proyectos.

En el caso del proyecto de Bachelet en 2017, se proponía la creación de un sistema de ahorro previsional colectivo, financiado por un aumento de la tasa de cotización de 5 % a cargo de la entidad empleadora, incluyendo mecanismos de ahorro personal y de solidaridad intergeneracional, intrageneracional y entre sexos. Se proponía que fuera administrado por el Consejo de Ahorro Colectivo, órgano autónomo y creado exclusivamente para este fin.

El aporte intergeneracional consistía en transferencias desde un fondo de ahorro colectivo a una cuenta personal del sistema de ahorro previsional colectivo para las personas afiliadas de menores ingresos relativos. En concreto, consistía en un mecanismo de transferencias mensuales, equivalente al 20 % del menor valor entre la pensión autofinanciada de referencia y CLP 600 mil (USD 612,1). Luego, el mecanismo de solidaridad entre géneros consistía en un bono compensatorio para las mujeres afiliadas, en forma de transferencias mensuales, para que mujeres y hombres con igual saldo en la cuenta de capitalización individual reciban un mismo monto de pensión a pesar de la mayor esperanza de vida de las mujeres. Además, para incentivar la postergación de la jubilación, se proponía la entrega de un bono menor si la mujer se pensionaba antes de los 65 años.

Por otro lado, el aporte intrageneracional propuesto consistía en la redistribución del saldo remanente del fondo, una vez descontado el aporte intergeneracional y el bono compensatorio para mujeres, entre las personas afiliadas. El criterio para la redistribución era el número de meses cotizados, sin importar la cantidad cotizada. Por lo tanto, aquellas personas que cotizan la misma cantidad de meses reciben el mismo aporte. Así, teniendo en cuenta que son las mujeres las que reciben en promedio menores ingresos en el mercado laboral, son ellas las que se verían mayormente beneficiadas bajo estas políticas.

En cuanto a la propuesta de reforma durante el segundo gobierno de Piñera en 2018, al igual que el proyecto de 2017, proponía un aumento de la tasa de cotización con cargo a las entidades empleadoras. Sin embargo, en este caso, correspondía a un aumento de 4 %. A su vez, a diferencia del proyecto anterior, esta mayor recaudación no incorporaba mecanismos de solidaridad, sino que proponía invertir estos recursos adicionales en las cuentas de ahorro individual, a cargo de entidades privadas, fortaleciendo el sistema actual de capitalización individual.

En cuanto a la gestión de los recursos provenientes de la cotización adicional de 4 %, el proyecto proponía que las personas afiliadas decidieran entre invertir todo o una parte de estos recursos en la cuenta de capitalización individual que gestiona su Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) o bien capitalizar esos recursos en nuevas entidades privadas de ahorro complementario creadas para este fin.

A diferencia del proyecto de 2017, este incorporaba la creación de un aporte adicional de pensión, tanto para la clase media como para las mujeres, con financiamiento estatal y que dependía de los años cotizados. El umbral mínimo de años cotizados para recibir este beneficio se fijaba en dieciséis años para las mujeres y veintidós para los hombres. Para la clase media, el beneficio consistía en

0,15 unidades de fomento (UF)¹⁰ por año cotizado igual o superior al umbral mínimo, con un máximo de 0,8 UF. Adicionalmente, las mujeres podían acceder a 0,05 UF adicionales por año cotizado sobre el umbral mínimo, con un máximo de 0,2 UF.

Por otro lado, el proyecto tenía medidas para incentivar la postergación de la edad de jubilación, permitiendo el retiro de hasta un 50 % del diferencial de fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual que se produce entre los años adicionales cotizados y los fondos acumulados a la edad legal de jubilación, además de rebajar o anular el cobro de comisiones a pensionados y pensionadas que sigan trabajando. Así, considerando que la menor edad de jubilación de las mujeres tiene efecto sobre su pensión, estas medidas irían en la dirección de reducir la brecha de género en pensiones.

Ambas propuestas legislativas incluían medidas para fortalecer el Pilar Solidario, las cuales tenían como objetivo que la pensión no disminuyera en el tiempo. Específicamente, se proponía crear seguros de longevidad y permitir que personas pensionadas por el Decreto ley 3.500, con retiros programados, pudieran acceder a pensiones solidarias una vez agotados sus fondos de capitalización individual, con el fin de beneficiar a quienes tenían menores pensiones, menor saldo y a quienes vivían más, quienes son principalmente mujeres, por lo que esta medida se configura como una política con enfoque de género.

A su vez, ambos proyectos proponían reducir a 3 UF el monto mínimo de pensión para acceder a una renta vitalicia,¹¹ de manera que puedan acceder a esta modalidad de retiro personas con menor saldo acumulado. Adicionalmente, el proyecto de Piñera incorporaba permitir que personas afiliadas, a diez años o menos de pensionarse, contraten con parte de sus ahorros una o más rentas

¹⁰ El valor de unidad de fomento es de CLP 36.856,5 y USD 37,6 a febrero 2024.

¹¹ A la fecha, el monto mínimo de pensión para acceder a una renta vitalicia era el monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) implementada en la reforma del 2008.

vitalicias diferidas de manera adelantada, aprovechando las condiciones de precio y reduciendo el riesgo. Teniendo en cuenta que quienes acumulan menores niveles de saldo son en mayor proporción mujeres, esta medida aporta a reducir brechas de género y, por sobre todo, a asegurar un nivel mínimo de ingresos en los últimos años de vejez.

Tanto en el proyecto de Bachelet como en el de Piñera se incorporaba la creación de un seguro de lagunas previsionales, que consiste en que las cotizaciones a la cuenta de capitalización individual en períodos de cesantía se hacen con cargo al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) para los trabajadores que hayan elegido financiar la prestación a través de la Cuenta Individual por Cesantía (CIC), la cual estaría exenta del pago de comisiones. Con cargo al FCS, también se financiarían las cotizaciones para el seguro de invalidez y sobrevivencia y para el seguro de dependencia. Mientras que el proyecto de Bachelet proponía el pago de una cotización equivalente al 10 %, el de Piñera proponía el pago de la cotización completa, incluyendo el aumento de 4 % del proyecto (un total de 14 %). Considerando que las mujeres presentan mayores lagunas previsionales que los hombres, esta medida se conformaba como una de carácter relevante en cuanto a reducción de brecha de género en el número de cotizaciones durante la vida activa.

Si bien ambos proyectos de ley proponían medidas para mejorar las pensiones de la clase media y de las mujeres, los mecanismos propuestos eran distintos. Mientras que en el proyecto de Piñera en 2018 se proponía un mecanismo de complementos monetarios financiado de manera estatal, el proyecto de Bachelet buscaba utilizar los fondos provenientes del aumento de la tasa de cotización a cargo del empleador para financiar mecanismos de redistribución intrageneracional, intergeneracional y entre hombres y mujeres.

El impacto que hubiese tenido cada proyecto sobre las pensiones de las mujeres y la brecha de género en pensiones, de haberse aprobado, es un aspecto para estudiar posteriormente. Haciendo

un análisis *ex ante* de cada propuesta, se puede observar que la propuesta de Bachelet tenía políticas dirigidas exclusivamente a las mujeres, sin condicionar el beneficio a antecedentes en el mercado laboral ni sistema previsional, pudiendo alcanzar a todas las mujeres por igual en función de sus necesidades.

Por otra parte, si bien el proyecto de Piñera también incorporaba medidas con foco en ayudar a las mujeres y a la clase media en general, estas políticas iban en dirección a fortalecer la concepción de premio para quienes han cotizado más, sin compensar a quienes se han visto desfavorecidos en el sistema previsional. Es importante mencionar que el menor nivel de cotizaciones de las mujeres no solo depende de una decisión únicamente personal, sino que también responde a factores culturales, sociales y económicos que determinan la posición de la mujer en la sociedad y perjudican su capacidad de acumular ahorros previsionales, por lo que es esencial considerar medidas de política pública para mujeres que no estén condicionadas a su participación en el sistema laboral y previsional.

Ley 21.419: creación de la PGU

Posteriormente, en febrero de 2022, en el marco de discusiones sobre una nueva reforma previsional, el presidente Sebastián Piñera impulsó la universalización de la Pensión Básica Solidaria, expandiendo su monto y su cobertura a un 90 % de la población adulta mayor¹² de menores ingresos, llamándola Pensión Garantizada Universal (PGU), mediante la Ley 21.419.

El beneficio va dirigido a personas mayores, independiente de estar recibiendo una pensión autofinanciada y de su participación en el mercado laboral, siempre y cuando cumplan los siguientes

¹² Mayores de 65 años

requisitos:¹³ 1) haber cumplido 65 años; 2) no integrar un grupo familiar perteneciente al 10 % de la población con mayores ingresos;¹⁴ 3) si la persona recibe una pensión autofinanciada, que esta sea menor a la pensión superior;¹⁵ 4) acreditar residencia en el país por veinte años continuos o discontinuos y por los últimos cuatro años previos a la solicitud; 5) no ser beneficiario de pensiones de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) o la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).

El monto de la PGU actual asciende a CLP 214.296 (USD 218,6) en febrero de 2024 –monto reajutable en febrero de cada año según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC)–, el cual se entrega tanto a quienes no tienen derecho a una pensión autofinanciada como a quienes sí lo tienen, representando en este último caso un complemento a su pensión. Para estos últimos, quienes tienen una pensión autofinanciada menor a la pensión inferior,¹⁶ correspondiente a CLP 729.764 (USD 744,5) en febrero de 2024, reciben el monto íntegro de la PGU, mientras que quienes reciben una pensión entre la pensión inferior y la superior, esta última correspondiente a CLP 1.158.355 (USD 1.181,8), reciben un monto parcial de la PGU que va disminuyendo gradualmente en función de la cercanía con el monto de la pensión superior.

La PGU representa un avance respecto al Sistema de Pensiones Solidarias, en términos de acceso. Luego de su implementación, la cobertura aumentó de manera transversal en la población, pero

¹³ Entre el 1 de febrero y el 31 julio de 2022, los requisitos para acceder a la PGU fueron los mismos aplicados para beneficios anteriores del Sistema de Pensiones Solidarias, según la Ley N°20.255. Desde agosto de 2022, la PGU estableció nuevos requisitos de acceso y focalización, mediante la ley N°21.419.

¹⁴ Inicialmente, la regla de focalización se definía como “no pertenecer al 10% de la población mayor a 65 años de mayores ingresos”. Sin embargo, desde abril 2023, a través de la Ley N°21.538, la regla se modificó a “no pertenecer al 10% del total de la población de mayores ingresos”.

¹⁵ La pensión superior corresponde al monto de pensión autofinanciada (base) definida como límite para acceder a la PGU.

¹⁶ La pensión inferior corresponde al monto de pensión base desde el cual el beneficio de PGU recibido va disminuyendo gradualmente hasta alcanzar la pensión superior.

manteniendo a las mujeres como principales beneficiarias. En primer lugar, sobre la cobertura, según la Superintendencia de Pensiones (2024), los beneficiarios totales del actual sistema fueron 2.450.846 en enero de 2024, un incremento del 41 % respecto al mismo mes de 2022 bajo el anterior Sistema de Pensiones Solidarias. De este total, un 58 % corresponden a mujeres. En particular, las mujeres representan el 72 % de las personas beneficiarias que no tienen acceso a pensión autofinanciada y 54 % en beneficios como complemento de su pensión.

Proyecto de reforma 2022

En noviembre de 2022, el presidente Gabriel Boric presentó un nuevo proyecto de ley para reformar el actual sistema de pensiones, el cual considera una serie de medidas que tienen por objetivo incrementar las actuales y futuras pensiones, con mayor énfasis en las mujeres, declarándose una propuesta con enfoque de género y redactándose con lenguaje inclusivo. Específicamente, se proponen tres grandes dimensiones de reforma: fortalecer e incorporar modificaciones regulatorias a las políticas existentes, avanzar a un nuevo sistema mixto de pensiones a través de la creación de un seguro social con foco solidario y beneficios definidos; y, por último, reforzar y mejorar la institucionalidad del sistema (Secretaría General de la Presidencia, 2022).

En primer lugar, en función de fortalecer y corregir las políticas existentes, se propone aumentar la suficiencia de la PGU, incrementando el monto a CLP 250 mil (USD 255,1) de forma gradual. Asimismo, en cuanto a la cuenta de capitalización individual, se propone sustituir el sistema de multifondos de inversión por fondos generacionales, asignando a cada persona afiliada un nivel de riesgo acorde con su edad. Si bien esta política busca beneficiar a todas las personas al quitarles la responsabilidad de tomar decisiones financieras, tiende a ser especialmente relevante en el caso de las mujeres, puesto que la literatura les atribuye una mayor

aversión al riesgo financiero (OCDE, 2021) y un menor conocimiento del sistema previsional (Centro Microdatos, 2010).

Relacionado a cambios normativos, se incorpora en la legislación la exclusión de los feminicidas, junto a sus cómplices y encubridores, de los beneficiarios de la pensión de sobrevivencia de la cónyuge víctima. De esta manera, las AFP tienen la instrucción de retener los fondos del seguro de sobrevivencia, hasta que se emita una sentencia ejecutoria, representando una medida económica y regulatoria con énfasis en la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género, y garantizando que quienes cometen estos crímenes no se beneficien económicamente a través del sistema.

En cuanto a la segunda dimensión clave de la reforma, se propone avanzar hacia un sistema mixto de pensiones a través de la creación de un seguro social de capitalización colectiva con foco solidario, con el objetivo de garantizar una pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia que complemente las derivadas del sistema de capitalización individual, basándose en el saldo registrado en la cuenta al momento de pensionarse y considerando una tabla de mortalidad igual para hombres y mujeres. Este seguro se financia a través de una cotización adicional de 6 % de la remuneración a cargo de empleadores destinado a pagar las prestaciones del Seguro Social.

En primer lugar, el seguro contempla tres prestaciones de carácter contributivo: prestación con solidaridad intrageneracional, prestación con solidaridad intergeneracional o garantía definida y complemento por lagunas previsionales por cesantía. La prestación con solidaridad intrageneracional consiste en el registro de cotizaciones en la cuenta personal nacional de la persona afiliada contemplando una remuneración mensual calculada como la suma de la remuneración propia del afiliado o afiliada, multiplicada por 70 %, y la remuneración promedio de todas las personas que cotizan en el seguro durante el período, multiplicada por 30%. Así, quienes tienen un ingreso imponible inferior al promedio reciben un aporte mayor, y quienes estén por sobre el promedio reciben menos,

configurándose como una política progresiva redistributiva y con perspectiva de género, al ser las mujeres quienes reciben menores ingresos en promedio.

Respecto a la prestación con solidaridad intergeneracional, el Seguro Social considera una garantía de pensión mínima definida, para actuales y futuros pensionados, correspondiente a 0,1 UF por año cotizado, con un máximo de treinta años (3 UF), con el objetivo de incentivar la cotización formal y reconocer el esfuerzo realizado. Dado que el monto por año cotizado es equivalente tanto para hombres como para mujeres, esta medida también se configura como una de carácter redistributivo y con perspectiva de género, donde aquellas personas de menores ingresos que cotizan son quienes más se ven impactadas.

Por último, el Seguro Social establece un complemento por lagunas previsionales cada vez que la persona afiliada reciba prestaciones del Seguro de Cesantía. El beneficio consistirá en el registro de las cotizaciones al Seguro Social, aportadas por el fondo de cesantía solidario, en base a la tasa de contribución del 6% y al monto de la prestación por cesantía.

Por otro lado, el Seguro Social considera el financiamiento de una serie de medidas compensatorias destinadas principalmente a las mujeres, con especial énfasis en combatir la brecha de género en pensiones, bajo el propósito de mitigar los efectos de las distintas desventajas que ellas han percibido durante su vida laboral y personal sobre sus ahorros previsionales.

En primer lugar, se propone el financiamiento de una compensación por discriminación de género en el pilar de capitalización individual, generada por el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo y que perjudica a las mujeres. Este beneficio tiene el objetivo de igualar las pensiones entre hombres y mujeres ante mismo saldo acumulado registrado en la cuenta de capitalización individual, edad al momento de jubilarse y composición de grupo familiar, simulando el uso de tablas unisex utilizadas en países europeos (OCDE, 2021). En particular, el beneficio incorpora un

incentivo a la postergación de la jubilación, a través del pago del 100 % para quien se pensione desde los 65 años y decreciente para quien lo haga antes.

En segundo lugar, se propone la creación de un complemento por cuidado a terceros, con el objetivo de reconocer y valorar el trabajo que realizan personas cuidadoras sin recibir remuneración ni contribuir al sistema previsional. Específicamente, consiste en contribuir un máximo de veinticuatro cotizaciones desde el Seguro Social a la pensión de la persona cuidadora, calculadas sobre el salario mediano durante el tiempo que se destine al cuidado de terceros con dependencia funcional moderada o severa. Si bien este beneficio está dirigido a todas las personas cuidadoras, beneficia principalmente a mujeres, ya que en ellas recae mayormente la tarea de cuidados. En promedio, las mujeres dedican 3 horas más que los hombres al trabajo no remunerado. Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2012), las mujeres dedican 5,1 horas al trabajo doméstico no remunerado, que incluye tareas del hogar y cuidados a terceros, y solo 2,3 horas al mercado laboral, mientras que en los hombres la relación se invierte (5 horas al mercado laboral y 2 al trabajo doméstico). Más aún, al desagregar por nivel educacional, tramo etario y quintil de ingresos, según datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (2015), las mujeres siempre destinan más horas que los hombres al trabajo doméstico no remunerado, con mayor intensidad en mujeres de edades económicamente activas, entre los tramos de 25 a 45 años y 46 a 65 años, quienes se dedican 7,4 horas y 6,2 horas a estas tareas, respectivamente, en comparación con 3,2 y 2,7 horas por los hombres, respectivamente, por lo que tienden a sacrificar su participación laboral o acceso a mejores salarios por dedicarse a estas tareas (Instituto Nacional de Estadísticas, 2016).

En tercer lugar, el proyecto busca crear el complemento por hijo o hija nacida con vida, el cual tiene por objetivo reconocer el trabajo no remunerado que las mujeres realizan producto de la maternidad. Al igual que el complemento por cuidado a terceros,

se consignan veinticuatro cotizaciones al Seguro Social, calculadas sobre el salario mediano a la fecha del nacimiento del hijo o hija. En caso de parejas de igual sexo, la propuesta original contempla el registro de doce cotizaciones a cada cuenta.

En relación con el último punto central de la reforma, se propone la implementación de una nueva institucionalidad para la administración e inversión de los fondos de pensiones, tanto pública como privada, con el objetivo de reforzar la libertad de elección de las personas cotizantes sobre el manejo de sus fondos, mejorar la eficiencia del sistema a través de la transparencia y competencia, y otorgar legitimidad al sistema. A su vez, con el objetivo de extender las medidas con enfoque de género, se busca promover una mayor igualdad de oportunidades a través de la implementación de una regla paritaria, tanto en la designación de consejeros y consejeras en las instituciones públicas como en la composición de los directorios de las instituciones privadas.

