

# NOTA TÉCNICA 19

---

## SISTEMAS PREVISIONALES CON ENFOQUE DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA CUESTIÓN DE IGUALDAD

---

SERGIO CARPENTER  
CARLOS CONTRERAS CRUZ  
LOURDES JIMÉNEZ BRITO  
ISALIA NAVA BOLAÑOS  
BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ





**Sergio Carpenter<sup>1</sup>, Carlos Contreras Cruz<sup>2</sup>,  
Lourdes Jiménez Brito<sup>3</sup>, Isalia Nava Bolaños<sup>4</sup>  
y Berenice Ramírez López<sup>5</sup>**

---

## Introducción

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. Y es que las mujeres se enfrentan a múltiples y diversas desigualdades a lo largo del ciclo vital. No debe sorprender que se enfrenten en mayor medida que los hombres al riesgo de sufrir pobreza por no recibir ingresos monetarios propios en la vejez. En esta nota técnica se aborda la dimensión de género en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe a partir de la revisión de la literatura, la exposición de una crítica al diseño de los sistemas de seguridad social (y dentro del mismo, de los sistemas de pensiones) y

---

<sup>1</sup> Economista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Co-coordinador del GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Correo: sicv2005@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Actuario e Investigador de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Agradece a Mayra Paola González Gamino y Luz María Salgado Martínez por la eficiencia probada en la asistencia de investigación. Correo carlos.contreras@ciss-bienestar.org

<sup>3</sup> Especialista de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Agradece la tarea de asistencia de investigación de Michelle Martínez Balbuena. Correo: lourdes.jimenez@ciss-bienestar.org

<sup>4</sup> Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo: isalia@unam.mx

<sup>5</sup> Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Co-coordinadora del GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Correo: berenice@unam.mx

la identificación de una serie de mecanismos diseñados e implementados en algunos países cuyo objetivo ha sido contribuir a que las mujeres puedan alcanzar un beneficio previsional (jubilación) en la etapa de su vejez.

La información acumulada en los últimos 15 años sobre los sistemas de pensiones de América Latina permite afirmar que las mujeres están en peor situación que los hombres en la mayoría de los países y que tienen dificultades específicas para materializar su autonomía económica en la vejez. En la región es común que la cobertura y el monto de las pensiones de las mujeres sean menores que las de los hombres, y que reciban mayoritariamente apoyos de programas sociales focalizados y de carácter asistencial acotados por el presupuesto fiscal. Esta realidad no es fruto del azar ni consecuencia de las elecciones que las mujeres hacen en su edad activa, como en algún momento se afirmaba constantemente, sino que es resultado de decisiones políticas y de una determinada forma de distribución de los recursos (CEPAL, 2019); e incluso, y más ampliamente, de la vigencia del llamado 'paradigma laboralista de la seguridad social' que se analizará en este trabajo.

El objetivo de este documento es contribuir al debate regional sobre la necesidad de impulsar una transformación en la concepción y diseño de los sistemas de seguridad social en general y de los sistemas de pensiones en particular, para que puedan incorporar perspectiva de género y de derechos, con el objetivo de lograr igualdad real para las mujeres. Además, esta nota técnica constituye un adelanto de una obra colectiva más extensa sobre

sistemas previsionales con enfoque de género que editará la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) junto con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el año 2023. Este documento de trabajo es una antesala de una colaboración técnica sobre esta temática, a cargo de un equipo de personas especialistas de toda la región. Se persigue promover una visión crítica, basada en evidencia, del diseño de los sistemas de seguridad social en relación con la igualdad de género. Se busca generar evidencia y conocimiento que constituya un insumo útil para las personas tomadoras de decisiones políticas con competencia en esta temática.

Para la ejecución de esta nota técnica se emplearon técnicas de investigación cualitativas tales como revisión de literatura, revisión de normativas y fuentes documentales, entre otras. Además, se ha realizado un ejercicio de sistematización de medidas gubernamentales cuyo objetivo haya sido contribuir a lograr que las mujeres alcancen un beneficio previsional en los países de América Latina y el Caribe. La estructura de este documento de trabajo es la siguiente: en primer lugar, se presenta una breve revisión de la literatura sobre la relación entre los sistemas previsionales y el enfoque de género. Seguidamente, una sección que aborda el debate sobre el denominado paradigma clásico de los sistemas de seguridad social. La tercera sección contiene los llamados mecanismos compensatorios vigentes en la región. Se incluye a modo de resumen ilustrativo una matriz comparativa entre dichas medidas vigentes.

En la sección final se elaboran unas conclusiones a modo de cierre.