De esta manera, se puede visualizar que la actual reforma en discusión, en su versión original, recoge elementos de las dos propuestas de reforma anteriores, pero con un mayor foco en disminuir la brecha de género en pensiones, garantizar un nivel mínimo de pensiones y avanzar hacia un sistema mixto de pensiones en el pilar contributivo. A continuación, se presenta una tabla con un resumen comparativo de las propuestas de reforma de pensiones que han surgido en los últimos tres períodos de gobierno, según dimensión relevante.

Tabla 1. Resumen comparativo de las propuestas de reforma de pensiones

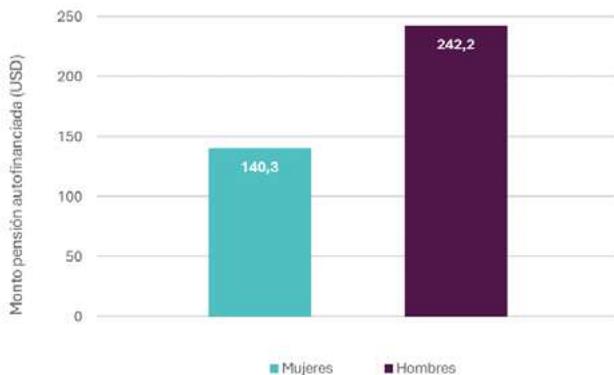
Ítem	Proyecto Bachelet (2017)	Proyecto Piñera (2018)	Proyecto Boric (2022)
Aumento tasa de cotización	5 % a cargo de empleadores	4 % a cargo de empleadores	6 % a cargo de empleadores
Destino cotización adicional	3 % capitalización individual y 2 % seguro de ahorro colectivo (solidaridad intergeneracional, intrageneracional y entre géneros)	4 % a capitalización individual	6 % a un seguro social (solidaridad intergeneracional, intrageneracional y entre géneros)
Incentivos a postergación de jubilación	Bono compensatorio entre géneros de un 100 % para mujeres que se jubilan desde los 65 años, decreciente para quienes lo hacen antes	Permite retiro de hasta 50 % de fondos acumulados posterior a la edad legal de jubilación y rebaja o exención de cobro de comisiones a personas pensionadas que sigan trabajando	Bono compensatorio entre géneros de un 100 % para mujeres que se jubilan desde los 65 años, decreciente para quienes lo hacen antes
Mecanismo para mejorar pensiones actuales	Solidaridad intergeneracional y entre géneros mediante compensación por expectativa de vida	Aporte según años cotizados con financiamiento estatal	Solidaridad intergeneracional y entre géneros mediante compensación por expectativa de vida
Fortalecimiento del Pilar Solidario	Ambos proyectos incluían medidas que tenían por objetivo que la pensión no disminuyera en el tiempo, mediante la creación de seguros de longevidad		Fortalecimiento de la PGU, aumentando la suficiencia y cobertura
Reducción monto mínimo para acceder a renta vitalicia	Ambos proyectos proponían reducir a 3 UF el monto, para aumentar el universo de quienes pueden acceder a ese tipo de retiro		No se propone una reducción. Con publicación de Ley 21.419 en enero de 2022 se redujo a 3 UF el monto mínimo para acceder a una renta vitalicia
Medidas con enfoque de género	Compensación por diferencias en expectativa de vida con incentivos para postergar jubilación y creación de seguro de lagunas previsionales	Aporte estatal adicional para mujeres según años cotizados e incentivos para postergar jubilación y creación de seguro de lagunas previsionales	Solidaridad intrageneracional, complemento por lagunas previsionales, compensación por diferencias en expectativa de vida con incentivos para postergar jubilación, complemento por trabajo de cuidados no remunerado y complemento por maternidad, a través de seguro social.

Fuente: Elaboración propia.

Evidencia de la brecha de género en pensiones

Si bien ha habido esfuerzos por reducir las brechas de género en materia previsional, Chile aún enfrenta grandes desafíos en la materia. De acuerdo con datos de la Superintendencia de Pensiones (2024), en diciembre de 2023, las mujeres pensionadas por vejez del sistema de capitalización individual recibieron una pensión autofinanciada promedio de CLP 137.475 (USD 140,3),¹⁷ mientras que los hombres recibieron en promedio CLP 237.356 (USD 242,2), una diferencia de casi CLP 100 mil (USD 101,9), lo que representa una brecha de género de un 42 % en contra de las mujeres (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Monto promedio de pensiones autofinanciadas pagadas del sistema de capitalización individual en diciembre de 2023 (USD)



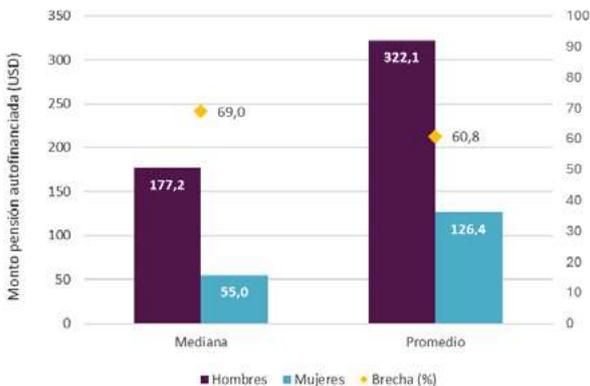
Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (2024).

Nota: Los montos corresponden al promedio de las pensiones de vejez pagadas durante el mes de diciembre de 2023 en todas las modalidades de pensión. Las cifras se encuentran a precios del 29 de febrero de 2024.

¹⁷ Todas las cifras se encuentran a precios del 29 de febrero de 2024.

Poniendo foco en aquellas personas que se pensionaron recientemente por el sistema de capitalización individual, entre julio de 2022 y junio de 2023, la situación es aún menos alentadora. Dentro de este grupo, 87.442 son mujeres y 78.590 son hombres. Del total de mujeres pensionadas en dicho período, el 50 % recibió una primera pensión igual o menor a CLP 53.870 (USD 55) versus el 50 % de los hombres que recibió igual o menos de CLP 173.670 (USD 177,2). Respecto al monto promedio, las mujeres recibieron CLP 123.911 (USD 126,4) versus CLP 315.750 (USD 322,1) en el caso de los hombres, lo que corresponde a una brecha de género del 60,8 % en contra de las mujeres (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Monto de pensión autofinanciada promedio y mediana y brecha de género de personas que se pensionaron entre julio de 2022 y junio de 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (2024).

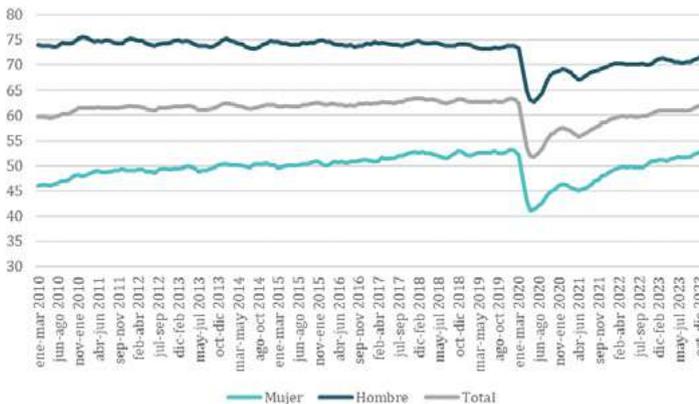
Nota: Los montos corresponden a la mediana y promedio de la primera pensión autofinanciada que recibieron cada una de las personas que se pensionaron dentro del período. El total de personas que se pensionaron durante el período fueron 166.032, de las cuales el 52,7 % son mujeres. Las cifras se encuentran a precios del 29 de febrero de 2024.

Así, cabe preguntarse cuáles son los factores que generan estos resultados. Según Mesa-Lago y Bertranou (2015), las razones que

explican la brecha de género en pensiones pueden resumirse en cuatro aspectos: 1) desigualdades del mercado laboral, 2) desigualdades en el diseño del sistema de pensiones, 3) diferencias demográficas y 4) diferencias culturales.

Respecto a desigualdades presentes en el mercado laboral, destaca la diferencia entre hombres y mujeres en participación. En el trimestre noviembre 2023-enero 2024 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2024b), la participación laboral de las mujeres alcanzó un 52,9 %, mientras que la de los hombres fue de un 71,7 %, una brecha de 18,8 %. Desde 2010, esta brecha ha ido disminuyendo de manera gradual desde 28 % a 18,8 %, señalando que existen avances en la materia (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Tasa de participación laboral (%), según sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (2024a).

Respecto a los niveles de ocupación en el mercado laboral, se observa una brecha de género menor. Mientras que la tasa de ocupación femenina alcanzó un 91,2 % en el trimestre noviembre 2023-enero 2024, la de los hombres alcanzó 91,8 %, lo que se traduce en una discreta brecha de 0,6 %. Lo anterior refleja que, una vez que las

mujeres participan en el mercado laboral, no existen mayores diferencias entre hombres y mujeres al momento de emplearse. Al revisar la evolución desde 2010, se aprecia que si bien la brecha ha sido consistentemente inferior a 3,5 %, es a partir de 2013 que se observa una reducción más marcada. Destaca especialmente que, durante la pandemia, hubo meses en los que la ocupación femenina superó a la masculina (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Tasa de ocupación laboral (%), según sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (2024a).

Por último, es importante destacar que, cuando las mujeres participan del mercado laboral, lo hacen en mayor medida en la informalidad en comparación con los hombres. Mientras que la tasa de informalidad femenina alcanzó un 29,2 % en el trimestre noviembre 2023-enero 2024, la de los hombres alcanzó un 26,3 %, una diferencia de 2,9 % (ver gráfico 5). Viendo la evolución histórica con datos disponibles desde el trimestre julio-septiembre de 2017, se observa una brecha de género persistente, que se estrecha durante

la pandemia pero que luego rápidamente vuelve a crecer a medida que las condiciones del mercado laboral se normalizan.

Gráfico 5. Tasa de informalidad laboral (%), según sexo

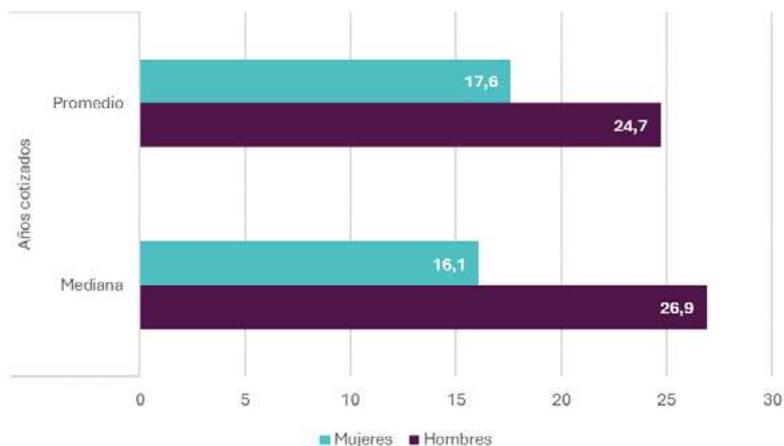


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (2024a).

Una menor participación laboral y una mayor ocupación informal conllevan menos cotizaciones previsionales, es decir, un menor nivel de ahorro en la cuenta de capitalización individual. Entre aquellas personas que se pensionaron entre julio de 2022 y junio de 2023, la mitad de los hombres lo hicieron habiendo cotizado 26,9 años o menos durante su etapa activa, en comparación con el 50% de las mujeres que cotizaron 16,1 años o menos, una diferencia de 10,8 años en favor de los hombres (ver gráfico 6). Respecto a la densidad de cotizaciones, se encuentra que los hombres de este mismo grupo lograron cotizar en promedio el 64,3 % de su etapa activa, entre la fecha en que se afiliaron al sistema y la fecha de retiro. En cambio, las mujeres solo alcanzaron a cotizar un máximo de 53,4 % en promedio, es decir, un poco más de la mitad de su etapa

activa (ver gráfico 7). Esto da cuenta de las diferencias en lagunas previsionales que aquejan a hombres y mujeres.

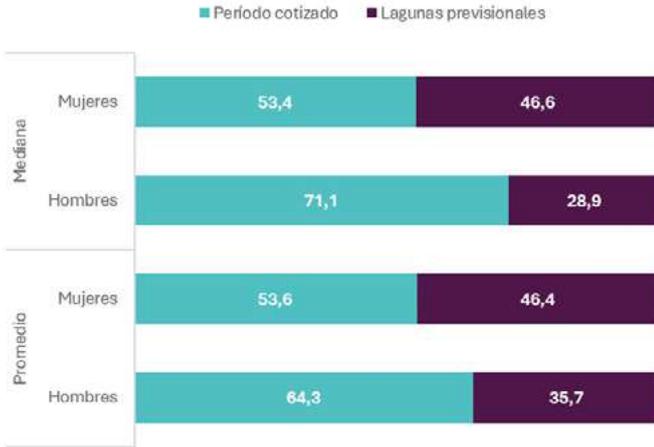
Gráfico 6. Número de años cotizados promedio y mediana (%) de personas que se pensionaron entre julio de 2022 y junio 2023, según sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (2024).

Nota: El total de personas que se pensionaron durante el período fue de 166.032, de las cuales el 52,7 % son mujeres.

Gráfico 7. Densidad de cotización promedio y mediana (%) de personas que se pensionaron entre julio de 2022 y junio 2023, según sexo

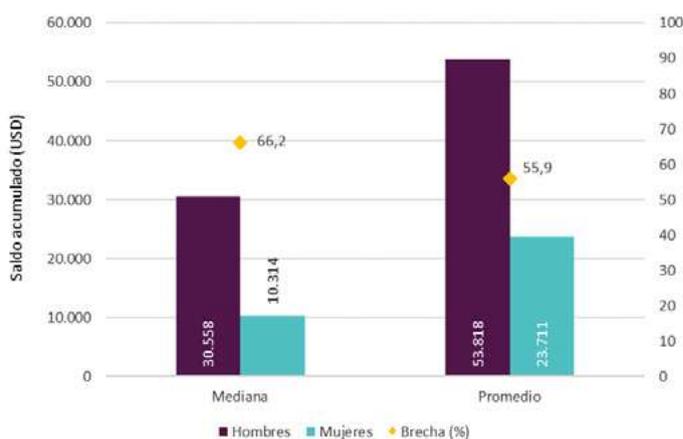


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (2024).

Nota: El total de personas que se pensionaron durante el período fue de 166.032, de las cuales el 52,7 % son mujeres.

Finalmente, lo anterior se consolida una vez que observamos los saldos que estas personas lograron acumular hasta el momento de pensión. Mientras que los hombres se pensionaron con un saldo en la cuenta de capitalización individual de, en promedio, un poco más de CLP 52 millones (USD 53.818), las mujeres se pensionaron con un promedio de un poco más de CLP 23 millones (USD 23.711), una diferencia de casi 30 millones equivalente a una brecha de género de 55,9 % (ver gráfico 8). Debe hacerse notar que cuando se observa la mediana, la brecha alcanza un 66,2 % en contra de las mujeres.

Gráfico 8. Saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual de personas que se pensionaron entre julio de 2022 y junio de 2023, según sexo

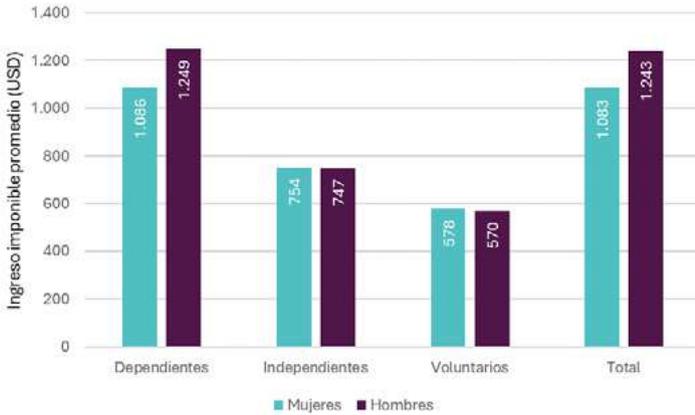


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (2024).

Nota: El total de personas que se pensionaron durante el período fue de 166.032, de las cuales el 52,7 % son mujeres. El monto del saldo acumulado corresponde al monto vigente en la cuenta de capitalización individual al momento en que la persona se pensionó. Las cifras se encuentran a precios del 29 de febrero de 2024.

La menor participación laboral de las mujeres, su mayor nivel de ocupación informal y su menor densidad de cotizaciones se suman a la realidad de que ellas, cuando cotizan, lo hacen bajo un menor ingreso imponible. En diciembre de 2023, las mujeres que cotizaron al sistema de capitalización individual lo hicieron con un ingreso imponible promedio de CLP 1.062.018 (USD 1.086), mientras que los hombres que cotizaron lo hicieron con un ingreso promedio de CLP 1.223.877 (USD 1.249). Esta diferencia se explica principalmente por aquellas personas que trabajan de manera dependiente y que cotizaron de manera obligatoria, las cuales representan el 99 % de personas trabajadoras que participan del sistema (ver gráfico 9).

Gráfico 9. Ingreso imponible promedio cotizantes de diciembre de 2023



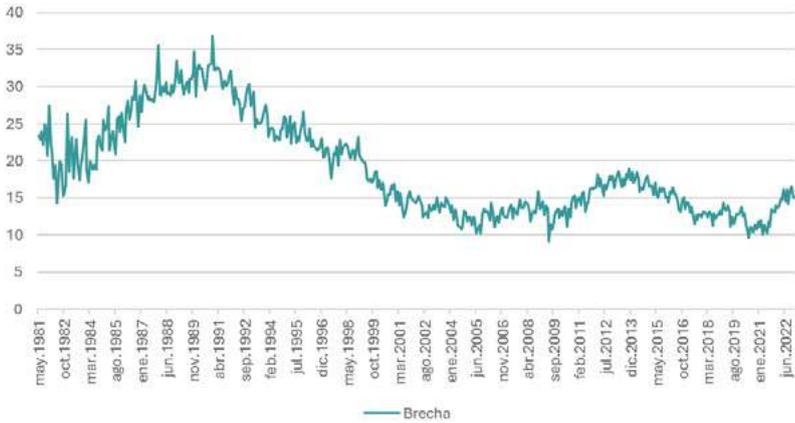
Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (2024).

Nota: El total de cotizantes del mes fue de 5.810.067 personas, de las cuales solo el 43,7 % fueron mujeres. Las cifras se encuentran a precios del 29 de febrero de 2024.

Si bien la brecha de ingreso imponible ha decaído en comparación a los niveles que existían antes del siglo XXI, la realidad es que esta persiste por sobre el 10 % en contra de las mujeres (ver gráfico 10). Dado que los niveles de saldo acumulados en la cuenta de capitalización individual tienen un impacto directo en los niveles de pensión recibidos durante la vejez, es esencial buscar medidas para cerrar esta parte de la brecha, buscando equiparar los ingresos de las mujeres a los de los hombres.

Por otro lado, de acuerdo con las desigualdades presentes en el diseño del sistema de pensiones chileno, se encuentran diferencias en la edad mínima legal de pensión y diferencias en las tablas de mortalidad que se utilizan para calcular las pensiones, estando esta última relacionada con las diferencias demográficas que dan cuenta que las mujeres viven en promedio más años que los hombres.

Gráfico 10. Evolución histórica de la brecha de género en el ingreso imponible promedio (%) del sistema de capitalización individual (1981-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Pensiones (2022b).

Nota: Las cifras se encuentran a precios de diciembre de 2022.

La edad legal mínima de retiro en Chile es de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres. No obstante, analizando la edad de retiro efectiva de quienes se pensionaron durante el 2023, se observa que en realidad las mujeres se retiran en promedio a los 61,8 años, mientras que los hombres a los 65,5 años. Así, las mujeres son quienes extienden más tiempo su vida laboral respecto a su edad mínima legal de jubilación, lo que podría explicarse por los bajos montos que obtienen al pensionarse a los 60 años (Superintendencia de Pensiones, 2023).

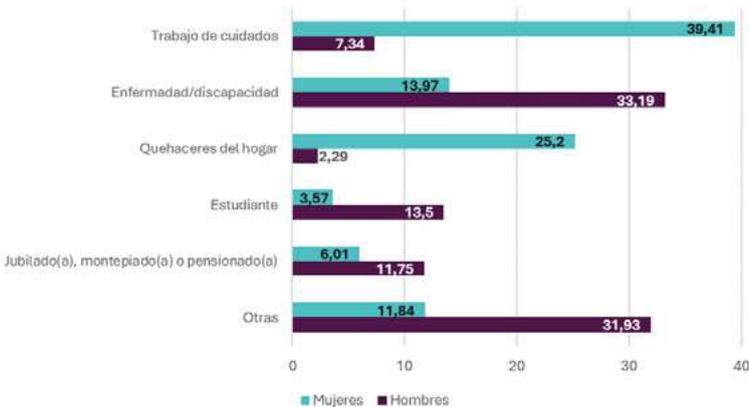
Por otro lado, otro factor del diseño del sistema que impacta en la brecha en pensiones es el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de pensión. Con el uso de estas tablas, se estima a 2023 una expectativa de vida de 90,8 años para una mujer de 60 años y de 86,6 años para un hombre de 65 años edad (Superintendencia de Pensiones, 2023). Lo anterior implica que, al momento de pensionarse, a las mujeres se les calcula una pensión que debe alcanzar para financiar más años de vida que para los hombres, lo que, sumado a los factores revisados previamente,

implica un monto de pensión menor para ellas en comparación a sus pares hombres.

Por último, entre las diferencias culturales que impactan en la brecha de género en pensiones, se encuentra, de manera central, la mayor participación de las mujeres en la realización del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Estas diferencias se hacen latentes cuando observamos las razones de inactividad en el mercado laboral.

Poniendo foco en personas de 25 a 64 años, es posible notar que “trabajo de cuidados” y “quehaceres del hogar” son las razones principales de inactividad laboral femenina, representando un 39,4 % y un 25,2 %, respectivamente, lo que evidencia que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es en el 64,6 % de los casos (ver gráfico 11). En cambio, las principales razones masculinas son “poseer una enfermedad o discapacidad” (33,2 %) y “ser estudiante” (13,5 %).

Gráfico 11. Razones de inactividad en personas de 25 a 64 años (%)

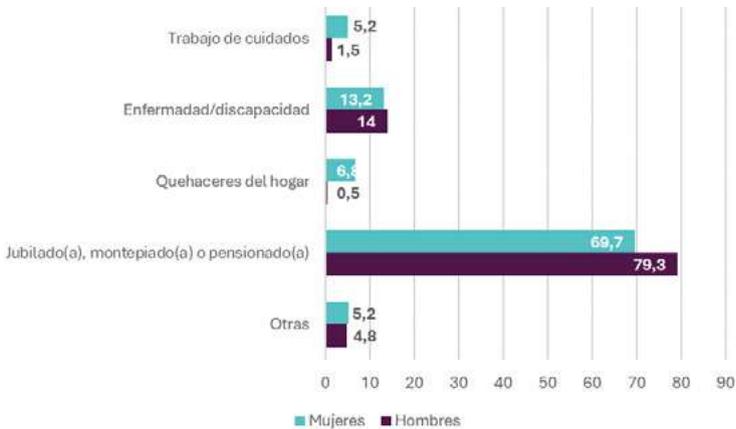


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2024).

Nota: Valor como porcentaje de respuesta de cada razón con respecto al total de razones por sexo. El total se obtiene de sumar todos los porcentajes de razones de un sexo en particular.

Por otra parte, al analizar a las personas adultas mayores de 65 años, la razón principal de inactividad laboral para ambos sexos corresponde a “estar jubilado, montepiado o pensionado”, con un 79,3 % para los hombres y un 69,7 % para las mujeres (ver gráfico 12). Sin embargo, al evaluar las razones de “trabajo de cuidados” y “quehaceres del hogar”, estas siguen siendo mayores para las mujeres en comparación a los hombres. Este resultado evidencia que el rol de la mujer al interior del hogar y sus limitantes en la participación laboral se mantienen incluso en la vejez.

Gráfico 12. Razones de inactividad en personas de 65 años o más (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2024).

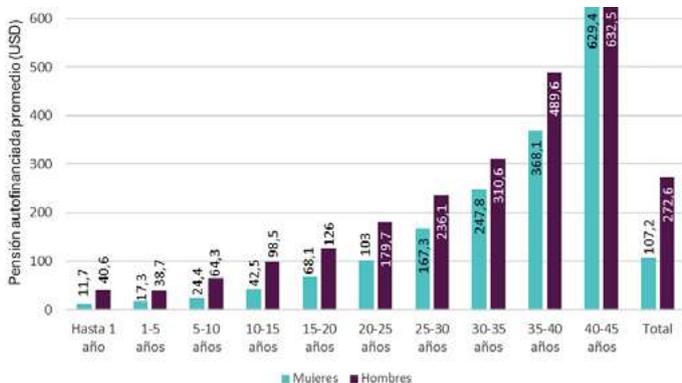
Nota: Valor como porcentaje de respuesta de cada razón con respecto al total de razones por sexo. El total se obtiene de sumar todos los porcentajes de razones de un sexo en particular.

En resumen, además de los factores que hacen que las mujeres participen menos del mercado laboral remunerado, una vez que logran sortear las dificultades para hacerlo, lo hacen en mayor medida en la informalidad o le dedican menor cantidad de horas. Luego, incluso cuando algunas mujeres logran cotizar la misma cantidad de años y jubilarse al mismo tiempo que sus pares hombres, las diferencias en ingreso imponible y el uso de tablas

de mortalidad diferenciadas por sexo terminan por consolidar la brecha de género en las pensiones.

Considerando a las personas que se pensionaron en diciembre de 2023, un total de 11.858, y observando la pensión autofinanciada que reciben hombres y mujeres según cantidad de años cotizados, se puede evidenciar que, independientemente de la cantidad de años cotizados, las mujeres reciben menores pensiones que los hombres de manera transversal (ver gráfico 13).

Gráfico 13. Monto promedio de la pensión autofinanciada de quienes se pensionaron en diciembre de 2023, según años cotizados y sexo



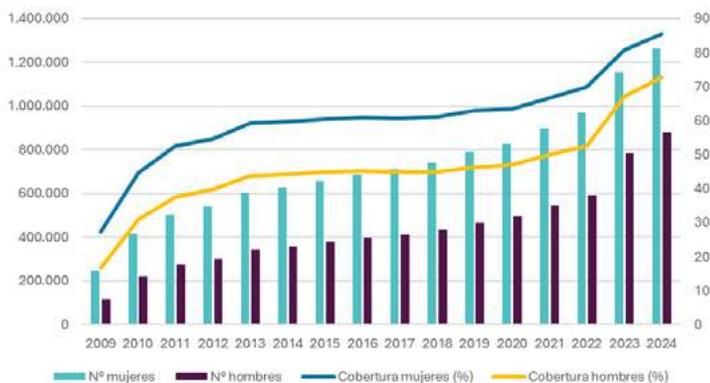
Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (2024).

Nota: El total de personas que se pensionaron por vejez en diciembre de 2023 fue de 11.858, de las cuales el 49,5 % son mujeres. Las cifras se encuentran a precios del 29 de febrero de 2024.

La creación del Pilar Solidario del sistema de pensiones en 2008 sin duda significó un gran avance para las pensiones de Chile, especialmente para quienes reciben montos bajos de pensión y para las mujeres. Desde 2008, las mujeres han sido sostenidamente las beneficiarias principales de este pilar (ver gráfico 14). En términos de cobertura, las pensiones de vejez de este pilar han logrado alcanzar al 85 % de las mujeres de 65 años o más y al 73 % de los hombres en el mismo tramo etario a diciembre de 2023. La evolución

desde 2008 muestra que la cobertura de la población femenina ha sido sostenidamente mayor a la de los hombres, evidenciando que estos beneficios son particularmente relevantes para ellas (ver gráfico 14).

Gráfico 14. Evolución del número de personas beneficiarias y cobertura de las pensiones solidarias de vejez, según sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe Estadístico trimestral del Pilar Solidario de la Subsecretaría de Previsión Social y estimaciones poblacionales de CELADE (2022).

Nota: La cobertura se calcula tanto por el número de personas beneficiarias como por el porcentaje de la estimación de población de 65 años o más según sexo.

Por último, a modo de ilustrar el impacto del pilar en el monto de las pensiones de vejez, según la Superintendencia de Pensiones y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2024), las tasas de reemplazo de hombres y mujeres aumentan de manera significativa cuando se considera la pensión total, que incluye la pensión autofinanciada más las del Pilar Solidario, versus considerar solo la pensión autofinanciada (ver tabla 2).

Considerando solo la pensión autofinanciada, la mediana de la tasa de reemplazo alcanza el 19 % para el total de los pensionados, 12 % para las mujeres y 31 % para los hombres, evidenciando una importante diferencia entre ambos. Sin embargo, al considerar la

pensión total, esta brecha casi desaparece, con un 71 % para las mujeres y un 73 % para los hombres. Lo anterior resulta de tener en cuenta que la mediana de la última remuneración fue de CLP 376.420 (USD 365,8) en el caso de las mujeres, mientras que la de los hombres fue de CLP 503.081 (USD 488,9), una diferencia de CLP 126.661 (USD 129).

Adicionalmente, al considerar el monto de la pensión autofinanciada versus la pensión total, es posible notar que las mujeres aumentan su pensión en un 529 % y los hombres en un 118 %, gracias a las pensiones solidarias. Lo anterior da cuenta de un gran avance en el cierre de brechas generado por el pilar no contributivo de pensiones.

Tabla 2. Mediana de la tasa de reemplazo, pensión y última remuneración, según sexo y tipo de pensión*

Género	Tasa de reemplazo** (%)		Monto de pensión (CLP)		Última remuneración (CLP)
	Autofinanciada	Total***	Autofinanciada	Total***	
Hombre	31	73	176.357	384.543	503.081
Mujer	12	71	41.719	262.420	376.420
Total	19	72	89.127	304.898	425.062

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de Superintendencia de Pensiones y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2024) con datos de diciembre 2022.

Nota: Valores actualizados a febrero de 2024.

* La tasa de reemplazo se calcula con base en la última remuneración, la cual corresponde al promedio de la remuneración de los últimos doce meses.

** La mediana de la tasa de reemplazo es la mediana calculada sobre las tasas de reemplazo individuales, que no es lo mismo que el cociente entre la mediana de la pensión y la mediana de la última remuneración.

*** Pensión total considera pensión autofinanciada y pensiones solidarias de vejez.

**** Para el cálculo, se consideran personas pensionadas por vejez

Conclusiones

Como se ha revisado en este estudio, desde 1981 el sistema chileno de pensiones, fundamentado en la capitalización de cuentas de ahorro individual, ha transitado un largo camino de debates y reformas, buscando atender las demandas ciudadanas, corregir las deficiencias del sistema, mejorar la suficiencia de las pensiones y, no menos importante, combatir la brecha de género y reconocer la contribución de las mujeres a la sociedad, quienes han estado históricamente relegadas en el sistema. Si bien se ha mostrado que han existido avances en estas materias, aún quedan desafíos por enfrentar.

En el año 2008 se realizó la primera reforma al sistema, creando el Sistema de Pensiones Solidarias, el cual tuvo un fuerte enfoque de género. Esta reforma introdujo la Pensión Básica Solidaria, que garantizó un piso mínimo de ingresos para la vejez a personas que no tenían acceso a una pensión autofinanciada, quienes eran mayoritariamente mujeres. A su vez, introdujo el Aporte Previsional Solidario, por el cual personas que habían contribuido a sus cuentas pero no habían logrado acumular fondos suficientes recibían un complemento a su pensión. Así, la pobreza en la población de 65 años o más se redujo de 23,5 % a 14,8 % inmediatamente después de la reforma y a 5 % al cabo de diez años (Vila y Yanes, 2024). Asimismo, a dos años de su implementación, estas pensiones beneficiaron a un 50 % de las mujeres y a un 34 % de los hombres de este tramo etario, alcanzando en diez años un 66 % y 49 %, respectivamente.

Posteriormente, con el fortalecimiento del sistema a través de la introducción de la Pensión Garantizada Universal en 2022, se contribuyó a continuar mejorando las pensiones, logrando beneficiar a un 84 % de las mujeres y 71 % de los hombres de la población adulta mayor, a junio de 2023 (Consejo Consultivo Previsional, 2023). De esta manera, la existencia de un pilar no contributivo

se configura como un aspecto fundamental para garantizar un nivel básico de protección social en la vejez, especialmente a las mujeres.

Si bien han existido grandes avances, tanto en suficiencia y cobertura como en combatir la brecha de género en pensiones, aún queda un largo camino por recorrer. Según lo revisado, no obstante la tasa de reemplazo aumenta de manera considerable con los beneficios solidarios, las pensiones siguen siendo insuficientes, especialmente para las mujeres. Esto hace necesaria la aplicación de medidas que, además de buscar un aumento en suficiencia, logren avanzar en el cierre de las brechas de género.

Del análisis de los intentos de reformas que ha experimentado el sistema de pensiones chileno, se ha podido observar que el enfoque de género ha tomado más relevancia a lo largo del tiempo. Esta tendencia no solo responde a la evidente desventaja en que se encuentran las mujeres, reflejada en los principales indicadores del sistema, sino que también responde a cambios sociales que han puesto en el centro del debate actual a las inequidades de género, en particular, al rol de la mujer en la sociedad y en el ámbito laboral.

Como próximos pasos para lograr avances sustantivos en materia de género en pensiones, tanto en Chile como en otros países que se encuentran en situación similar, es necesaria la aplicación de medidas que sean capaces de afectar tanto factores directos de la brecha de género en pensiones, vinculados al diseño del sistema que genera diferencias explícitas entre hombres y mujeres, como factores indirectos, asociados a las brechas que se generan en las distintas dimensiones que dificultan la capacidad de las mujeres para acumular ahorros para su pensión.

En cuanto a la corrección de factores directos, se visualizan distintas medidas con potencial de generar cambios significativos en la reducción de la brecha de género, las cuales requieren de un amplio consenso político y pueden tener viabilidad e impacto tanto en el corto como en el largo plazo. Por un lado, una medida

viable a corto plazo, propuesta tanto por la reforma de Bachelet en 2017 como por la de Boric en 2022, consiste en implementar bonos compensatorios para las mujeres pensionadas, con el objetivo de equilibrar la menor pensión que reciben debido a una mayor expectativa de vida. En concreto, se calcularía la pensión contributiva empleando la tabla de mortalidad de los hombres, incorporando el bono compensatorio para cubrir la diferencia resultante al comparar con la pensión que se habría obtenido utilizando la tabla de mortalidad femenina, asegurando así que las mujeres tengan la misma pensión que un hombre con la misma edad y mismo monto acumulado al momento de pensionarse.

Por otro lado, otra medida relacionada al diseño del sistema es la de igualar las edades de jubilación entre hombres y mujeres. Sin embargo, resulta crucial reconocer que abordar de manera prioritaria, o al menos simultánea, la reducción de la brecha de género en ámbitos culturales, especialmente dentro del mercado laboral, es un paso fundamental para preparar el terreno hacia la equiparación de las edades de jubilación. Sin un cambio cultural significativo en cuanto al papel de la mujer, especialmente en lo que respecta a la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado, la igualación de la edad legal de jubilación como medida para mejorar la situación de las mujeres quedará incompleta. Por lo tanto, las medidas que se detallan a continuación buscan complementar aquellas reformas que se puedan hacer al diseño del sistema, proponiendo soluciones enfocadas en minimizar la brecha de género originada por factores culturales.

El trabajo de cuidados, fundamental para la economía y la sociedad, es mayormente llevado a cabo por mujeres que, al dedicarse al cuidado de terceros, se enfrentan a la dificultad de no poder cotizar en el sistema previsional, generando brechas significativas en sus futuras pensiones. Es esencial implementar medidas que reconozcan y valoren estas labores dentro del sistema de seguridad social de cada país. Una forma de hacerlo es implementando

mecanismos para el pago de cotizaciones por un monto mínimo, asegurando que estas personas no generen lagunas previsionales.

Reconocer el trabajo de cuidados no solo corrige desigualdades actuales, sino que también contribuye a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, destacando la importancia de estas labores para el bienestar colectivo.

En Chile actualmente se está impulsando la creación de un Sistema Nacional Integral de Cuidados, con el objetivo de mejorar la calidad de vida tanto de personas que requieren cuidados como de quienes desempeñan el rol de cuidar, valorando su aporte a la sociedad. Una primera medida en esta dirección es la consolidación de un Registro de Personas Cuidadoras a nivel nacional, que permita identificar a las personas que realizan estas labores de manera permanente, informal y no remunerada, facilitando conocer su realidad y necesidades para futuras políticas.

Otras medidas buscan reducir la carga de trabajo de las personas cuidadoras mediante el fortalecimiento de programas de cuidados domiciliarios, centros comunitarios y redes locales de apoyo.