### **La dimensión de género en los sistemas previsionales**

Morales Ramírez (2021) afirma que la “dimensión de género” debe ser considerada un requisito básico y fundamental en las reformas de los sistemas previsionales, por razones demográficas, de titularidad de derechos y de autonomía económica en la vejez, para hacer frente al conjunto de factores diferenciadores directos e indirectos que generan las desigualdades y discriminaciones entre el hombre y la mujer en el ámbito laboral, así como respecto de la división sexual del trabajo no remunerado, entre otros puntos, los cuales se reproducen y agravan según el diseño y reglas del funcionamiento del sistema de pensiones contributivo, impidiendo el acceso de las mujeres a la protección del sistema y a la obtención de una pensión de vejez. Sin embargo, en el diseño e implementación de reformas previsionales no siempre han sido aplicadas o en su caso, no han sido completamente efectivas para contribuir en forma real a la igualdad entre hombres y mujeres.

Ahora bien, sobre las razones que explican el riesgo exacerbado al que se enfrentan las mujeres de sufrir pobreza en la vejez es importante considerar la vigencia de la división sexual del trabajo. El curso de vida de las mujeres y los hombres se encuentra enmarcado por las normas e instituciones, tanto formales como informales, que rigen la organización social y económica, resultando así en trayectorias

y obstáculos diferenciados y condicionados al género. Tradicionalmente, las mujeres han sido las encargadas de los cuidados del hogar, tanto del cuidado de los integrantes como del trabajo doméstico no remunerado (preparación de alimentos, limpieza y administración del hogar, entre otras cuestiones), lo cual merma sus posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo, percibir ingresos, acceder a la seguridad social, las pensiones o la acumulación de bienes y, con ello, sus oportunidades de movilidad social ascendente (ONU Mujeres, 2018). Esa carga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados que sufren las mujeres desde temprana edad se traduce en desventajas reales a lo largo del ciclo de la vida, afectando a las mujeres hasta la etapa de la vejez. La imposibilidad material de insertarse en el mercado laboral formal bajo las mismas condiciones que los hombres, sumado a que los sistemas de seguridad social no contemplan (en su gran mayoría) la protección para las personas que se dedican en forma exclusiva al trabajo de cuidados, pone a las mujeres en una situación de clara desigualdad y desprotección.

En un estudio comparado en América Latina, Marco Navarro (2016) evidencia que las desigualdades de género en los sistemas previsionales existen. Éstas obedecen a que las desigualdades de género en el mercado del empleo se trasladan a estos sistemas, pero también responden a factores vinculados con su diseño. Y es que aún persiste la posición de atribuir las desigualdades en el ámbito previsional a las características del mercado laboral, aduciendo que es en las políticas de empleo

donde deben buscarse las soluciones. Marco Navarro enfatiza la necesidad de evitar dicotomías que pueden resultar tramposas, tales como la de "responsabilidad de la seguridad social" versus "responsabilidad de las políticas de empleo" o incluso la de "sistemas de capitalización individual y contribución definida (ci)" versus "sistemas de reparto y beneficio definido (RBD)", como si fueran las únicas alternativas posibles. Es decir que, si bien es cierto que la situación desventajosa en la que se encuentran las mujeres dentro de los sistemas previsionales se explica en parte por las dinámicas del mercado laboral, también influye el diseño, como tal, de dichos sistemas que, en algunos casos, continúan penalizando a las mujeres en la etapa de la vejez.

Y es que el diseño de los sistemas de pensiones es fundamental porque en la práctica determina en qué medida las desigualdades de género, en múltiples ámbitos de la vida social y económica, se traducen en desiguales derechos jubilatorios (Arza, 2017). Arza enfatiza que el diseño del sistema de pensiones es fundamental, en términos de su capacidad para proteger de manera efectiva a las mujeres durante la vejez y resguardar el principio de igualdad de género en la seguridad social. El diseño del sistema determina en qué medida las desigualdades del mercado laboral se traducen (o no) en desigualdades en los derechos jubilatorios de hombres y mujeres. Los sistemas contributivos de la seguridad social típicamente asocian los derechos jubilatorios al empleo y otorgan beneficios por un valor relativo al salario: el beneficio se define y expresa en relación con el ingreso laboral que susti-

tuiría. Un sistema de pensiones asociado a la condición laboral implica también que los beneficios están orientados al trabajador o trabajadora remunerados con una relación laboral formal. En general, estos sistemas encuentran dificultades para ofrecer cobertura adecuada a las personas que no tienen una trayectoria laboral formal suficientemente extendida: las y los trabajadores informales o "atípicos" y las personas que dedican gran parte de su vida laboral al trabajo no remunerado del hogar (mayormente mujeres).

En relación con este punto, es importante no perder de vista que las desigualdades de género observadas en el ámbito previsional constituyen también evidencia del incumplimiento de los mandatos que establecen los tratados internacionales sobre otorgar iguales derechos a hombres y a mujeres en su acceso a la seguridad social y garantizar a todas y todos los ciudadanos el derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a un piso de protección social a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2016). Justamente, la propuesta conceptual de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social promueve la comprensión de la seguridad social como un derecho humano. En ese sentido, la CISS define a la seguridad social como:

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 buscan 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. (Sánchez-Belmont *et al.*, 2019)

La novedad y la riqueza de este concepto de seguridad social, entendido como derecho humano, radica en que se enfoca en la persona y no únicamente en su condición laboral formal, como ha sucedido tradicionalmente. Es decir, que el acceso a las prestaciones de seguridad social, como lo es una pensión por vejez, no debería estar sujeto únicamente a la trayectoria laboral de las mujeres. En ese debate también se inscribe la incorporación del enfoque de género en los sistemas de seguridad social en general y en los sistemas previsionales en particular.

Volviendo al punto del diseño de los sistemas previsionales, cabe mencionar que parten de determinados supuestos relacionados con la división sexual del trabajo a partir del género. Lo que tienen en común los diferentes sistemas de pensiones, al menos en sus inicios, es el androcentrismo, pues ambos fueron pensados desde el varón para el varón. Al igual que las políticas públicas que se declaran neutras por estar dirigidas de manera formal indistintamente para mujeres y varones, los sistemas previsionales pretendidamente neutros son androcéntricos, por ello, por ejemplo, no consideran la realidad de discriminación de las mujeres en el empleo ni el peso del trabajo de cuidado en esta realidad. El acceso de las mujeres vía derechos derivados y de los varones por derecho

propio grafica este abordaje que se materializa paradigmáticamente en la "pensión por derecho propio" versus la "pensión de viudez". Por lo mismo, en muchos sistemas las mujeres no generaban pensiones de viudez para los varones (Marco Navarro, 2016).

Esto pone en evidencia que, en gran parte, el acceso de las mujeres a los sistemas de pensiones no se funda en la titularidad de derechos de ciudadanía, ni en las contribuciones que realizan al desarrollo de los países. Debido a la persistente división sexual del trabajo, las mujeres siguen siendo las principales responsables del cuidado no remunerado, por lo que participan menos que los hombres en el mercado laboral formal. Al no participar en el mercado laboral, quedan fuera de los sistemas de pensiones, a no ser que accedan a éstos en calidad de viudas de un trabajador varón o que reciban pensiones no contributivas. Es decir que, en principio, en los sistemas previsionales se excluye a quienes se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo (de cuidados), lo que significa que alrededor del 50% de las mujeres no tiene acceso a las pensiones o depende de recibir una pensión asistencial o de viudez (CEPAL, 2019).

En la publicación *De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina* de la CEPAL se pone de manifiesto que el punto de partida para abordar el debate sobre cuidados y seguridad social es reconocer el notable aporte que hacen a los sistemas de seguridad social, en todos los países, las actividades de cuidado no remunerado realizadas predominantemente por mujeres. En segundo

lugar, cabe suponer que, si las mujeres de cada familia no se hicieran cargo de manera gratuita del cuidado de niños, niñas, personas mayores necesitadas de atención, personas en situación de discapacidad y personas con enfermedades crónicas y otras necesitadas de apoyo y atención, la responsabilidad de ese cuidado, en última instancia, recaería sobre el Estado. En relación con este punto, Pautassi y Marco Navarro (2020) sostienen que todos 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. Argumentan que 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. En una palabra, las mujeres cuidan y hacen todo el trabajo doméstico que una familia y una sociedad entera requiere para sobrevivir y lo hacen en forma no remunerada, sin posibilidad de acceder a prestaciones; es decir, en completa desprotección.

Sin embargo, es posible identificar cierta transformación en algunos países de la región, en donde se empezaron a implementar una serie de mecanismos que buscan dar un reconocimiento a esa dedicación al trabajo de cuidados. Pautassi y Marco Navarro (2020) definen a las denominadas medidas de compensación de la siguiente manera:

Aquellos mecanismos donde existe un reconocimiento efectivo que opera como una retribución, así sea muy parcial, a las mujeres por su dedicación al cuidado no remunerado, de modo que no solo actúa como una suerte de subsidio cruzado al aporte que realizan las mujeres, sino que se hace visible el impacto que el trabajo no remunerado tiene en la trayectoria laboral de las mujeres y con ello su historia previsional.

Tal como se puede apreciar, se trata de medidas políticas que intentan corregir, en parte, las consecuencias negativas de la división sexual del trabajo todavía ampliamente vigentes en la región. Más adelante se abordan los mecanismos vigentes en América Latina.