Si bien esta política tiene por finalidad alivianar la carga a las personas que actualmente desempeñan esta labor, podría ser complementada con iniciativas para su reinserción laboral, promoviendo a través de programas de capacitación, emprendimiento y acompañamiento que se integren al mercado laboral formal. Estas iniciativas suelen ser más efectivas cuando se implementan en proximidad a las destinatarias, ya sea a través de programas municipales, centros comunitarios o grupos de mujeres, proporcionando no solo herramientas laborales, sino también redes de apoyo.

Existen grandes desafíos a tratar desde el punto de vista cultural que impactan la integración femenina al trabajo remunerado formal. La maternidad emerge como una barrera particularmente significativa, dado que, culturalmente, se les asigna la principal responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas a las madres. Esto incrementa los costos asociados a su contratación y afecta

negativamente su participación. En efecto, América Latina registra la mayor penalización por maternidad a nivel mundial, con una reducción del 37,8 % en la participación laboral de las mujeres respecto a los hombres al convertirse en madres. Específicamente en Chile, esta cifra es del 37,4 % (Kleven, Landais y Leite-Mariante, 2024). Así, por ejemplo, la implementación de programas que fomenten la reinserción laboral posembarazo podría tener un impacto positivo en el tiempo que demoran en reintegrarse.

Promover una división equitativa entre hombres y mujeres del trabajo no remunerado de cuidados, incentivar una mayor participación laboral femenina y una mayor equidad dentro del mercado laboral formal es posible mediante la implementación de diversas políticas laborales que fomenten la corresponsabilidad en el cuidado infantil y equiparen condiciones laborales. Ejemplos de esto son la implementación de licencias por maternidad y paternidad igualitarias, así como el derecho de acceso universal a guardería o sala cuna sin distinción de género.

En el ámbito laboral, la diversidad de género no solo mejora la rentabilidad y la creación de valor, sino que también se ha encontrado que las empresas con diversidad de género en sus equipos ejecutivos tienen un 21 % más de probabilidades de superar a sus pares en términos de margen de resultados y un 27 % en la creación de valor a largo plazo (Hunt et al., 2018). Adicionalmente, aumentar la participación femenina en puestos ejecutivos puede incrementar la productividad para aquellas empresas con menos del 5 % de mujeres en posiciones de alta gerencia (Kögel et al., 2023). Zhang (2019) destaca que en los países e industrias donde la diversidad de género es más aceptada normativamente las empresas experimentan beneficios más significativos en términos de valoración de mercado e ingresos. En el caso de Chile, la experiencia de Anglo American sirve de ejemplo de cómo el aumento en la contratación de mujeres no solo mejora la productividad y la innovación, sino que también fortalece las dinámicas de equipo y optimiza los procesos de toma de decisiones (Banco Mundial, 2015).

Por lo anterior, es fundamental la implementación de medidas que incentiven la participación laboral femenina en las empresas. Sobre esta base, se hace necesario incluir cuotas de género que garanticen la presencia de mujeres en posiciones donde históricamente han estado subrepresentadas. Adicionalmente, incentivos fiscales para empresas que cumplen con la equidad de género podrían reforzar esta dinámica, con el objetivo de que estas medidas conduzcan a una integración natural y sostenida de la mujer en el mercado laboral, prescindiendo de las cuotas a largo plazo. Por otro lado, el resguardo de la igualdad salarial entre hombres y mujeres por el mismo trabajo, como se aplicó en Chile en 2009 mediante la Ley 20.348, es crucial para desincentivar la discriminación laboral de género.

Como se ha señalado, la desigualdad estructural entre hombres y mujeres encuentra sus raíces, en parte, en sesgos culturales que empiezan a desarrollarse desde temprana edad. Por ejemplo, la menor participación de mujeres en áreas como las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, disciplinas que en general representan mayores oportunidades laborales y mayores salarios (Comunidad Mujer, 2017), se remonta a diferencias que se dan también en el ámbito educativo.

En la literatura existe consenso en que las brechas de género en matemáticas a nivel escolar limitan la contribución de mujeres en áreas científicas y matemáticas (Doris et al., 2013; Bobbitt-Zeher, 2007), puesto que afectan las preferencias de las mujeres por estas áreas (Ceci et al., 2009), y así también la posición económica futura de ellas (Joensen y Nielsen, 2013). Por lo tanto, resulta fundamental la implementación de programas educativos integrales, que no solo incentiven a las niñas a participar y sobresalir en áreas en las que históricamente han participado menos, sino que también busquen educar a docentes, familias y a la sociedad en su conjunto sobre la importancia de la igualdad de oportunidades.

En resumen, es innegable que las mujeres enfrentan una serie de desafíos a lo largo de sus vidas debido a las desigualdades

estructurales de género arraigadas en múltiples dimensiones. Desde la infancia hasta la vejez, estas disparidades se manifiestan en áreas cruciales como la educación, el ámbito laboral, la maternidad, las responsabilidades de cuidado y, especialmente, en el sistema de pensiones. A pesar del creciente reconocimiento de la necesidad de abordar estas brechas de género, la sociedad aún perpetúa la discriminación sistemática en contra las mujeres.

Poniendo el foco en los sistemas previsionales, los factores directos e indirectos de la brecha de género en pensiones revisados en el documento demuestran la complejidad de la problemática. Esto subraya la urgencia de evaluar y adoptar medidas que no solo mitiguen los efectos negativos actuales sobre las mujeres pensionadas, sino que también trabajen hacia un sistema más equitativo y justo para las generaciones futuras.

Bibliografía

Arenas de Mesa, Alberto (2010). *Historia de la Reforma Previsional Chilena. Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia*. Santiago: OIT.

Attanasio, Orazio; Meghir, Costas y Otero, Andrés (2011). Pensiones, trabajo e informalidad: impacto de la reforma previsional de Chile de 2008. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda, Santiago. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139680_informe_final.pdf

Banco Mundial (2012). Gender differences in employment and why they matter Washington D. C. <https://openknowle->

dge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/183df81b-6bd3-593a-ad1c-45c9574df829/content

Banco Mundial (30 de marzo de 2015). Seis ejemplos que demuestran que contratar mujeres es un buen negocio. Washington D.C. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/03/30/seis-ejemplos-que-demuestran-que-contratar-mujeres-es-un-buen-negocio>

Bobbitt-Zeher, Donna (2007). The Gender Income Gap and the Role of Education. *Sociology of Education*, 80(1), 1-22. <https://www.jstor.org/stable/20452692>

Borzutzky, Silvia (2002). *Vital Connections. Politics, Social Security and Inequality in Chile*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/abs/silvia-borzutzky-vital-connections-politics-social-security-and-inequality-in-chile-notre-dame-university-of-notre-dame-press-2002-notes-bibliography-index-300-pp-hardcover-5995-paperback-2795/0EBC0003CC5322F57C38EF4DB4715446>

Ceci, Stephen; Williams, Wendy y Barnett, Susan (2009). Women's underrepresentation in science: Sociocultural and biological considerations. *Psychological Bulletin*, 135(2), 218-261. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19254079/> e

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [CELADE] (2022). Estimaciones y proyecciones de la población de América Latina y el Caribe. Revisión 2022. https://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/04_CHL.xlsx

Centro Microdatos (2010). Encuesta de Protección Social 2009: Presentación general y principales resultados. <https://www.previsionsocial.gob.cl/spss/download/estudios-previsionales/>

encuesta-de-proteccion-social/documentos-eps/documentos-eps-2009/libro-eps-2009.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44488-beneficiarias-ciudadanas-acceso-tratamiento-mujeres-sistemas-pensiones-america>

Comunidad Mujer (2017). Mujer y trabajo: Brecha de género en STEM, la ausencia de mujeres en Ingeniería y Matemáticas. Boletín 42. <https://comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2022/04/BOLETIN-42-DIC-2017-url-enero-2018.pdf>

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006). El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la previsión en Chile. Santiago.

Consejo Consultivo Previsional (2023). Boletín Estadístico Semestral de Pensiones del Pilar Solidario Junio 2023. <https://prevision-social.gob.cl/wp-content/uploads/2024/05/Boletin-estadistico-semestral-de-Pensiones-del-Pilar-Solidario-Junio-2023.pdf>

Devadas, Sharmila y Kim, Young Eun (19 de noviembre de 2020). Exploring the Potential of Gender Parity to Promote Economic Growth. Banco Mundial.

Doris, Aedín; O'Neill, Donal y Sweetman, Olive (2013). Gender, single-sex schooling and maths achievement. *Economics of Education Review*, (35), 104-119.

Gana, Pamela (2002). Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS). En Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Hunt, Vivian et al. (2018). Delivering through Diversity. McKinsey&Company. https://www.immigrationresearch.org/system/files/Delivering-through-diversity_full-report.compressed-min.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas (2016). Síntesis de resultados Encuesta Nacional de Empleo 2015. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/uso-del-tiempo-tiempo-libre/publicaciones-y-anuarios/publicaciones/sintesis-resultados-trabajo-enut.pdf?sfvrsn=7bcc61b0_6

Instituto Nacional de Estadísticas (2024a). Encuesta Nacional de Empleo. Desde trimestre móvil ENE 2010 02 EFM a trimestre móvil ENE 2024 02 EFM [bases de datos]. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>

Instituto Nacional de Estadísticas (2024b). Encuesta Nacional de Empleo. Trimestre móvil ENE 2023 12 NDE [base de datos]. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/bbdd/2023/csv/ene-2023-12-nde.csv?sfvrsn=432835e2_5&download=true

Joensen, Juanna y Nielsen, Helena (2013). Math and Gender: Is Math a Route to a High-Powered Career? Discussion Paper No. 7164. IZA. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/69340/1/735496935.pdf>

Kleven, Henrik; Landais, Camille y Leite-Mariante, Gabriel (2024). The Child Penalty Atlas (Working Paper No. 31649). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w31649>

Kögel, Clara et al. (2023). Gender diversity in senior management and firm productivity: evidence from nine OECD countries (Productivity Working Papers No 34). OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/58ad664a-en.pdf?expires=1712934527&id=id&acc-name=guest&checksum=C6017DB723D04A3FD1594A1BFA23F05F>

Maldonado, Carlos y Palma, Andrea (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de reforma previsional en Chile. 2005-2008*. Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/items/1a5964a5-1d74-4716-a994-ad3abe9acc41>

Mesa Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio (2015). Principios de seguridad social y re-reforma de pensiones en Chile. Informe a la Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Pensiones. Subsecretaría de Previsión Social, Santiago. <https://previsionsocial.gob.cl/wp-content/uploads/pensionesparachile/Principios-de-Seguridad-Social-y-Re-reforma-de-Pensiones-en-Chile.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2024). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2022. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Base%20de%20datos%20Casen%202022%20STATA_18%20marzo%202024.dta.zip

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2021). Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women. <https://doi.org/10.1787/f7b48808-en>

Riveros, Antonia y Becerra, María José (2023). Propuesta de reforma de pensiones: Un camino para el cierre de brechas de género en Chile. Subsecretaría de Previsión Social, Santiago.

Secretaría General de la Presidencia (7 de noviembre 2022). Proyecto de ley que crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social Mejora el Pilar Contributivo, Garantizado, Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica (Mensaje N° 180-370). Boletín 15480-13. <https://www.camara.cl/ver-Doc.aspx?prmID=15706&prmTIPO=INICIATIVA>

Superintendencia de Pensiones (2022a). Base de datos Historia Previsional de Afiliados. <https://www.spensiones.cl/apps/bdp/index.php>

Superintendencia de Pensiones (2022b). Informe de Género sobre Sistema de Pensiones y Seguro de Cesantía: Año 2022. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15453.html>

Superintendencia de Pensiones (24 de febrero de 2023). Comisión para el Mercado Financiero y Superintendencia de Pensiones emiten norma con nuevas tablas de mortalidad. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15527.html>

Superintendencia de Pensiones (2024). Número de beneficiarios y monto total en pesos de beneficios pagados, según el sexo y tipo de beneficio [datos de enero 2022 y Enero 2024]. <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sps&menuN1=nbenmpagm&menuN2=NOID>

Superintendencia de Pensiones y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2024). Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Santiago. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15856_recurso_1.pdf

Vargas, Luis (2023). *Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)*. Santiago de Chile: CEPAL.

Vila, Juan y Yanes, Pablo (2024). *Construyendo un horizonte de universalidad de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos: las experiencias de Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y México*. Santiago: CEPAL.

Zhang, Letian (2019). An Institutional Approach to Gender Diversity and Firm Performance. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3461294>

Análisis del trabajo no remunerado del hogar en Ecuador

Brecha de género, diferencias por edad y aportaciones en el acceso a beneficios previsionales

Grace Karina Atiencia Verdezoto, Stalyn Freddy Celi Barrera, Andrés Armando Palacios López

Introducción

El presente estudio tiene como objeto analizar la brecha de género en el acceso a beneficios previsionales en Ecuador, identificando los factores asociados y su relación con el trabajo no remunerado del hogar (TNRH). La metodología del estudio incluye revisión de literatura y de marcos normativos nacionales, así como el análisis de información agregada a partir de la base de datos del sistema de historia laboral y del sistema de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Asimismo, se realizaron entrevistas a personas expertas con experiencia en el TNRH.

En el contexto ecuatoriano, el acceso a beneficios previsionales para personas que desempeñan TNRH presenta desafíos significativos, especialmente en lo que respecta a la brecha de género. A pesar del reconocimiento constitucional y las medidas implementadas para proteger a quienes realizan este tipo de trabajo,

persisten desigualdades notables. El presente estudio busca explorar y comprender a fondo la naturaleza de la brecha de género en el acceso a beneficios previsionales en Ecuador, centrándose específicamente en las personas involucradas en el TNRH. A pesar de los esfuerzos legislativos y políticos, la situación de las personas que realizan esta actividad en Ecuador sigue siendo un área crítica de desigualdad, por lo cual el estudio busca proporcionar una comprensión profunda de los desafíos existentes y contribuir con información valiosa para mejorar la efectividad de las políticas y garantizar un acceso equitativo a beneficios previsionales en el país, permitiendo una contextualización precisa y específica de la realidad ecuatoriana de este sector.

Los hallazgos del estudio revelaron una disparidad en el acceso a los beneficios previsionales para las mujeres ecuatorianas que realizan TNRH, especialmente aquellas en edades avanzadas, mayores de 65 años. Se identificaron 3.385 mujeres con una media de cincuenta imposiciones o número de aportaciones¹ por debajo del requisito mínimo para acceder a la jubilación, lo que representa un desafío significativo para acceder al beneficio previsional, dado que las mujeres tienen una esperanza de vida de 80 años, en comparación con los 74 años de los hombres, lo que limita su acceso a los beneficios de una pensión por vejez.

La pregunta de investigación del estudio es: ¿Cuál es la magnitud de la brecha de género en el acceso a beneficios previsionales en Ecuador y cómo se relaciona con el TNRH? Para responder a esta pregunta, el estudio busca analizar y comprender la naturaleza de la brecha de género, así como su relación con el TNRH. Por lo tanto, es necesario destacar la importancia de la investigación ya que su desarrollo contribuirá a visibilizar y reconocer el TNRH realizado por las mujeres en el ámbito de cuidados, así como

¹ Según el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2022), para “efectos de las prestaciones de Jubilación y Salud, se considera una imposición, la aportación por 30 días, por otra parte la aportación es el valor del aporte” (p. 1).

promover una visión crítica del diseño de los sistemas previsionales en Ecuador.

En la sección subsiguiente se presenta una breve revisión de la literatura que contextualiza la brecha de género en el acceso a beneficios previsionales, destacando el TNRH y su impacto en el mercado laboral. Posteriormente, se aborda el TNRH, definiendo su naturaleza y su relación con la seguridad social en Ecuador. Luego, se discute la desigualdad de género y la brecha previsional en América Latina, proporcionando ejemplos y datos relevantes para el caso de Ecuador. A continuación, se analiza el sistema de seguridad social en Ecuador y cómo se ha gestionado el reconocimiento del TNRH. Consecutivamente, se presentan los resultados de la investigación, incluyendo hallazgos cuantitativos sobre la situación de las mujeres en el TNRH y su acceso a beneficios previsionales. Finalmente, se ofrecen conclusiones y recomendaciones para mejorar la equidad de género en el acceso a beneficios previsionales en Ecuador.

Breve revisión de la literatura

En el mundo laboral, las mujeres presentan menor inserción que los hombres. Incluso cuando logran ingresar al mercado de trabajo, suelen sufrir discriminación, donde reciben menos salario y son poco propensas a ascender en la organización. Asimismo, existen algunas mujeres que trabajan de manera informal, en condiciones precarias y sin acceso a la seguridad social con el fin de poder equilibrar la pesada carga del trabajo doméstico y el cuidado de las infancias o personas mayores. En otras palabras, las mujeres que ingresan al mercado laboral enfrentan factores negativos donde están expuestas a un mayor desempleo, segregación e informalidad (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2020).

En este contexto, el estudio de Marchionni (2018) destaca que las mujeres empleadas en América Latina que gestionan sus propios negocios, trabajadoras familiares y aproximadamente la mitad de las asalariadas carecen de accesos a beneficios sociales cruciales, como pensiones y servicios de salud, a través del empleo. Como resultado directo de esta situación, la mayoría de las mujeres ingresan al mercado laboral a través del sector informal, consolidando la inserción precaria como una característica intrínseca y persistente del empleo femenino. Coincide Paz (2009) en la arraigada desigualdad de género, que se evidencia en la falta de seguridad laboral y acceso a beneficios de la seguridad social para las mujeres en la región latinoamericana, cuya situación se debe a la persistencia de empleos informales y la falta de acceso equitativo a beneficios y protecciones laborales.

Además, la distribución desigual de roles en el hogar constituye un factor crucial en la comprensión de la brecha de género en el acceso a beneficios previsionales, debido a que los roles tradicionales de género continúan influyendo significativamente en la asignación de tareas domésticas y de cuidado a las mujeres, principalmente en hogares vulnerables con niños y niñas pequeñas, que dedican una desproporcionada cantidad de tiempo a estas responsabilidades. En ese sentido, la brecha se amplía entre los diferentes estratos socioeconómicos ya que las mujeres de mayores recursos pueden acceder a sustitutos para aliviar sus cargas de actividades domésticas en el hogar, mientras que las más desfavorecidas recurren a redes informales, como familiares o abuelos (Marchionni, 2018). Por lo tanto, estos desequilibrios, arraigados en normas culturales persistentes, afectan directamente el acceso de las mujeres a empleos formales y, por ende, a beneficios previsionales de seguridad social.

En cuanto a las brechas de género en los mercados laborales, las mujeres tienden a participar menos que los hombres y a trabajar menos horas en caso de tener un empleo, con las responsabilidades asociadas a la familia como uno de los principales factores

explicativos detrás de este fenómeno. No obstante, la brecha de género en el acceso a la seguridad laboral y beneficios sociales se debe a dos factores cruciales: la situación familiar y la educación. Esto se traduce en que las mujeres que conviven con sus parejas, así como las que tienen menor educación formal tienden a reflejar tasas de participación laboral bajas (Marchionni, 2018).

De acuerdo con un estudio de ONU (2015), se señala que en Latinoamérica las mujeres dedican más del triple de tiempo a los quehaceres domésticos y cuidados no remunerados del hogar: 20 % en comparación al 6 % de tiempo dedicado por los hombres. México aparece como el país con mayor proporción de tiempo dedicado a tareas domésticas y trabajo no remunerado; el Ecuador se sitúa en séptimo lugar después de Perú y antes de Uruguay y Brasil, que se ubica en el extremo opuesto como el país con menor tiempo dedicado a cuidados no remunerados y con la menor brecha entre hombres y mujeres.

Atlatenco Ibarra, De la Garza Carranza y Guzmán Soria (2019) señalaron que las pensiones en México constituyen una pieza fundamental de la protección económica en la vejez, lo que hace de los sistemas de seguridad social una fuente clave. Sin embargo, identifican una vulnerabilidad específica para las mujeres, ya que el modelo de financiamiento y cálculo de pensiones han sido diseñados considerando un modelo de producción masculino y patriarcal. En efecto, no tienen en cuenta la situación laboral precaria de las mujeres, lo que impactará directamente en el monto de las pensiones que podrán recibir si cumplen con los requisitos legales. Además, el hecho de que las mujeres tengan una mayor esperanza de vida agrega otra capa de complejidad, puesto que las pensiones por viudez podrían desempeñar un papel crucial en amortiguar las necesidades de bienes y servicios durante la etapa de vejez de los cónyuges.

Expuesto lo anterior, el estudio de Marco Navarro (2016) señaló que las características laborales que han enfatizado la inequidad

de género del sistema de pensiones previsional reformado estructuralmente se deben a una

menor tasa de participación laboral y mayor tasa de desempleo que los hombres, discriminación salarial, ocupación proporcional mayor en trabajos no calificados (servicio doméstico, sector informal, jornada parcial, y trabajo independiente, a domicilio y sin contrato); además, tales ocupaciones reciben salarios bajos y usualmente no están cubiertas por el seguro social (Mesa-Lago, 2004, 78).

En ese aspecto, México reveló un patrón preocupante en las pensiones no contributivas obtenidas a través de transferencias. Son las mujeres las principales beneficiarias de este tipo de pensiones con una tasa de cobertura del 53 %. En contraste, los hombres reciben mayores pensiones contributivas, originadas en los sistemas de seguridad social, en un 40 % por encima de la mujer. Tanto en porcentaje como en monto, las pensiones favorecen más al género masculino, lo que subraya la desigualdad de género arraigada en los sistemas de pensiones actuales (Atlatenco Ibarra, De la Garza Carranza y Guzmán Soria, 2019; CONSAR, 2018).

Trabajo no remunerado en el hogar

De acuerdo con la ONU (2021), “el trabajo no remunerado es aquel que se realiza sin pago alguno, contemplando principalmente el trabajo doméstico y las labores de cuidado de niños, niñas, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y/o personas enfermas” (párr. 1).

Por su parte, para la CEPAL (2020) el trabajo doméstico históricamente

ha sintetizado el cruce de las discriminaciones basadas en la raza/etnia (servidumbre) y las de género (asignación de las tareas

domésticas y de cuidado de forma casi exclusiva a las mujeres), ya que muchas de las personas vinculadas al sector del servicio doméstico en la región han sido principalmente mujeres indígenas y afrodescendientes, lo que ha profundizado la discriminación (p. 2).

Del mismo modo, la OEA (2023) señaló con relación al trabajo no remunerado que la discriminación social se ha mantenido constante desde la época colonial hasta el siglo XX:

[D]urante la época colonial, la utilización para la servidumbre doméstica de las mujeres indígenas, a las que se sumaron posteriormente las mujeres afrodescendientes, pervivió con la modernidad en la forma del empleo doméstico discriminado y despreciado socialmente y hasta fines del siglo XX la mayoría de los países de la región discriminaban legalmente a las trabajadoras del hogar, ayudando a que muchas de las ideas, opresiones y prejuicios de otra época se mantuvieran hasta nuestros días (párrs. 1-2).

En este contexto, es importante señalar que para el año 1995, durante la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, se inició un cambio significativo, ya que fue entonces cuando se destacó la valoración del trabajo del hogar y de cuidados, enfatizando la importancia de cuantificarlo y registrar dicha labor mediante encuestas de uso del tiempo y cuentas satélites del TNRH y de cuidados. A partir de ese momento y sobre todo en la década siguiente, los acuerdos e instrumentos internacionales regionales incorporaron disposiciones que comprometían a los Estados a reconocer plenos derechos al empleo doméstico (OEA, 2023).

Desde otra perspectiva del TNRH, el estudio de Fraad, Resnick y Wolff (2009) señala que dentro de los hogares los hombres son los que explotan a las mujeres que realizan actividades de cuidado y domésticas:

El trabajo de las mujeres no solo produce valores de uso, también se divide en sus componentes necesario y excedente, ellas no solo producen para su propio consumo (trabajo necesario), sino

producen mucho más. Ellas realizan trabajo excedente y sus esposos se apropian de su trabajo excedente en la forma de valores de uso domésticos que ellas producen para ellos (p. 24).

Desde un enfoque en la teoría feminista marxista, De Juan García (2020) señaló que el matrimonio y la familia actúan como instituciones que refuerzan el patriarcado, canalizando el trabajo no remunerado de las mujeres hacia la reproducción de la fuerza laboral y, por ende, manteniendo su dependencia económica. La teoría da a conocer cómo las estructuras patriarcales influyen en la participación de las mujeres en el mercado laboral y, por ende, en su acceso a beneficios laborales y sociales. El patriarcado está intrínsecamente vinculado a las estructuras capitalistas atraviesa al matrimonio, la familia y el trabajo.

Desigualdad de género y brecha previsional en América Latina

La CEPAL ha señalado que los sistemas de pensiones en la región a menudo no cumplen con los principios de solidaridad y universalidad, dejando a muchas personas, especialmente a las mujeres, en situaciones de desprotección. Sin embargo, en América Latina la falta de enfoque de género en las reformas de pensiones se debe a la dificultad para conciliar visiones diferentes, pues se da prioridad a los objetivos macroeconómicos sobre los derechos, de modo que la percepción de las cuestiones de género son secundarias frente a los aspectos económicos. Esto ignora las deficiencias en las condiciones de las mujeres en situación de pobreza (CEPAL, 2004).

En este sentido, desde Naciones Unidas (2014) señalaron que los sistemas de bienestar social no toman en cuenta adecuadamente las condiciones específicas de las mujeres en situación de pobreza:

El riesgo de caer en la pobreza es mayor para las mujeres que para los hombres, especialmente en la vejez, donde los sistemas de seguridad social se basan en el principio de empleo remunerado continuo. En algunos casos, las mujeres no satisfacen ese requisito debido a las interrupciones en su trabajo provocadas por la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado. Además, las mujeres de más edad deben hacer frente a mayores obstáculos para volver a incorporarse en el mercado de trabajo (p. 39).

El sistema de género predominante, en el que operan normas sociales, leyes, instituciones y desigualdades en servicios y oportunidades, lleva a que muchas mujeres sean excluidas del empleo o enfrenten discriminación en el mercado laboral debido a la percepción de que son responsables del TNRH. Esto se refleja en la alta proporción de mujeres inactivas, especialmente jóvenes, que no poseen ingresos propios y, por lo tanto, quedan fuera del sistema de pensiones o son dependientes de pensiones de viudez o asistenciales del país donde este beneficio existe (CEPAL, 2014).

Además, en la décima reunión del Comité Técnico Administrativo del Convenio Multilateral de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2019), señalaron que “las personas mayores se están quedando solas, especialmente las mujeres que se encuentran en áreas rurales, donde es complicado el acceso a servicios sociales, a la salud o las pensiones” (p. 3).

Por su parte, Pautassi y Marco Navarro señalan que los sistemas previsionales en la región presentan una perspectiva sesgada hacia la falta de reconocimiento del TNRH:

[T]odos los sistemas de seguridad social han excluido el trabajo no remunerado y, específicamente, el reconocimiento del cuidado como parte sustantiva para la reproducción social y de la fuerza de trabajo. Lo que ha predominado en la seguridad social, tanto a nivel normativo como en su traducción institucional, es una mirada sesgada y androcéntrica, que no sólo no ha considerado el aporte del cuidado no remunerado realizado predominantemente

por mujeres a los sistemas de seguridad social en todos los países, sino que tampoco ha reconocido el valor económico del trabajo de cuidado (citadas en Carpenter et al., 2022, p. 7).

Aunado a esta situación, la pandemia mundial por covid-19 reveló una limitada cobertura en los sistemas de seguridad social públicos y la fragilidad de los servicios de salud. Asimismo, la alta mortalidad evidenció las precarias condiciones de salud y la falta de atención en momentos de crisis. Por esa razón, en América Latina y el Caribe el 40 % de las personas mayores de 65 años reciben pensiones basadas en sus contribuciones, pero en las últimas dos décadas se generaron pensiones de vejez a través de recursos fiscales sin lograr cobertura universal ni montos suficientes. Por lo tanto, el futuro sigue siendo incierto, ya que solo cuatro de cada diez personas trabajadoras cotizan a un sistema de pensiones (Arenas y Cecchini, 2022).

El sistema de seguridad social en el Ecuador

El sistema de seguridad social en Ecuador es administrado por el IESS. Es público y universal, y se basa en los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia, suficiencia, subsidiariedad y equidad. Asume un enfoque de reparto de beneficios definidos, con componente de capitalización colectiva que busca garantizar beneficios previsionales para todas las y los ciudadanos ecuatorianos, incluyendo también el trabajo que realizan las mujeres al interior de los hogares de forma gratuita, que es un aporte significativo a la economía del país. Este sistema se rige por la Constitución de la República del Ecuador y ha experimentado cambios significativos para cumplir con los mandatos constitucionales enmarcados los artículos 325, 333 y 369 que respaldan el trabajo no remunerado y su inclusión en la seguridad social (CEPAL, 2016).

El estudio de Rodríguez y Vommaro (2018) señala que en el Ecuador persisten brechas de acceso a los sistemas previsionales que reflejan desigualdades en la seguridad social debido a un modelo tradicional basado en un mercado laboral formal. Por ello, se destaca la necesidad de una reforma estructural que adopte una perspectiva integral, inclusiva y de género, acorde con la Constitución de 2008, ya que la precarización del empleo y la fragmentación de los mercados laborales son desafíos comunes en estos sistemas. En este sentido, los autores señalan que las altas tasas de empleo informal y el empleo irregular afectan la sostenibilidad del sistema que depende de los aportes de trabajadores y empleadores, lo cual indica que “es necesario establecer un régimen de aportes no contributivo, garantizado por el Estado a partir de impuestos específicos. Solo así podrá alcanzar a largo plazo una cobertura universal con prestaciones adecuadas” (p. 17).

En esta línea, en el año 2015 se promulgó la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, ley que forma parte de una política pública con el propósito de proteger a las personas que realizan TNRH frente a situaciones como la vejez, la incapacidad permanente y el fallecimiento. Además, busca establecer una corresponsabilidad en la contribución entre la familia y el Estado, ya que son los principales beneficiarios de este tipo de trabajo (Maldonado Cabrera y Vallejo Luzuriaga, 2015). Por lo tanto, están obligadas a solicitar la protección del “Seguro General Obligatorio en calidad de afiliados todas las personas que perciban ingresos por la ejecución de una obra o prestación de un servicio con o sin relación laboral, incluyendo a las personas que realizan trabajo del hogar no remunerado” (CEPAL, 2016, p. 53).

En cuanto al acceso a la seguridad social y beneficios, para las personas trabajadoras no remuneradas del hogar nacionales o extranjeras domiciliadas en el Ecuador se da a conocer lo siguiente:

En cumplimiento a la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde el 29 de

septiembre de 2016 en su plataforma web (www.iess.gob.ec) inició el proceso para la afiliación de las personas nacionales y extranjeras que realizan trabajo no remunerado del hogar (TNRH) y están domiciliadas en territorio nacional, del cual su aporte corresponde desde USD 2 a USD 46,90; según los ingresos que perciban los integrantes del hogar (cónyuge e hijos que laboren). En ese sentido, entre los beneficios a los que pueden acceder las personas TNRH están: la pensión por vejez, incapacidad y muerte. Además, las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar se podrán jubilar por vejez, luego de cumplir 240 aportaciones; mientras que para recibir los beneficios en los casos de incapacidad permanente total o absoluta y las pensiones de montepío; las personas entre 15 y 25 años de edad registrarán al menos 6 meses de aportación, las que tengan entre 26 y 45 años de edad, 36 aportaciones (3 años); y las personas desde 46 años de edad, 60 aportaciones (5 años). (IESS, s.f., párr 5)

TNRH y la seguridad social del Ecuador

El reconocimiento y protección del TNRH se establece claramente en la Ley de Seguridad Social del Ecuador (2022), que en su artículo 2 enumera a los sujetos de protección e incluye a aquellos que realizan TNRH. Además, este reconocimiento se extiende en el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, expedido mediante resolución CD 625 (IESS, 2020), donde se exploran de manera más detallada los artículos relevantes que definen el concepto de TNRH y se establecen sus implicaciones en el marco de la seguridad social en Ecuador.

Según el artículo 77 del mencionado reglamento, el TNRH se define como la ejecución exclusiva de tareas de cuidado del hogar sin recibir remuneración o compensación económica alguna y no realiza ninguna de las actividades contempladas en los literales a), b), c),

d), e), f), g) y h) del artículo 9 de la Ley de Seguridad Social, con excepción de las que personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano.

La cobertura para quienes realizan este tipo de trabajo se especifica en el artículo 78, que abarca contingencias como vejez, muerte e invalidez (total y absoluta), incluso auxilios funerales y lo que determine la ley. El Ministerio de Salud Pública otorga la atención de salud a este grupo de afiliados. Además, se establece que aquellos pertenecientes al Seguro Social Campesino pueden afiliarse y recibir atención médica a través de las unidades médicas del IESS.

El concepto de unidad económica familiar se introduce en el artículo 79, que indica que la persona que realiza TNRH no puede tener la calidad de afiliada en más de una unidad económica familiar. Además, se detallan los miembros de esta unidad, incluyendo cónyuges, hijos solteros, parientes solos y otras personas no parientes.

La determinación de la base de aportación se rige por el artículo 80, que establece que se considerarán los ingresos de la unidad económica familiar para calcular la contribución. En cuanto al pago de aportes, el artículo 88 establece que la o el afiliado que realiza TNRH debe realizar la aportación personal al Seguro General Obligatorio dentro de los quince días posteriores al mes siguiente. Aquellos beneficiarios de transferencias monetarias del Estado tendrán sus aportes recaudados a través del Ministerio responsable.

La contribución del gobierno central se detalla en el artículo 89, especificando los plazos de transferencia y considerando como aporte cancelado una vez que tanto el aporte personal como la contribución del Estado han sido saldados, excepto para la unidad económica familiar que obtenga ingresos iguales o superiores al ciento cincuenta por ciento (150 %) del salario básico unificado.

Por consiguiente, las tablas de distribución de tasas de aportación, elaboradas por el Consejo Directivo del IESS, desglosan a las personas que desempeñan TNRH en distintos niveles socioeconómicos, los cuales se fundamentan en los ingresos de la unidad económica familiar. En este sentido, se presentan dichas tablas de distribución, las

cuales fueron emitidas mediante la Resolución del Consejo Directivo del IESS CD 501 del 13 de noviembre de 2015, con una especificación detallada en su artículo 1 de la disposición séptima. Estas tablas abordan la participación de quienes realizan TNRH y exponen las relaciones de trabajo asociadas a los números 92, 93, 94, 95 y 96.

Estas relaciones permiten identificar las vinculaciones a diversos niveles socioeconómicos, que se definen en función de los ingresos de la unidad económica familiar. Por lo tanto, cada relación de trabajo refleja la categoría específica de hogares comprometidos con el trabajo no remunerado en el ámbito doméstico. La clasificación en los niveles socioeconómicos se determina sobre la base del rango de ingresos con respecto al salario básico unificado (SBU). Es destacable señalar que cada nivel implica parámetros particulares de cotización y subsidios provenientes del gobierno central, los cuales se detallan a continuación:

Tabla 1. Clasificación por niveles del aporte según ingresos de la unidad económica familiar

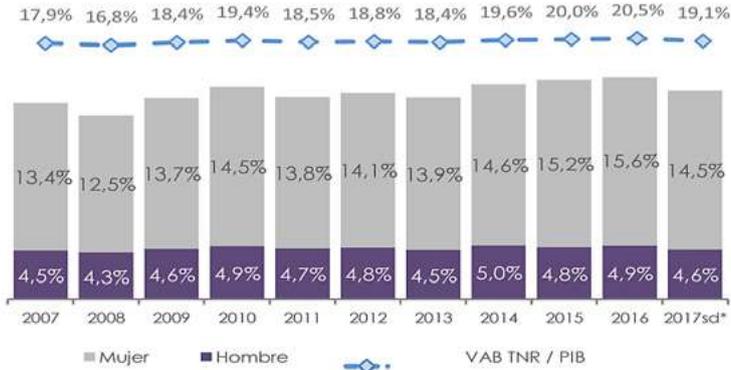
Nivel de ingresos de unidad económica familiar	Base para el aporte	Porcentaje de cotización	Subsidio del gobierno central	Aporte personal	Relación de trabajo	Niveles	Rangos de ingresos
Ingresos inferiores al 50 % del salario básico unificado	Sobre el 25 % del salario básico unificado	13,25 %	10,99 %	2,26 %	92	Nivel de subsistencia	Menor al 50 % del SBU
Ingresos iguales o superiores al 50 % e inferiores al 100 % del salario básico unificado	Sobre el 50 % del salario básico unificado	13,25 %	7,95 %	5,3 %	93	Nivel medio	Igual o mayor al 50 % del SBU e inferior al 100 %
Ingresos iguales o superiores al 100 % e inferiores al 150 % del salario básico unificado	Sobre el 75 % del salario básico unificado	13,25 %	5,95 %	7,3 %	94	Nivel medio alto	Igual o mayor al 100 % del SBU e inferior al 150 %
Ingresos iguales o superiores al 150 % del salario básico unificado	Sobre el 100 % o más del salario básico unificado	13,25 %	0 %	13,25 %	95	Nivel alto	Igual o mayor al 150 % del SBU
Ingresos inferiores al 50 % del salario básico unificado	Sobre el 25 % del salario básico unificado	13,25 %	10,99 %	2,26 %	96	Nivel de subsistencia	Menor al 50 % del SBU y reciben BDH

Fuente: Información tomada del Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera (IESS, 2020).