### **El paradigma clásico de construcción de sistemas de seguridad social y su tránsito al derecho social, ciudadano y universal**

Las secuelas que ha dejado la pandemia por COVID-19 agudizada, además, por los conflictos armados actuales y sus repercusiones en la economía mundial, nos sitúan en un momento de revisión de las formas de pensar y de ordenar los hechos económicos y sociales y la así denominada "cuestión social", ya sea para un mejor entendimiento o para solucionar alguno de los problemas más acuciantes. La concentración de la riqueza y la agudización de la desigualdad que la pandemia expuso, las variantes y secuelas de un virus activo desde el 31 de diciembre de 2019, con el primer caso notificado en Wuhan, China, una economía mundial con-

vulsionada por crisis, guerras y movilizaciones sociales demanda revisar los paradigmas y narrativas que sostienen a la seguridad social.

La COVID-19 mostró la baja cobertura de los sistemas de seguridad social públicos y cuán frágiles e insuficientes resultan los servicios de salud, además de los elevados e inalcanzables costos en la atención privada. El exceso de mortalidad registrada asociada a la pandemia mostró las deficientes condiciones de salud de la población y la falta de atención de sus prevalencias en un momento de crisis. En la región de América Latina y el Caribe, 4 de cada 10 personas de 65 años y más reciben pensiones derivadas de sus contribuciones, lo que aceleró, en las últimas dos décadas del presente siglo, la generación de pensiones de vejez que provienen de recursos fiscales, sin que hasta el momento se logre cobertura universal y de montos suficientes. El futuro no parece arrojar un panorama diferente, si consideramos que de cada 10 personas trabajadoras de 15 años en adelante, sólo 4.7 cotizan a un sistema de pensiones (Arenas Alberto, Cecchini Simone, 2022). Otros riesgos cubiertos y asumidos en la concepción clásica de la seguridad social, orientada a cubrir los riesgos del ciclo vital de las personas trabajadoras, como son los riesgos de trabajo, los seguros de desempleo, los apoyos a madres trabajadoras con servicios de guarderías y otras prestaciones dirigidas a facilitar la inserción laboral, quedaron señalados

constitucionalmente y en leyes y reglamentos, pero han estado lejos de concretarse de forma generalizada.

La pandemia aceleró la adopción de nuevas formas de organizar el trabajo, aunque es cierto que algunas habían sido propiciadas con anterioridad por el avance de las nuevas tecnologías y los procesos productivos y generación de servicios en red. La urgencia por establecer formas de trabajo a distancia, modificó también las formas y niveles de ingreso, la permanencia y los derechos de las personas trabajadoras; propiciando, además, la ausencia de contratación colectiva y de organización sindical y gremial y aumentando la precariedad, la informalidad laboral y el estancamiento en la cobertura de la seguridad social. Las expectativas apuntan a que todo ello se potencie, en función de la profundización de la llamada "Industria 4.0",<sup>6</sup> que impulsa la automatización de los procesos productivos y el intercambio de datos en numerosos campos de la economía, propiciando el cambio de la relación capital/trabajo (Marques y Berwig, 2022).

Van quedando cada vez más en evidencia las limitaciones del paradigma laborista con el que nació institucionalmente la seguridad social, a fines del siglo XIX (perspectiva bismarckiana), que establecía otorgarla mediante contribuciones sólo a los trabajadores asalariados subordinados formales. Esta perspectiva fue modificada en algunos países, después de la

<sup>6</sup> La denominada Industria 4.0 surge en los países desarrollados en la segunda década de los años 2000 como respuesta de política industrial, frente a una nueva fase en la revolución de las tecnologías de la información y comunicación. El tipo de proceso productivo que se desarrolla y expande desde entonces se basa en los llamados sistemas "ciberfísicos", en los cuales los procesos de producción (sean físicos o biológicos) son controlados o monitoreados por algoritmos integrados a Internet. Los nuevos sistemas ciberfísicos se apoyan en la modelización digital de los procesos de producción y en el intercambio de datos generados en el propio proceso de fabricación (Erbes, 2019).

crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, con la adopción de los estados de bienestar de asegurar el ciclo de vida, de la cuna a la sepultura (perspectiva de Beveridge). América Latina avanzó en las últimas dos décadas con la instrumentación de las pensiones no contributivas y en la construcción de servicios de salud universales.<sup>7</sup> La persistente pobreza y los movimientos sociales destacaron la desigualdad de género, raza, etnia, edad y territorio, generando nuevos cauces en la política social. La crisis del modelo neoliberal que se expresa en estancamiento económico y malestar social, la pandemia y sus secuelas económicas y sociales mostraron la profundización de las desigualdades y el crecimiento de la pobreza, provocando una necesaria revisión del paradigma o los paradigmas, así como de las denominadas "narrativas" que sostienen a la seguridad social.