Expuesto lo anterior, las relaciones de trabajo del 92 al 95 están asociadas con diferentes niveles socioeconómicos según los ingresos en relación con el salario básico unificado (SBU): el 92 corresponde a subsistencia (< 50 % del SBU), el 93 al nivel medio (50 %-100 % del SBU), el 94 al nivel medio alto (100 %-150 % del SBU) y el 95 al nivel alto (> 150 % del SBU). La relación de trabajo 96, aunque también relacionada con el nivel subsistencia, destaca la recepción del Bono de Desarrollo Humano (BDH), indicando que, a pesar de encontrarse en ese nivel, los beneficiarios reciben un subsidio gubernamental para mejorar sus condiciones de vida.

Por consiguiente, la información del período 2016-2017 de Cuentas Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares (INEC, 2020) señaló la importancia del TNRH en la economía total de Ecuador, y se puede calcular a través de la relación entre el Valor Agregado Bruto (VAB) del trabajo no remunerado (TNR) y el Producto Interno Bruto (PIB). En ese sentido, para el año 2017, el TNR representó el 19,1 % del PIB, lo que demostró una alta relevancia económica y social. Sin embargo, es importante destacar que la mayor contribución al trabajo no remunerado corresponde a las mujeres, con un 14,5 % del PIB, mientras que el aporte de los hombres alcanzó el 4,6 %, lo que refleja una marcada división sexual del trabajo y la desigualdad de género en la economía, donde las mujeres realizan una mayor cantidad de actividades no remuneradas en el hogar y en la comunidad (Véase gráfico 1).

Gráfico 1. Relación de VAB del TNR respecto del PIB según sexo, período 2007-2017



Fuente: Información tomada de INEC (2020).

Nota: La sigla sd* representa cifras semidefinitivas para ese año.

Brechas de género en la producción de trabajo no remunerado

En cuanto a la brecha de género en el Ecuador, es importante señalar que la

brecha entre mujeres y hombres disminuye a medida que el nivel de instrucción es más alto. A medida que las mujeres acceden a niveles educativos más altos, la brecha de género tiende a reducirse. De este modo, en el menor nivel de instrucción, la participación de la mujer es de 81.2 %, mientras que en el nivel de postgrado disminuye al 67.7% (INEC, 2020, p. 8).

Esto sugiere que las oportunidades laborales para las mujeres mejoran a medida que adquieren una educación más avanzada, lo que refleja la importancia de abordar las desigualdades educativas como un aspecto relevante hacia la reducción de la brecha de género en el empleo.

En otro aspecto, el estudio del Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2016) señaló que la población ecuatoriana adulta mayor que se ubica en hogares en pobreza por consumo y no está afiliada a la seguridad social contributiva accede a una pensión no contributiva; sin embargo, muchas de las personas adultas mayores son cuidadoras y cuidadores de otros miembros del hogar, y esta situación se profundiza para el caso de los hogares con madres emigrantes. No obstante, la mujer adulta mayor que se dedica a las actividades de TNRH son las más vulneradas:

[M]ás de la mitad de mujeres adultas mayores dedica en promedio de tres a cuatro horas por día al trabajo doméstico no remunerado y de cuidados para otros miembros de su familia. Esta población está altamente desprotegida con relación a la salud y a la seguridad social, ya que se trata en su mayoría de mujeres que no han estado vinculadas al trabajo contributivo ni a la seguridad social. No existe una política específica respecto a esta población, salvo la entrega de una transferencia monetaria y una normativa reciente sobre cobertura de seguridad social para quien realiza trabajo doméstico y de cuidados, que está dirigida a la contribución familiar para la pensión jubilar de estas personas, luego de 20 años de aporte, por lo cual se considera que la población adulta mayor sin protección de seguridad social en la actualidad tiene una baja probabilidad de recibir este beneficio (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2016, p. 54).

Es importante señalar que para la obtención de la información detallada en este documento se llevó a cabo el estudio en la institución del IESS, con la aprobación su director general de aquel entonces mediante memorando IESS-DG-2023-2883-M, enviado el 11 de septiembre de 2023. En dicho memorando, la Dirección General solicitó expresamente ejecutar las acciones necesarias para proporcionar la información y el respaldo requerido al equipo de investigación. Este respaldo fue coordinado con la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura, así como con la Dirección Nacional de

Seguro de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, donde se establecieron los siguientes pasos:

1. Se coordinó una reunión con la Dirección Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales para informar sobre la aprobación del estudio por parte del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
2. La Dirección Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales, a través del memorando IESS-DNCRI-2023-0474-M del 30 de agosto de 2023, solicitó autorización a la Dirección General del IESS para que el equipo de investigadores realizara análisis pertinentes del proyecto, obteniendo acceso a información actualizada de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura y la Dirección Nacional de Seguro de Pensiones.
3. Posteriormente, mediante el memorando IESS-DG-2023-2883-M del 11 de septiembre de 2023, la Dirección General del IESS dispuso a las direcciones nacionales brindar apoyo e información para el artículo científico.
4. A partir de esto, con el memorando IESS-DSP-2023-1818-M del 23 de noviembre de 2023, se solicitó a la Dirección Nacional de Pensiones información detallada sobre los pensionistas y el universo de personas registradas en el sistema de pensiones del IESS.
5. Se realizó una solicitud a la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información del IESS para obtener datos específicos sobre las personas registradas en el TNRH. Se requirió, mediante ticket#2024011871005309 del 18 de enero de 2024, información detallada sobre el número total de personas registradas en el TNRH y se solicitó, a través del ticket#2024012371005755 del 25 de enero de 2024, el

número de aportaciones según tipo de empleador y fecha de fallecimiento de las personas en TNRH.

6. Posteriormente, el 31 de enero de 2023, se llevó a cabo una reunión con personas expertas de la Dirección Nacional de Pensiones para analizar la base de datos entregada y comprender el comportamiento de las variables.
7. Finalmente, se realizó un cruce de información entre las bases de datos del sistema de pensiones e historia laboral para analizar e identificar brechas de género según la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en Hogar, así como determinar el número mínimo de imposiciones requeridas para acceder al beneficio de jubilación en el TNRH.

Resultados

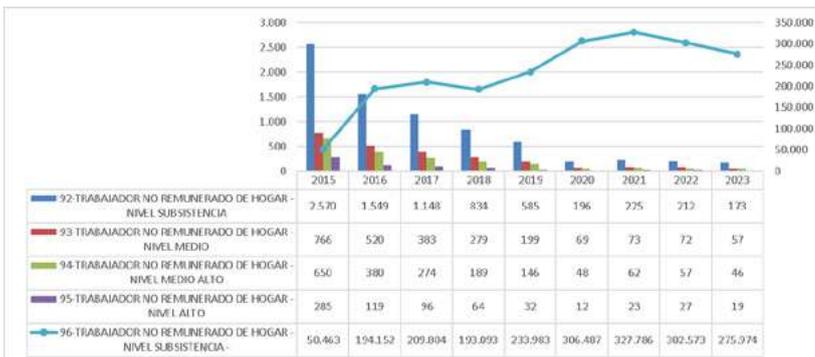
Es relevante destacar que, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social comenzó, en sus registros históricos desde el año 2015, a gestionar el proceso de afiliación en línea para personas, tanto nacionales como extranjeras, que desempeñan TNRH y tienen residencia en el país.

A partir de ello, a través del siguiente gráfico se observa el número de mujeres afiliadas al TNRH en el IESS. Con el avance del tiempo, ha variado la cantidad de personas afiliadas que han ingresado al sistema de historial laboral. En este contexto, las relaciones laborales número 92, 93, 94 y 95² han experimentado una

² Los números de relaciones laborales representan una clasificación de niveles del aporte porcentual según los tipos ingresos de la unidad económica familiar, en donde cada persona que cumple la clasificación es registrada en los sistemas de la seguridad social bajo un número de relación laboral como afiliado al TNRH.

marcada disminución a lo largo de los años, hasta llegar a un total de 295 mujeres afiliadas con corte a diciembre de 2023. En contraste, la relación laboral número 96, correspondiente al TNRH en nivel de subsistencia (donde se encuentran aquellas personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano) refleja un crecimiento significativo a lo largo de siete años de 275.974 personas.

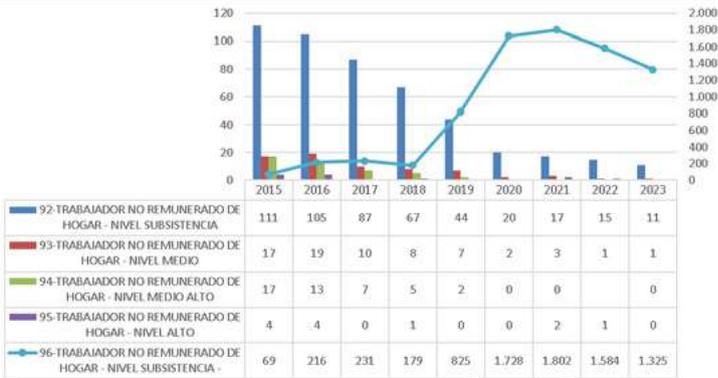
Gráfico 2. Evolución del número de mujeres afiliadas en el IESS al TNRH según relación de trabajo, período 2015-2023



Fuente: Información tomada de las bases de datos del sistema de historia laboral del IESS, período 2015-2023.

En cuanto al número de hombres afiliados al TNRH en el IESS, se puede observar cómo ha evolucionado el número de personas afiliadas que han ingresado al sistema de historial laboral. En este contexto, las relaciones laborales número 92, 93, 94 y 95 han experimentado una marcada disminución a lo largo de los años, hasta llegar a un total de 12 hombres afiliados con corte a diciembre de 2023. En contraste, la relación laboral número 96, correspondiente al TNRH en el nivel de subsistencia (donde se ubican aquellas personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano), presentó 1.325 personas masculinas, reflejando un crecimiento cíclico a lo largo de los siete años considerados.

Gráfico 3. Evolución del número de hombres afiliados en el IESS al TNRH según relación de trabajo, período 2015-2023



Fuente: Información tomada de las bases de datos del sistema de historia laboral del IESS, período 2015-2023.

Resultados cuantitativos de personas TNRH en el Ecuador

Con base en los registros del sistema de historial laboral y del sistema de pensiones del IESS, se ha podido obtener una aproximación del número total de individuos dentro del TNRH, situándolo en un universo de 387.453 personas. De esta cifra, 380.704 están identificadas como vivas, mientras que 6.749 fallecieron. Para verificar el estado de defunción, se contrastó esta información con los datos del Registro Civil, institución encargada del registro y emisión de cédulas de identidad ecuatoriana a nivel nacional.

Además, al desglosar estos datos por género, se observa que las mujeres se destacan con el 99,3 % de las personas vivas dentro del TNRH, representando un total de 378.143 personas, mientras que los hombres alcanzan el 0,7 %, con una presencia de 2.561 personas. Estos hallazgos se presentan de manera detallada en la tabla 2, que muestra el universo de personas dentro del TNRH desglosado por género y estado vital.

Tabla 2. Universo de personas que se encuentran en TNRH

TRABAJADORES TNRH	PERSONAS TNRH VIVAS		PERSONAS TNRH FALLECIDAS	
387.453	380.704		6.749	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	2.561	378.143	132	6.617

Fuente: Información tomada del sistema de historia laboral del IESS con corte a febrero 2024.

En continuidad con el análisis previo, se realizó un examen más detallado de las 380.704 personas vivas que tienen registros de aportes en el TNRH. Este análisis se centró en contrastar la información de sus registros en el sistema de historia laboral para determinar si permanecían activas o cesantes en cuanto a su afiliación en el sistema de seguridad social. A partir de esta revisión, se identificó que, hasta febrero de 2024, un total de 339.482 personas se mantenían en estado activo, mientras que 41.222 se encontraban cesantes (persona que no registra aportaciones vigentes en el IESS).

Es relevante destacar que, dentro del grupo de personas activas, las mujeres representan un porcentaje significativamente mayor, alcanzando un 99,41 % del total, lo que equivale a 337.468 personas. En contraste, los hombres muestran una representación notablemente menor, constituyendo solo el 0,59 % del total activo, equivalente a 2.014 personas. Estos resultados ponen en conocimiento las disparidades de género en el número de personas que se encuentran en el TNRH y otras relaciones de trabajo como afiliadas dentro del sistema de seguridad social del Ecuador con corte a febrero de 2024.

Tabla 3. Personas TNRH vivas desagregado en activos y cesantes

PERSONAS TNRH VIVAS			
380.704			
TNRH ACTIVOS IESS		TNRH CESANTES IESS	
339.482		41.222	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2.014	337.468	547	40.675

Fuente: Información tomada del sistema de historia laboral del IESS con corte a febrero 2024.

Por tanto, resulta crucial destacar que, dentro del conjunto total de personas vivas en el TNRH con estado activo, se observó una distinción por tipo de empleador desglosado por género, encontrando personas que reportaron un único tipo de empleador que exclusivamente se encuentran bajo la relación de TNRH. Por otro lado, hay personas que presentaron dos o más tipos de empleador como resultado de hallarse en el TNRH y estar también vinculadas a otras relaciones laborales, que pueden abarcar el sector privado, público o de independencia laboral, entre otras. Esto implica que los trabajadores y trabajadoras no remunerados del hogar han acumulado cierta cantidad de contribuciones debido a sus diferentes empleos en otras relaciones laborales, contribuciones que si bien contribuyen al tamaño de sus aportes, no necesariamente se atribuyen a la relación de TNRH que fue establecida en la Resolución del Consejo Directivo del IESS CD 501 del 13 de noviembre de 2015.

Dentro de este contexto, se observa que las personas en el TNRH con un único tipo de empleador representan la mayoría, alcanzando un 83,55 % del total, lo que equivale a 283.622 personas, tanto mujeres como hombres. Basado en esta información, el estudio se concentra en analizar únicamente a aquellas personas dentro del TNRH con un solo tipo de empleador y que se encuentran bajo la relación de trabajo del 92 al 96, excluyendo del análisis a aquellas con múltiples relaciones laborales dentro del TNRH, que representan a un total de 55.860 personas.

Tabla 4. Personas TNRH en estado activo por sexo y tipo de empleador

CANT. TIPO EMPLEADOR	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
1*	1.203	282.419	283.622	83,55
2	496	45.364	45.860	13,51
3	220	7.925	8.145	2,40
4	78	1.501	1.579	0,47
5	13	223	236	0,07
6	4	33	37	0,01
7	0	3	3	0,00
TOTAL	2.014	337.468	339.482	100

* Selección de personas en TNRH que presentan un solo tipo de empleador.

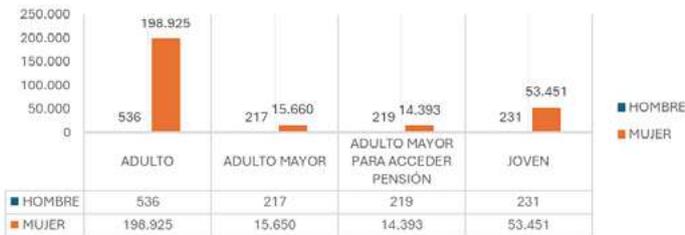
Fuente: Información tomada del sistema de historia laboral del IESS con corte a febrero 2024

Continuando con el análisis de la tabla anterior, podemos observar que el grupo de personas que realizan TNRH y que están registradas como activas en IESS con un único empleador (hasta febrero de 2024) asciende a un total de 283.622 personas. Es importante destacar que la mayoría de estas personas pertenecen al grupo de mujeres adultas, particularmente aquellas con edades comprendidas entre los 30 y los 59 años, quienes suman un total de 198.925 individuos. En segundo lugar, le siguen las mujeres jóvenes con una proporción menor de 53.451 personas. Luego, con una cantidad de 15.650 personas, se encuentran las mujeres adultas mayores. Finalmente, la categoría “Adulto mayor para acceder a pensión”, designada para personas de 65 años en adelante, presentó un tamaño de 14.393, mostrando una representación significativa dentro de este universo de trabajadores no remunerados del hogar.

La segmentación por edad se configuró a partir fórmulas Excel de modo tal que nos permitiera identificar a aquellas personas del TNRH que cumplen con el requisito para el acceso a la pensión por jubilación establecido en la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Para el acceso por derecho a la jubilación ordinaria, esta ley dispone un mínimo de 240 aportaciones y tener al menos 65 años de edad.

En ese sentido, se puede observar en el gráfico 4 que las mujeres superan en tamaño a los hombres en todas las categorías de clasificación o segmentación de edades, enmarcando una gran diferencia para ambos géneros.

Gráfico 4. Segmentación de edades de las personas en TNRH por sexo



Fuente: Información tomada del sistema de historia laboral del IESS con corte a febrero 2024.

En cuanto al rango de edades de personas en TNRH cuyo estado es activo, refleja un tamaño significativo para las personas que se encuentran entre los 30 a 59 años de edad equivalente a 199.461 personas (hombres y mujeres). Le sigue en menor proporción el rango de 18 a 29 años, representado por 53.682 personas. Luego está el rango de 60 a 64 años, expresado en 15.867 personas. Por último, el segmento compuesto por personas mayor o igual a 65 años de edad determina 14.612 personas.

Gráfico 5. Rango de edades de personas en TNRH activas



Fuente: Información tomada del sistema de historia laboral del IESS con corte a febrero 2024.

Una vez establecidos los criterios en contraste con la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar sobre las condiciones específicas de acceso a la pensión por jubilación ordinaria al cumplirse con un mínimo de 240 aportaciones con al menos 65 años de edad, las personas en TNRH pueden acceder a los beneficios de pensión por vejez. Sin embargo, el primer aporte a esta modalidad de afiliación (TNRH) se registra en los sistemas del IESS en el mismo año de expedición de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, por lo que hasta ahora una persona podría tener un máximo de 99 aportaciones. Esto quiere decir que aproximadamente en diez años obtendríamos las primeras 14.073 personas beneficiadas por el acceso a la jubilación, tal como se puede observar en la tabla 5.

Tabla 5. Distribución de aportaciones por sexo

SEXO	Menor a 99 aportaciones	Mayor igual 99 aportaciones	Total general
HOMBRE	1.196	7	1.203
MUJER	268.353	14.066	282.419
Total general	269.549	14.073	283.622

Fuente: Información tomada del sistema de historia laboral del IESS con corte a febrero 2024.

No obstante, en el caso de las mujeres, se registran 282.409 personas con imposiciones por debajo de lo requerido. Dentro de este segmento, surge una preocupación por aquellas mayores de 65 años que no cumplen con el requisito mínimo de aportaciones para la jubilación. Por ejemplo, se ha identificado un promedio de 77 imposiciones por persona para el grupo de mujeres adultas mayores con edades que van desde los 65 hasta los 98 años, lo cual tendría un impacto negativo en 14.388 mujeres en términos de acceso a los beneficios previsionales. Según un estudio del INEC (2010), la esperanza de vida para las mujeres es de 80 años de edad y para los hombres es de 74. En ese sentido, al no haber políticas a favor de estas personas en situación de vulnerabilidad por su condición de vejez, que no cumplen con el requisito del número de imposiciones y que por su edad se ven limitadas para ponerse al día con ello, quedan marginadas y pierden el acceso a los beneficios previsionales de pensiones.

Se puede aplicar el mismo razonamiento al grupo de mujeres que se encuentran entre los 60 y 64 años, representado por 15.647 personas. El promedio de número de aportes es de 72 por persona. Esto quiere decir que, desde hoy, se requieren aproximadamente catorce años para que las mujeres puedan cumplir con la condición de cantidad de imposiciones y así acceder al beneficio de jubilación. Frente a ello, una mujer que hoy ya se encuentra cerca del tiempo de esperanza de vida máximo no puede recibir el acceso a los beneficios previsionales, lo cual tendría un impacto en 3.385 mujeres. Por lo tanto, la brecha entre el número de aportaciones actuales y el requisito para acceder a la jubilación plantea desafíos

importantes, especialmente para aquellas personas que se encuentran en el tramo de edad cercano al límite de la esperanza de vida.

Tabla 6. Número de personas en TNRH por número de impositivos y sexo

SEXO	HOMBRE	MUJER	Total general
Mayor igual 240 impositivos	0	10	10
30-59	0	2	2
60-64	0	3	3
Mayor igual 65	0	5	5
Menor a 240 impositivos	1.203	282.409	283.612
30-59	536	198.923	199.459
60-64	217	15.647	15.864
Mayor igual 65	219	14.388	14.607
18-29	231	53.451	53.682
Total general	1.203	282.419	283.622

Fuente: Información tomada del sistema de historia laboral del IESS con corte a febrero 2024.

A continuación, presentamos la matriz de entrevistas dirigida a personas expertas del TNRH perteneciente a instituciones públicas como el IESS y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). En la entrevistas se brindan perspectivas sobre los desafíos que enfrentan los trabajadores de TNRH con relación a la portabilidad de aportaciones y el acceso a los beneficios de jubilación. Por respeto a la privacidad de los entrevistados y para cumplir con las normativas de protección de datos personales, no se mencionan nombres específicos, medida que garantiza la confidencialidad y la integridad de los datos personales de las personas expertas.

Tabla 7. Matriz de entrevistas dirigido a personas expertas pertenecientes a instituciones públicas con experiencia en el TNRH

Preguntas	Director actuarial, de investigación y estadística del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)	Exsubsecretaria de Emprendimientos y Gestión del Conocimiento del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
¿Cómo afecta la falta de portabilidad de las aportaciones de diferentes empleadores a la capacidad de los trabajadores del TNRH para acceder a los beneficios de jubilación?	Menciona que en el IESS no hay portabilidad y recomienda su implementación. TNRH ofrece pensiones por vejez, invalidez o muerte, pero no cobertura de salud. Refleja una brecha de género alta.	Señala que la falta de portabilidad perjudica a las personas en TNRH, especialmente en el acceso a la jubilación. Recomienda revisar la ley para implementar la portabilidad.
¿Cuál podría ser el impacto económico y social de continuar sin un sistema de portabilidad para las personas en TNRH con múltiples empleadores en sus trayectorias laborales?	Señala que la falta de portabilidad afecta especialmente a las personas adultas mayores, dificultando su acceso a pensiones y cobertura de salud.	Afirma que no tener portabilidad perjudica a las personas con TNRH, especialmente en estratos vulnerables. Menciona la importancia de sumarse a esfuerzos internacionales.
¿Cuáles podrían ser las razones detrás de la alta proporción de mujeres afiliadas al TNRH en comparación con los hombres?	Sugiere que el TNRH nació de manera segregacionista, protegiendo solo un seguro con prima alta. Muchas mujeres afiliadas realizan actividades domésticas expuestas a riesgos.	Menciona factores históricos y económicos que afectan a las mujeres, quienes suelen estar en posiciones económicas precarias. Además, sugiere que las reformas legales pueden influir en la continuidad de aportaciones.
¿Qué medidas de política pública sugiere usted para abordar la situación de este grupo que podría quedar excluido de tales beneficios debido a su edad y número insuficiente de aportaciones?	Recomienda que las personas se jubilen a los 75 años para asegurar al menos 5 años de pensión. Sugiere promover la afiliación temprana para evitar problemas en la vejez.	Recomienda implementar leyes que garanticen la portabilidad y proteger a los más vulnerables. Sugiere realizar un análisis exhaustivo de la población afectada y diseñar políticas basadas en los datos obtenidos.

Fuente: Información proporcionada por personas expertas pertenecientes a instituciones públicas del IESS y el MIES con corte a mayo 2024.

Las respuestas obtenidas de las personas expertas pertenecientes al IESS y al MIES revelaron similitudes y diferencias en sus perspectivas sobre el TNRH y la seguridad social en Ecuador.

En ese sentido, ambas coinciden en la importancia de implementar portabilidad de aportaciones para los trabajadores de TNRH, destacando su impacto en el acceso a beneficios de jubilación y cobertura de salud. También señalan la necesidad de revisar las leyes para facilitar esta portabilidad. Además, la persona experta perteneciente al IESS menciona que la falta de portabilidad afecta a los adultos mayores, mientras que la exfuncionaria del MIES

destaca el impacto en estratos vulnerables, sugiriendo que esta situación afecta especialmente a los grupos más desfavorecidos.

En cuanto a la alta proporción de mujeres afiliadas al TNRH, la persona experta del IESS menciona factores de distinción histórica y económica que afectan a las mujeres, quienes realizan actividades domésticas con riesgos laborales. La exfuncionaria del MIES añade que las mujeres suelen estar en posiciones económicas precarias. En ese sentido, ambos recomiendan políticas públicas para abordar esta problemática, aunque con enfoques ligeramente diferentes. El experto del IESS sugiere promover la afiliación temprana para asegurar al menos cinco años de pensión a los 75 años. Por otro lado, la exfuncionaria del MIES enfatiza la necesidad de implementar leyes que garanticen la portabilidad y proteger a los más vulnerables mediante un análisis exhaustivo de la población afectada.

Discusión

Sobre la base de los resultados presentados, es patente que existe una relación significativa entre la brecha de género en el acceso a beneficios previsionales y el trabajo no remunerado realizado por las mujeres en Ecuador, ya que la discrepancia en el acceso a la pensión por vejez entre hombres y mujeres sugiere que el trabajo no remunerado recae mayormente en las mujeres, lo cual puede influir en su capacidad para cumplir con los requisitos de aportación necesarios para acceder a los beneficios previsionales. Además, la evidencia de que las mujeres enfrentan desafíos adicionales debido a su edad y a la cantidad de aportaciones necesarias para acceder a la jubilación respalda la hipótesis de que el trabajo no remunerado realizado por las mujeres está relacionado con la brecha de género en el acceso a los beneficios previsionales.

En ese sentido, las mujeres en TNRH superan en tamaño a los hombres en todas las categorías de clasificación de edades. Este

dato apoya la afirmación de que existe una mayor presencia femenina en el sector de TNRH, que fue fundamentada por el estudio de la Organización de las Naciones Unidas (2021). Por su parte, Marchionni (2018) destacó que las mujeres en América Latina están sobrerrepresentadas en trabajos no remunerados y carecen de acceso a beneficios sociales cruciales como las pensiones y los servicios de salud.

Los resultados que muestran que las personas en TNRH que están activas en el seguro social corresponden a los grupos de edad de 30 a 59 años y de 18 a 29 años confirman que la mayoría de las personas en esta categoría están en edades productivas, pero también se observa la presencia de personas mayores de entre 60 a 64 años que aún están activas en las labores no remuneradas del hogar, al igual de aquellas mayores a 65 años. La presencia de personas mayores que aún están activas en el sector de TNRH es analizada por las investigaciones de Atlatenco Ibarra, De la Garza Carranza y Guzmán Soria (2019), quienes destacaron que las mujeres enfrentan desafíos significativos en el acceso a la seguridad social y los beneficios de jubilación, especialmente aquellas personas mayores de 65 años que no cumplen con los requisitos mínimos para la jubilación. Además, la CEPAL (2004) destaca que las mujeres mayores pueden enfrentar dificultades para volver a incorporarse al mercado laboral y acceder a beneficios de seguridad social, lo que podría explicar la presencia de personas mayores en el sector de TNRH.

Por consiguiente, las mujeres en TNRH mayores de 65 años, al estar cerca del tiempo de esperanza de vida máxima, podrían estar limitadas para acceder a los beneficios previsionales debido a que aquellas no cumplirían con el requisito mínimo para la jubilación. Este hallazgo es respaldado con la afirmación de Marco Navarro (2016) sobre la baja cobertura de mujeres en los sistemas de pensiones y la urgencia de implementar políticas que aborden las disparidades de género y edad en el acceso a la seguridad social y la jubilación. Además, el estudio de la Conferencia Interamericana

de Seguridad Social (2022) resalta la falta de reconocimiento del TNRH en los sistemas de seguridad social, lo que contribuye a la desigualdad de género en el acceso a beneficios previsionales. Además, coinciden con el estudio del Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2016) que señala que la población adulta mayor sin protección de seguridad social en la actualidad refleja una baja probabilidad de recibir el beneficio de jubilación.

En cuanto a las entrevistas de las personas expertas, coincidieron en la importancia de implementar un sistema de portabilidad de aportaciones para trabajadores de TNRH. Esto se alinea con los datos cuantitativos que muestran que la mayoría de las personas en TNRH tienen un único tipo de empleador (83,55 %, equivalente a 283.622 hombres y mujeres) y que un gran número de trabajadores no pueden acceder a los beneficios de pensión por vejez debido a la falta de aportaciones suficientes para cumplir con los requisitos de jubilación.

Además, los entrevistados señalan el impacto negativo de la falta de portabilidad en grupos vulnerables, incluyendo adultos mayores y estratos socioeconómicos bajos. En ese sentido, los datos cuantitativos revelaron una clara brecha de género, en los que el 99,41 % de las personas activas en TNRH son mujeres. Esto sugiere que la falta de portabilidad afecta desproporcionadamente a las mujeres y sobre todo a aquellas que se encuentran dentro de grupos vulnerables debido a que sus condiciones de salud o físicas no les permite trabajar.

Los resultados cualitativos resaltan factores históricos y económicos que han llevado a la alta proporción de mujeres afiliadas al TNRH, así como condiciones precarias de muchas mujeres en este sector. Los datos cuantitativos respaldan estas afirmaciones, mostrando que la mayoría de las personas activas en TNRH son mujeres, muchas de las cuales tienen entre 30 y 59 años de edad (199.461, lo que significa el 70,33 %) y enfrentan riesgos laborales debido a su participación en trabajo doméstico no remunerado.

Por último, los versados sugieren políticas públicas para abordar la situación de las personas en TNRH, aunque con enfoques ligeramente diferentes. Los datos cuantitativos, especialmente sobre la brecha de género y el acceso limitado a los beneficios de jubilación, subrayan la necesidad de estas políticas para proteger a los más vulnerables y mejorar la situación de los trabajadores de TNRH, por lo que se sugiere revisar la normativa aplicable que permita dar viabilidad al beneficio de portabilidad de aportes y ayudar así a los grupos de personas más sensibles como las mujeres adultas mayores. Sin embargo, es importante señalar que de manera oficial, mediante memorando IESS-DSP-2023-1818-M, enviado el 23 de noviembre de 2023, la Dirección Nacional de Pensiones del IESS señaló a los investigadores del presente artículo que hasta el mes de octubre de 2023 no existen jubilados o beneficiarios de montepío cuyo derecho se haya originado por TNRH.

Conclusiones

A través de los resultados obtenidos, se concluye que, aunque Ecuador ha avanzado en el reconocimiento formal del TNRH y su inclusión en el sistema de seguridad social, aún existe una desconexión entre este reconocimiento formal y la igualdad efectiva de acceso a los beneficios previsionales. Los desafíos que enfrentan las mujeres en el acceso a estos beneficios, como la falta de cumplimiento de los requisitos mínimos de aportación, sobre todo para aquellas en edades avanzadas que han dedicado su vida al TNRH, revelan una brecha significativa entre las políticas existentes y la realidad de estas personas.

En este sentido, se resalta la necesidad de implementar políticas más sólidas y efectivas, junto con mecanismos de implementación adecuados para garantizar acceso a prestaciones de seguridad social completas e inclusivas para quienes realizan TNRH. Esto implica adaptar los mecanismos de afiliación y contribución al

sistema de seguridad social para reflejar de manera más precisa las realidades económicas y sociales de este grupo de personas en edad avanzada. Es esencial que el Estado ecuatoriano reconozca y valore adecuadamente el TNRH realizado por mujeres, integrándolo de manera efectiva en los sistemas de seguridad social a través de la implementación de mecanismos de cotización y reconocimiento de años de servicio que compensen adecuadamente esta labor.

Además, se sugiere mejorar la cobertura y la equidad de los sistemas de pensiones mediante la revisión y reforma de las políticas existentes. Esto implica revisar los requisitos de acceso a los beneficios previsionales para garantizar que sean justos y equitativos para todas las personas, especialmente para aquellas en situación de vulnerabilidad, como las mujeres adultas mayores que realizan TNRH. También es fundamental fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento para garantizar la efectividad de estas políticas y su impacto en la reducción de la brecha de evasión en el acceso a la seguridad social en el país.

La carencia de un sistema de portabilidad de aportaciones afecta negativamente la capacidad de los trabajadores del TNRH para acceder a beneficios de jubilación. Esta falta de portabilidad dificulta la acumulación de las imposiciones necesarias, especialmente para aquellos con múltiples empleadores a lo largo de su vida laboral. Por lo tanto, el IESS debería realizar una propuesta de ley en colaboración con otras instituciones gubernamentales para desarrollar e implementar un sistema de portabilidad de aportaciones. Esto permitiría sumar todas las imposiciones existentes en el sistema de historia laboral realizadas por los trabajadores del TNRH para que sean reconocidas, sin importar los diferentes tipos de empleadores que la persona presente, facilitando el acceso a los beneficios de jubilación.

Dado que las mujeres mayores de 65 años en el TNRH enfrentan dificultades significativas para cumplir con los requisitos de jubilación, es necesario implementar políticas específicas que aborden

esta problemática. Esto podría incluir medidas como la reducción del número de aportaciones necesarias para la jubilación de este grupo, programas de apoyo financiero o la implementación de pensiones no contributivas para mujeres adultas mayores en situación de vulnerabilidad.

Bibliografía

Arenas, Alberto y Cecchini, Simone (2022). Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible. *El Trimestre Económico*, 89(353), 277-309.

Atlatenco Ibarra, Quetzalli; De la Garza Carranza, María Teresa y Guzmán Soria, Eugenio (2019). Inequidad de género en el sistema de pensiones previsionales de México ¿qué factores han incidido? *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*, VI(11), 335-362.

Carpenter, Sergio et al. (2022). Sistema previsionales con enfoque de género en América Latina y el Caribe: Una cuestión de igualdad. México: CLACSO/CISS/UNAM.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2004). Los sistemas de pensiones en América Latina: Un análisis de género. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/23c389e8-de7c-4708-9867-d74dd1d2c650/content>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020). Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y El Caribe frente a la crisis del COVID-19. https://oig.cepal.org/sites/default/files/trabajadoras_remuneradas_del_hogar_v11.06.20_1.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/la_nueva_ola_de_reformas_previsionales_y_la_igualdad_de_genero_en_america_latina_flavia_marco_.pdf

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CON-SAR] (2018). Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. Segundo trimestre de 2018. Gobierno de México.

Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2016). Economía del cuidado, trabajo remunerado y no remunerado.

De Juan García, Álvaro (2020). H. Hartmann. Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo. *FEMERIS. Revista multidisciplinar de Estudios de Género*, 5(3), 158-160. doi:<https://doi.org/10.20318/femeris.2020.5176>

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2020). Mujeres y hombres: Brecha de Género en Colombia. https://oig.cepal.org/sites/default/files/mujeres_y_hombres_brechas_de_genero.pdf

Ferreira Salazar, Cynthia et al. (2010). Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III. Comisión de Transición hacia la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres/INEC/ONU Mujeres. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Socioeconomico/Mujeres_y_Hombres_del_Ecuador_en_Cifras_III.pdf

Fraad, Harriet; Resnick, Stephen y Wolff, Richard (2009). *For Every Knight in Shining Armor, There's a Castle Waiting to be Cleaned: A Marxist-Feminist Analysis of the Household*. Londres: Palgrave Macmillan.

IESS. (s.f). IESS continúa con charlas explicativas sobre afiliación de amas de casa. Obtenido de https://www.iess.gob.ec/es/web/afiliacion-voluntaria/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_1ryZ&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=2&_101_INSTANCE_1ryZ_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_1ryZ_assetEntryId=6208737&_101_INST

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [IESS] (2020). Resolución CD 625. <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+625>

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [IESS] (2022). Afiliación y Cobertura. <https://www.iess.gob.ec/es/web/guest/preguntas-frecuentes-afiliacion#:~:text=%C2%BFCU%C3%81L%20ES%20LA%20DIFERENCIA%20ENTRE,es%20el%20valor%20del%20aporte.>

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [IESS] (2024). IESS informa sobre la afiliación del trabajador no remunerado del hogar en cantones del Guayas. https://www.iess.gob.ec/es/web/mobile/home/-/asset_publisher/OhbG/content/iess-informa-sobre-la-afiliacion-del-trabajador-no-remunerado-del-hogar-en-cantones-del-guayas/10174?redirect=http%3A%2F%2Fwww.iess.gob.ec%2Fes%2Fweb%2Fmobile%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC] (2020). Cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares 2016-2017. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Cuentas_Satelite/Cuenca_satelite_trab_no_remun_2017/3_Boletin_Tecnico_CSTNRH.pdf

Ley de Seguridad Social (2022). Registro Oficial Suplemento 587 de 11 de Mayo del 2009. https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33701/Ley_seguridad_social.pdf

Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015). Registro Oficial 483. https://oig.cepal.org/sites/default/files/ecuador_-_ley_org._para_la_justicia_laboral_y_reconocimiento_del_trabajo_en_el_hogar.pdf

Maldonado Cabrera, María Rosario y Vallejo Luzuriaga, Fabián (2015). *Afiliación a la Seguridad Social del trabajo no remunerado del hogar. Estudio de sostenibilidad financiera y actuarial*. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Marchionni, Mariana (2018). Brechas de género en América Latina. Un estado de situación. Corporación Andina de Fomento. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1401/Brechas%20de%20genero%20en%20America%20Latina.%20Un%20estado%20de%20situacion.pdf>

Marco Navarro, Flavia (2016). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Mesa-Lago, Carmelo (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (84), 59-82.