### *Paradigmas y Narrativas*

"Paradigma" proviene del griego *paradima*, que significa "ejemplo, modelo o patrón". Platón utilizó esta expresión para designar un instrumento de mediación entre la realidad y su ideación (González, 2005). La referencia que se aborda es la destacada por Thomas Kuhn y su relación con la construcción de conocimiento que conduce al predominio de una perspectiva teórica "logros científicos universalmente aceptados que, durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales" (Kuhn, 1986; p. 13). Lo que

interesa destacar es que en la construcción de un paradigma participan teorías, técnicas, filosofía e ideología, que configuran una forma de ver el mundo.

La modernidad, que ha sido la racionalidad dominante y hegemónica desde el siglo XVIII, ha acompañado y justificado el desarrollo del capitalismo, expandiéndose mediante la apropiación que va imponiendo, colonizando pueblos y territorios con una visión masculina dominante que dará sustento a la visión patriarcal. El uso y transformación de la naturaleza se apoyará en el desarrollo de la industria y, en ese ámbito, la relación capital/trabajo se convierte en el nodo central. La figura que resalta es la del trabajador asalariado subordinado. La movilización obrera y el ascenso de los movimientos socialistas y anarquistas en Alemania en el periodo de Guillermo I y del canciller Otto Von Bismarck propiciaron, como respuesta la creación institucional de los primeros seguros contra enfermedades en 1883, el seguro contra accidentes de trabajo de 1884 y el seguro contra invalidez y vejez de 1889 (Ludwig, 1927).

Se pueden distinguir dos etapas en la modernidad que surgió con el capitalismo industrial. La primera, cuyo ordenamiento se basaba en la triada de John Locke: "el Estado debe cuidar la vida, la libertad y la propiedad", en la cual la cobertura a los riesgos sociales alcanzaba sólo a la población propietaria; era, por ello, una "modernidad restringida". Y una segunda, que surge del desarrollo que va de Bismarck a Beveridge y que construye una verdade-

<sup>7</sup> La expansión de programas de transferencias condicionadas y pensiones no contributivas avanzó de cubrir a 4% de la población total en el año 2000 a 23% en 2010. En la última década se ha estancado la cobertura, en 2019 fue de 22.6% de la población total (Arenas Alberto, Cecchini Simone, 2022).

ra "propiedad social", a la que tienen acceso, justamente, los no-propietarios. Se trata de la llamada "modernidad organizada" y significó la transformación del trabajo en empleo protegido (Castel, 2004). Luego, es justamente el modelo neoliberal el intenta socavar los pilares de esa modernidad organizada, que estaba conducida por el Estado y que implicaba, más que el propio régimen de bienestar, el propio modelo de desarrollo.

La crisis del modelo de racionalidad de la modernidad se ha expresado desde hace algún tiempo, los signos más evidentes se encuentran en las disputas para que se reconozcan otros marcos analíticos que generan conocimiento. La rigidez del paradigma dominante que establece que sólo lo observable, medible y comprobable tiene validez universal, se está modificando con la inclusión de la subjetividad, la incertidumbre, lo no lineal y lo transdisciplinario.

La crisis del modelo neoliberal, las resistencias de los pueblos originarios, la crisis del empleo a nivel mundial, el calentamiento global, las pandemias, ¿abrirán más espacios para esos paradigmas emergentes? ¿Se está creando un paradigma emergente para la seguridad social o al paradigma clásico de la seguridad social se le han ido incorporando nuevos componentes sin modificar la raíz laborista que le dio origen?

Los paradigmas requieren de una forma de comunicación, por lo que el lenguaje y las narrativas son indispensables. La forma constitutiva de un estilo de pensar es el lenguaje, sobre todo su forma gráfica, pues la "grafía es el modo de fijar una idea para que no se esfume

en el tiempo" (Mires, 1996, p. 158, como se cita en González, 2005). Así, las narrativas propician que los paradigmas sean aceptados como sentido común, verdades, salidas y posibilidades únicas, ocultando su construcción social.

### *Paradigma clásico*

La seguridad social es la protección que la sociedad otorga contra las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo la asistencia médica (OIT, 1952).

Para su ejecución se distribuyen responsabilidades entre el Estado, el mercado y la sociedad/familia. En el mercado confluyen la oferta y la demanda de empleos, y en él se determina el primer eslabón distributivo. El Estado ordena la relación capital/ trabajo y legitima el ejercicio del poder, negociando demandas y otorgando beneficios, entre ellas, seguridad social a la persona trabajadora asalariada subordinada y asistencia social y transferencias monetarias para el resto de la población; una acción que implica un segundo eslabón distributivo o redistributivo. Ante la falta de cobertura, las personas acuden a servicios públicos y privados y asumen el costo de atención de los riesgos del ciclo vital.