Naciones Unidas (2014). Declaración y plataforma de Acción de Beijing - Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2015). *The World's Women 2015: Trends and Statistics*. New York: Department of Economic and Social Affairs. https://unstats.un.org/unsd/gender/downloads/worldswomen2015_report.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2021). *Labores de cuidado y trabajo doméstico no remunerado*.

<https://onuhabitat.org.mx/index.php/labores-de-cuidado-y-trabajo-domestico-no-remunerado>

Organización de los Estados Americanos [OEA] (2023). Del no trabajo al trabajo con derechos. <https://www.oas.org/es/cim/trabajo-domestico/pages/historia.html>

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2019). Medidas para la Plena Protección Social de las mujeres en Iberoamérica. <https://oiss.org/wp-content/uploads/2019/06/Bolet%C3%ADn-n%C2%BA-70-FINAL.pdf>

Paz, Jorge (2009). El efecto del trabajador adicional. Evidencia para Argentina. *Cuadernos de Economía*, 46(134), 225-241.

Rodríguez, Ignacio y Vommaro, Pablo (comps.) (2018). *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO/CLATE. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/11251/1/Desigualdades_exclusion_crisis.pdf

Sobre los autores y las autoras

María José Azócar (coordinadora). Doctora en Sociología de la Universidad de Wisconsin-Madison. Es investigadora de la Fundación SOL y fue profesora del College of the Sequoias en California y profesora e investigadora del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. Fue co-chair de la sección de Género y Estudios Feministas de la Latin American Studies Association (LASA) y parte del comité editorial del Grupo de Derecho y Sociedad – Chile. Sus intereses de investigación están en el cruce de diferentes disciplinas, en particular la intersección entre teorías marxistas y teorías feministas interseccionales.

Sergio Carpenter (coordinador). Economista y Secretario del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional Guillermo Brown. Cooordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

Carlos Contreras Cruz (coordinador). Actuario por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), máster en Gestión y Administración de los Sistemas de Seguridad Social por la Universidad de Alcalá y maestro en Finanzas Corporativas y Bursátiles por

la Universidad Anáhuac, México - Sur. Investigador Sr. en Actuaría en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y miembro del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Pensiones del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Lourdes Jiménez Brito (coordinadora). Investigadora de cuidados y seguridad social de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Politóloga, especialista en Administración Pública, maestra en Derecho Constitucional y candidata a doctora en Ciencia Política. Además, cuenta con una especialización en Políticas de Cuidado con Perspectiva de Género del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Su área de investigación incluye políticas de maternidad, trabajo de cuidados y seguridad social desde un enfoque de género y de derechos.

Ignacio Amigorena. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata-UNLP, Maestrando en Sociología Económica en la Universidad Nacional de San Martín-UNSAM. Fue docente en la Universidad Nacional de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata. Director General de Planeamiento de la ANSES hasta diciembre de 2023. Fue Director Titular por el Estado Nacional en las empresas TRANSENER y Transportadora Gas del Sur.

Carlos Eduardo Argueta. Economista, estadístico, investigador y docente universitario. Salvadoreño. Maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestro en Estadística Aplicada a la Investigación por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Actualmente se desempeña como Coordinador de Estudios de Opinión Pública e investigador en la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO); y como docente universitario del Departamento de Economía de la UCA. Sus áreas de investigación abarcan los sistemas de pensiones, análisis de la opinión pública, migración y retorno, políticas públicas, seguridad ciudadana y macroeconomía aplicada. Entre sus

últimas publicaciones resaltan: “Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social” (OIT); “Personas migrantes retornadas, género y acceso a servicios sociales en El Salvador (BID); “Los vínculos estructurales entre la deuda pública previsional y el crecimiento económico en El Salvador” (UCA El Salvador); y “La concepción sobre la democracia del electorado salvadoreño” (FUNDAUNGO). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1312-4243>

Camila Arza. Es Investigadora del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Argentina. Cuenta con una maestría y un doctorado otorgado por la London School of Economics and Political Sciences (Reino Unido). Es especialista en protección social, sistemas de pensiones, desigualdad y género. A lo largo de su carrera, publicó numerosos artículos en revistas indexadas y capítulos en libros académicos. Es autora, junto con Rossana Castiglioni, Juliana Martínez Franzoni, Sara Niedzwiecki, Jennifer Pribble y Diego Sánchez-Ancochea de *The political economy of segmented expansion: Latin American social policy in the 2000s* (Cambridge University Press, 2022) y co-editora, junto con Fernando Filgueira y Merike Blofield de la sección de América Latina del *Oxford International Handbook of Governance and Management for Social Policy* (Oxford University Press, 2023).

Grace Karina Atiencia Verdezoto. Cuenta con una destacada trayectoria académica y profesional. Es Máster en Gestión de Calidad por la Universitat de Valencia en España y Magíster en Administración de Empresas por la Universidad Agraria del Ecuador. Además, es Economista por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Técnica de Manabí. También posee un Diplomado en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública otorgado por la

CAF. Actualmente, se desempeña como Coordinadora Nacional de Promoción y Prevención de Salud en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Anteriormente, ocupó los cargos de Directora Nacional de Afiliación y Cobertura, Subdirectora Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información, Subdirectora Nacional de Control Técnico, y Asesora de la Dirección General del IESS. También está comprometida con causas sociales en Ecuador, lo que la llevó a fundar una ONG dedicada a trabajar en áreas rurales y pobres del país.

Alexander Bernal Chanis. Licenciado en Administración de Finanzas por la Universidad del Istmo (Panamá). Estudia el desempeño y diseño de los sistemas de pensiones de vejez, con énfasis en Latinoamérica. En su última investigación evaluó la estructura operativo-financiera de la pensión de vejez en Panamá con base en las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cuenta con 7 años de experiencia en análisis de datos, y actualmente se desempeña como asesor de inteligencia de negocios en el sector privado.

Rubenia Consuelo Castro Santos. Licenciada en Economía de la Universidad de El Salvador (UES), Egresada de Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de El Salvador (UES), con postgrado en Finanzas Corporativas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Tiene 15 años de experiencia trabajando en finanzas públicas y análisis de Políticas Económicas y Fiscales. Desde 2014 se desempeñó como Analista Económico y Riesgos Fiscales en la Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda de El Salvador. Anteriormente se desempeñó como Asesora Económica y fiscal de la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto en la Asamblea Legislativa de El Salvador. Actualmente se desempeña como Docente a tiempo parcial en Universidad Francisco Gavidia en las asignaturas de Econometría, Macroeconomía y Microeconomía. Es Investigadora Académica en

el Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas (ISEADE). Sus áreas de investigación son las desigualdades económicas y sociales abordadas desde un contexto de políticas públicas específicamente políticas fiscales y sociales. Sus últimas investigaciones son: “Análisis de impacto de las medidas de ajuste fiscal en el marco de las negociaciones con el FMI desde una perspectiva de género” (OXFAM – FUDECEN, 2022); y “Evaluación de los impactos de la corrupción en grupos en situación de vulnerabilidad socioeconómica en El Salvador” (FUDECEN, 2021).

Stalyn Freddy Celi Barrera. Ingeniero comercial por la Universidad de Guayaquil, Maestrante en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad EUDE de México. Es consultor académico en aplicación de Normas de Estilos Internacionales para instituciones universitarias. Desde el 2022 ejerce sus funciones como analista de datos y estadístico en la Subdirección Nacional de Control Técnico del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) hasta la actualidad.

Nathalie Chacón Ortiz. Economista e investigadora salvadoreña. Doctoranda en Economía y maestra en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el campo de economía aplicada. Investigadora asociada de la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN), profesora universitaria en la UNAM y asesora metodológica de proyectos de investigación en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Sus áreas de investigación son las desigualdades económicas y sociales con transversalidad de género, exclusión social, exclusión laboral, análisis territorial, desarrollo local y aplicaciones econométricas para el análisis de causalidad. Sus últimas publicaciones son las siguientes: “Desigualdades de Género e Inclusión Financiera” (FUDECEN, 2023); “El Salvador, una economía dolarizada ante la pandemia por covid-19: principales medidas de política económica” en Rutas de Escape (Instituto de Investigaciones Económicas de la

UNAM, 2021) y “Caracterización y determinantes de la exclusión laboral en El Salvador, 2010-2018” (UNAM, 2021).

Elvia Chavarría Martínez. Candidata a doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica México. Es maestra en Población y Desarrollo por la FLACSO México y licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha realizado investigación sobre trayectorias educativas e interrupción escolar en jóvenes en la Ciudad de México. Actualmente, se encuentra desarrollando una investigación sobre maternidad y trayectorias de trabajo remunerado y trabajo no remunerado.

Lucía Corsiglia Mura. Licenciada en Sociología y Especialista en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de La Plata- UNLP. Diplomada en Economía Política de la Salud por la Universidad Nacional de José C. Paz-UNPAZ. Maestranda en Políticas Públicas y Desarrollo por FLACSO. Coordinadora de Análisis de Reformas de la Seguridad Social y posteriormente, Directora de Promoción de Derechos de la Seguridad Social de ANSES hasta diciembre de 2023. Docente de grado y posgrado en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo. Ha escrito diversos artículos académicos y trabajos de divulgación relacionados a políticas sociales, seguridad social y género, entre otras temáticas.

Amanda de la Caridad Dunet Marciel. Licenciada en Sociología por la Universidad de Oriente, año 2022. Profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad Ciencias Sociales, Universidad de Oriente, Cuba desde 2023. Activista y miembro de la cátedra Honorífica “Género y sociedad” de la Universidad de Oriente, Cuba. Miembro de la Red Nacional de cuidados de Cuba, y forma parte del grupo de trabajo de dirección de la Revista Santiago

de la Universidad de Oriente. Coordinadora del grupo de investigación “Sexualidad y género” de la Facultad Ciencias Sociales de la Universidad de Oriente (desde 2022). Ha participado en diversos proyectos investigativos como “Estudios sociodemográficos de la provincia Santiago de Cuba”, de la universidad de Oriente, “Antena OSL” rectorado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Líneas de investigación: violencia y desigualdades de género, sexualidad y sociedad, embarazo adolescente y sistemas previsionales.

Diego Edgardo García. Licenciado en Sociología y Maestrando en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires- UBA. Diplomado en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas de FLACSO. Trabajador de ANSES. A cargo de la Coordinación de Análisis de Políticas Inclusivas de ANSES hasta diciembre de 2023. Es docente de Planificación y Gestión Pública en la UBA y en la Universidad Nacional de José C. Paz-UNPAZ, respectivamente. Ejerció distintos cargos de representación gremial en la Asociación Trabajadores del Estado. Coordinó cursos y talleres de formación sindical en seguridad social.

Carlos Rafael Labrada Rodríguez. Licenciado en Lengua y Literatura Inglesas en la Especialidad de Traductor e Intérprete, Facultad de Lenguas Germánicas del ISPLE Pablo Lafargue, Ciudad de la Habana 1982-1987. Jefe del Departamento Lengua Inglesa en la Universidad de Oriente, Cuba desde 2019 hasta la actualidad. Es miembro de la Asociación Cubana de Traductores e Intérpretes (ACTI) y del Grupo de Especialistas de la enseñanza de la Lengua Inglesa (GELI). 1989 Fundador de la carrera Lengua Inglesa en la Universidad de Oriente. 1989 Docente de las siguientes materias: Traducción e Interpretación, Fonética y Fonología Inglesa, Lexicología Inglesa e Historia de los pueblos de habla inglesa. Fue profesor invitado al Instituto Superior de Ciencias de la Educación en la República Popular de Angola. 2012-2015. Fungió como Traductor Oficial de eventos del gobierno; de la Cámara de Comercio de la

República de Cuba en la provincia; de los expedientes para el otorgamiento de la condición de Patrimonio de la Humanidad para diferentes sitios en la provincia y del Center for Creative Education de New York para eventos en la provincia, y consultante para diferentes publicaciones. Líneas de investigación: el género; la Lingüística de la traducción, en particular, la traducción del invariante cultural como manifestación de los valores propios del pueblo de la lengua de partida. Realiza su doctorado sobre el tema. Es miembro de varios proyectos sobre la enseñanza de Idiomas. Es Presidente del Tribunal Estatal para certificar traductores e Intérpretes y es miembro activo de los tribunales de Mínimo de Inglés para el otorgamiento de categorías docentes de profesores Auxiliares y Titulares y del Tribunal de Portugués. Dirige el Diplomado de Traducción e Interpretación del Departamento Lengua Inglesa. Recibió la Medalla por la Educación Cubana.

Cristóbal Leiva Roco. Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como coordinador en la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Es secretario técnico del Consejo Consultivo Previsional, organismo autónomo conformado por expertos y expertas en pensiones. También fue asesor de gabinete en la Subsecretaría de Previsión Social para la reforma previsional de 2022, con experiencia previa en proyectos tecnológicos y control de gestión.

Andrés Armando Palacios López. Ingeniero comercial de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Magister en Economía y Dirección de Empresas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Servidor público del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde enero 2014. Planificador de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Subdirector Nacional de Control Técnico hasta julio 2022. Ha colaborado en la reglamentación de normativa que sistematice la

Seguridad Social, vía Resoluciones Administrativas y Manuales de Aplicación de Procesos. Ha formado parte del Convenio Marco para la prestación del “Servicio de vigilancia y seguridad privada” de la SERCOP. Ejerció distintos cargos relacionados a aspectos de la Seguridad Social. Ha coordinado cursos y talleres de formación a servidores a nivel país, en temas de Seguridad Social, y aseguramiento.

Javiera Pastén Palominos. Economista de la Universidad de Chile y Magíster en Análisis Económico en la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como analista de políticas previsionales en la Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Presenta interés en las áreas de políticas públicas, sistema de pensiones y seguridad social, mercado laboral y programas sociales.

Lorena Poblete. Es magister en Antropología Social, Etnología y Etnografía, y doctora en Sociología de l’École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), profesora de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín y coordinadora del Núcleo de Estudios Sociales sobre Regulaciones y Burocracias en esa misma universidad. Sus investigaciones recientes se centran en el estudio de las reformas normativas relativas al trabajo doméstico remunerado en América Latina, políticas de formalización y plataformas digitales de trabajo. Entre sus últimas publicaciones se destacan: “The Covid-19 pandemic as a trigger for the expansion of social rights: unemployment insurance for domestic workers in South America”, *Revue de Politiques Sociales et Familiales* 150 (1), 101-116 (2024); “La convention 189 de l’OIT en tant que catalyseur du mouvement en faveur des droits des travailleuses domestiques en Amérique latine”, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* (1), 20-41 (2024). Es autora, junto con Francisca Pereyra

yAnia Tizziani de Plataformas digitales de servicio doméstico y condiciones laborales. El caso de Argentina. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para Argentina (2023).

Giancarlo Roach Rivas. Doctorando en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Es maestro en políticas públicas por la Universidad Carnegie Mellon y licenciado en Economía por la Universidad de Panamá. Se desempeña como investigador asociado en el Instituto de Estudios Nacionales (IDEN Panamá) y en el Centro de Investigación Educativa (CIEDU Panamá). Sus líneas de investigación son: instituciones laborales y mercados de trabajo, regímenes de bienestar y política social, y la economía política de la educación.

Yamirka Robert Brady. Doctora en Ciencias Sociológicas (Cuba, 2017). Máster en Técnicas de Avanzada para el desarrollo integral comunitario, Universidad de Oriente, Cuba, 2005. Licenciada en Sociología, Universidad de Oriente, 2001. Vicedecana Docente de la Facultad Ciencias Sociales de la Universidad de Oriente (2018-2022), y Jefa de carrera de Sociología (2017). Es Investigadora y Profesora Titular del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José Antonio Portuondo (CESCA) de la Facultad Ciencias Sociales de la Universidad de Oriente, Cuba. Docente de Metodología de la investigación social en enseñanza de Pregrado y Postgrado Coordinadora del Programa de Maestría en Desarrollo Cultural Comunitario del CESCA, Miembro del claustro del Programa de Doctorado en Ciencias Sociológicas del CESCA y de la Cátedra Honorífica “Género y sociedad” de la Universidad de Oriente, Cuba. Coordinadora de los grupos científicos “Sexualidad y género”; “Determinantes sociales del Programa de Atención Materno-infantil en Santiago de Cuba” (multidisciplinario). Líneas de investigación: Diversidad sexual, desigualdades de género, embarazo en la adolescencia, violencia y sistemas previsionales. Ha sido reconocida por el Ministerio de Educación Superior de Cuba, con el “Premio

para un Maestro” (2003) y con la “Distinción Especial del Ministro de Educación Superior” (2003).

David Sanchez Villa. Becario doctoral del Centro Interdisciplinario de Estudios de Políticas Públicas (CIEPP)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. El título de su tema de investigación es: “Giro a la derecha, ¿cambios en la protección social? Arquitectura de las reformas en Argentina y Brasil”. Esta investigación se centra en las reformas de los gobiernos de centroderecha y ultraderecha en materia de jubilación, programas de transferencias de ingresos y regulaciones laborales. Sus intereses de investigación incluyen el estudio de los sistemas de protección social en América Latina con especial énfasis en la política de pensiones, asignaciones familiares y programas de empleo y asistencia social. Últimas publicaciones: Sanchez Villa, D. (2024). Estructura de protección social en tiempos de crisis: los casos de Argentina y Brasil en la pandemia del Covid-19 (2020-2021). *E-L@tina Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 22 (86), 1–23.

Paula Vera Pérez. Economista de la Universidad de Chile y Magíster en Análisis Económico de la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como analista de políticas previsionales en la Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Es secretaria técnica del Consejo Consultivo Previsional, organismo autónomo conformado por expertos y expertas en pensiones. Posee interés en las áreas de mercado laboral, pensiones, políticas públicas y desigualdades de género.

Sistemas previsionales con enfoque de género Avances y retrocesos en América Latina y el Caribe

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) unieron esfuerzos para lanzar la convocatoria de investigación “Sistemas previsionales con enfoque de género: avances y retrocesos en América Latina y el Caribe”. El presente libro reúne los trabajos allí realizados. Se trata de investigaciones a nivel regional sobre las condiciones en las cuales las mujeres de América Latina y el Caribe se insertan en los diferentes esquemas previsionales de los distintos países. En particular, interesa la forma en que, en la mayoría de los casos, los diseños, dinámicas y funcionamiento de estos sistemas lesionan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres; en específico, del derecho a la igualdad. Se pone aquí a disposición evidencia contundente sobre las afectaciones diferenciadas que enfrentan las mujeres de la región para lograr acceder a un beneficio previsional en la etapa de la vejez. Estudiar los sistemas previsionales desde el enfoque de género supone abordar una cuestión de gran relevancia, para contribuir a lograr la igualdad entre los géneros en nuestra región.