La función de mercado es mantener el nivel de empleo y salarios justos, del Estado, garantizar la afiliación y acceso a la seguridad social, de las personas trabajadoras exigir la incorporación y servicios de calidad. El trabajo del resto de las personas, que no son asalariadas subordinadas, no es considerado sujeto de

derecho, sólo su persona, dependiendo de su género, edad y vulnerabilidad.

Los regímenes de seguridad social se asocian directamente con el régimen de bienestar que se instrumenta y éste, a su vez, depende o es sinérgico y congruente con el modelo de desarrollo que adoptan los diferentes países. Si el mercado conduce exclusivamente el proceso económico y social, la mercantilización de la seguridad social se impone frente a un Estado que se orientará exclusivamente por el asistencialismo focalizado. Si el Estado asume la conducción del régimen de bienestar sin la incorporación de las demandas de una sociedad diversa, corre el riesgo de resolverse en uno que estratifica y diferencia hasta tal punto que la universalización queda como meta inalcanzable (Off, 1990) (Esping-Andersen, 2010). Y, cuando el Estado no asume su responsabilidad distributiva, la protección y previsión social son asumidas por las familias y por las redes que éstas construyen, derivando en altos niveles de gasto individual e inseguridad, y empobreciendo más a la población con menos ingreso y riqueza (Fleury, 2021).

### *Paradigma neoliberal*

El libre mercado, el sector privado y la perspectiva neoliberal arribaron con fuerza en la conducción social y económica, como resultado de la crisis de la deuda externa de los años ochenta del siglo xx y de las reformas estructurales que los países de América Latina y el Caribe adoptaron. Se desdibujaron las obligaciones del Estado en la provisión de servicios públicos. La responsabilidad individual y la individualización

de los riesgos del ciclo de vida se impusieron, fortalecidas mediante el discurso de la libertad de elección. Su primera expresión concreta fue la reforma del sistema previsional chileno en 1981, que dio paso a la capitalización individual de administración privada, el ahorro previsional, y la administración y provisión de servicios compartidos entre el sector público y el privado, fortaleciendo a la industria de seguros y los fondos de pensiones privados.

Se sustituyó el concepto de *seguridad social* por el de *protección social*, que se intentó definir de la siguiente forma: "intervenciones públicas para asistir a los individuos, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza" (Holzmann, 1999 ).

El neoliberalismo cambia el paradigma: el Estado asume una perspectiva subsidiaria y sólo se responsabiliza de los que no pueden comprar en el mercado servicios de atención a la salud y otros en materia de seguridad social. La responsabilidad del Estado pasa al individuo y sus posibilidades de tener trabajo formal y capacidad de ahorro. El mercado entra a la esfera de la administración y generación de renta para las personas trabajadoras, aunque dichas rentas no son ganancias que se puedan necesariamente convertir en inversiones productivas, sino que son rentas financieras de riesgo que se convertirían en probables pensiones, en un mercado de capitales que sobrelleva un proceso inflacionario y que en el largo plazo puede llevar a la insuficiencia de dichas pensiones.

Las personas, frente a la falta de empleo formal, asumen en su totalidad los costos de los

riesgos del ciclo vital. Ante el nivel de pobreza, las movilizaciones y el interés por mantener un cierto consumo para bien del sistema, el Estado amplía sus transferencias. El gasto público empieza a ser insuficiente.

Las manifestaciones del mercado laboral determinado por la revolución tecnológica, los cambios en la organización del trabajo, el debilitamiento de la movilización sindical y de los derechos laborales, y la búsqueda de la inserción en el comercio internacional a partir de bajos costos laborales, que se traduce en bajos salarios, han interactuado a favor del crecimiento de la informalidad y la precariedad del empleo. Este contexto ha dificultado el cumplimiento de los requisitos de las diversas leyes de seguridad social de la región para mantener servicios de salud o para cumplir con los años de servicio exigidos para obtener una pensión de vejez. El problema se extiende, además, a los montos de ahorro individual mínimos, en el caso de las y los trabajadores que obtienen pensión derivada de la administración privada que, como se sabe, reciben pensiones muy bajas, representativas de tasas de reemplazo con rangos entre 11% y 35% de los salarios con los que cotizaron (OECD, 2021).

### *Reconfiguración del paradigma en el siglo XXI*

Se reconoce a la seguridad social como componente del régimen de protección social más amplio, que, a su vez, se define como un conjunto específico de normas, sustentado por una o más unidades institucionales que rigen el suministro y la financiación de transferen-

cias de protección social. Dichos sistemas de protección social se componen de cuatro elementos:

- a) regímenes de seguro social: prestaciones en función del empleo, como las pensiones relacionadas con el salario, prestaciones económicas a corto plazo, modalidad de prestación para el cuidado de la salud;
- b) regímenes universales de transferencias sociales: prestaciones para todos los ciudadanos, incluyendo las asignaciones familiares financiadas con impuestos, así como las prestaciones para el cuidado de la salud;
- c) regímenes de asistencia social: sistemas para atenuar la pobreza destinados a grupos vulnerables, y
- d) regímenes de prestaciones complementarias: tal como se establecen en convenios colectivos o basados en la comunidad, o en contratos individuales legalmente autorizados y manejados de ordinario por cooperativas o entidades del sector privado (OIT, 2006, pp. 104-106).

¿Se está creando un paradigma emergente para la seguridad social o al paradigma clásico de la seguridad social se le han incorporado nuevos componentes sin modificar la raíz laboralista que le dio origen? En este sentido, una cuestión parece central: mientras no se reconozca todo tipo de trabajo como sujeto a derecho laboral, se sigue sosteniendo el mismo paradigma al que se le han ido incorporando adiciones, ciertos ajustes.

Al mismo tiempo, la realidad socioeconómica de América Latina y el Caribe sugiere la

necesidad de una seguridad social fundada en un enfoque de derechos. Ello permitiría avanzar hacia una sociedad más igualitaria, donde todas las personas sean titulares de los derechos sociales y económicos que configuran la seguridad social. Cecchini y Rico (2015, p. 332) reconocen los siguientes como elementos esenciales de las políticas públicas y los programas de protección social basados en un enfoque de derechos: "i) igualdad y no discriminación, ii) integralidad, iii) institucionalidad, iv) participación, v) transparencia y acceso a la información y vi) rendición de cuentas". Además, se cree necesaria una orientación universalista de la política pública; esto no implica otorgar los mismos servicios a toda la población, más bien se busca que la ciudadanía goce de un acceso igualitario con servicios diferenciados adaptados en función de las brechas de desigualdad por edad, sexo, etnia, escolaridad, nivel socioeconómico, situación laboral, entre otras (Cecchini y Rico, 2015).

En este sentido, recientes experiencias de políticas públicas han instrumentado medidas que amplían las fronteras de lo "contributivo". En algunos casos se han flexibilizado las condiciones de acceso a las pensiones por vejez, como en el reconocimiento de una parte del trabajo de cuidados de las madres como tiempo computable en el requisito de tiempo de servicios. Justamente, dicha problemática, la del trabajo de cuidados, plantea un desafío adicional para la seguridad social. Por otra parte, la instrumentación en varios países de programas temporales de transferencias monetarias de emergencia como paliativo a los efectos generados por la pandemia por COVID-19, ha impulsado el debate sobre la conveniencia o necesidad

de instrumentar un ingreso o salario universal, acotado, o no, a la población de personas trabajadoras en condiciones de informalidad, que funcione como un piso mínimo de ingresos; una cuestión que el mercado por sí sólo, en su historia, no ha podido garantizar.

Así, el derrotero de la seguridad social parece avanzar sobre esa contradicción –todavía no resuelta– entre su reconocimiento como derecho humano y su origen como prestación laboral, una tensión que la CISS (2020) visualiza para América Latina y el Caribe, proponiendo que la seguridad social sea fundamentalmente entendida como derecho humano.

### **Sistematización de los programas compensatorios presentes en América**

La propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social, elaborada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), indica que ésta "tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social", así como dignificar "las distintas etapas de la vida" (Sánchez, *et. al.*, 2019).

Por su parte, al amparo de la Recomendación 202 (sobre los pisos de protección social, 2012) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012), es posible señalar que dichas etapas son al menos 3: (1) infancia, (2) edad activa y (3) edad avanzada.

Regularmente, en el estudio de población los grupos 1 y 3 se consideran dependientes económicos del grupo 2, sin embargo, esto puede catalogarse como un paradigma a romper por al menos las siguientes razones:

1. La Recomendación 202 busca el establecimiento de pisos de protección social que garanticen la seguridad básica del ingreso en las 3 etapas de la vida, es decir, la no dependencia económica de otras personas.
2. Dentro del grupo 2 se encuentran personas que también dependen económicamente de otras que pertenecen al mismo grupo de población, por ejemplo, personas con discapacidad, por lo que no tienen la posibilidad de conformar algún tipo de patrimonio, ahorro o contratar un producto financiero que les permita ser independientes en la tercera etapa de su vida.
3. No todas las personas que transitan de la etapa 2 a la 3 se convierten automáticamente en dependientes económicos del grupo que abandonan, pues algunas tuvieron con la oportunidad de conformar un patrimonio a través de algún mecanismo propio o a través del mercado.

Asimismo, debe reconocerse que detrás de cada una de las razones descritas, existen diversos factores cuya presencia incide desfavorablemente en la dignificación de las etapas de la vida y deben atenderse desde su origen, primordialmente a través de un cambio en la idiosincrasia de las sociedades, pero también a través de reformas legales y administrativas que permitan la construcción de sistemas de seguridad social incluyentes.

¿Cómo conseguir que de manera efectiva cada persona cuente con recursos suficientes en cada etapa de la vida, de tal forma que

pueda satisfacer sus necesidades básicas sin tener que depender de terceros en su hogar y/o familia?

Deberá comprenderse que para todo ser humano existe la probabilidad de no contar con seguridad básica de ingreso en cada una de las etapas de la vida, por lo que enfrentan un riesgo que debe ser atendido integralmente a través de la prevención, las transferencias sociales, el ahorro y por supuesto, el aseguramiento.

Si bien el seguro es un derecho humano plasmado en el artículo 25° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1984) y el 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CNDH, 1966) (PIDESC), hay que reconocer que todos estos esquemas están enfocados hacia el resarcimiento del daño objetivo generado por la materialización de un riesgo (principio indemnizatorio).

Por otro lado, el ahorro depende de la capacidad económica de las personas para satisfacer sus necesidades y contar con un excedente que pueda canalizarse a dicho fin, por lo que basar la seguridad básica de ingreso en el ahorro, sería contradictorio.

De esta forma, y como será analizado en esta sección, las transferencias sociales y la provisión de servicios esenciales, son una herramienta que puede contribuir a la atención de las desigualdades que impiden la seguridad básica del ingreso, pero que deben acompañarse de otras medidas de orden legal y/o administrativo, con las que puedan atenderse de forma óptima las principales desigualdades existentes en la sociedad, entre las que destaca la de género.

## Sobre la desigualdad de género

De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres de México (Inmujeres) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021), las mujeres representan más de la mitad de la población en América Latina y El Caribe, sin que ello sea sinónimo de ocupación de la misma proporción de espacios en la vida pública, incluido por supuesto, el mercado de trabajo, en el cual tradicionalmente se han fundamentado la mayoría de los sistemas de seguridad social a partir de la concepción de Bismarck en el siglo XIX.

En el ámbito laboral, la desigualdad de género ha existido durante décadas, tal y como lo reconoce la OIT, sin embargo, antes de la pandemia las brechas salariales se habían reducido de manera significativa (Lexartza, 2019).

Al 2019, en América Latina la brecha salarial por mes se había reducido, al pasar a un intervalo del 15% al 20% en un lapso de 10 años (2005 – 2015), lo cual representaba una disminución de entre 4.5 puntos porcentuales a 6. El siguiente cuadro ilustra sobre tales cambios de acuerdo con Lexartza, et. al (2019).

**Cuadro 1**

*América Latina: disminución en brecha salarial de género en salarios mensuales según subregión, 2005-2015 (porcentajes)*

Región	Disminución en Brecha Salarial 2005-2015 (%)
América Latina	6.00
Centroamérica y México	6.00
Cono Sur	5.80
Países Andinos	4.50

**Fuente:** Elaboración propia con base en Lexartza (2019)

No obstante, la inequidad comenzó a agravarse a partir de la aparición del SARS-CoV-2 y la consecuente pandemia de COVID-19, de acuerdo con lo señalado por *The Global Gender Gap 2021* (World Economic Forum, 2021).

Así, podemos señalar de manera general que el problema tiene varias aristas en las que se destacan los siguientes aspectos:

- a) Socioculturales. Únicamente por mencionar un caso en la región americana, la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] reportó en la Encuesta Nacional de Género 2017, (UNAM Global, 2017) que 23% de las mujeres que trabajan solicitaron permiso en casa para poder laborar; 49.7% piden autorización para salir solas de su casa, y 52% de las personas encuestadas estuvieron de acuerdo con la frase "si una mujer estudia se vuelve más rebelde". Asimismo, 31.4% de las mujeres y 33.6% de los hombres señalaron a la maternidad como un hecho esencial para la "realización" de las mujeres.
- b) Biológicos. Por un lado, debido a sus características genotípicas, las mujeres son las únicas capaces de concebir, por lo que, sin la existencia de medidas adecuadas para la atención integral a la maternidad, existe la probabilidad de que salgan del mercado laboral por motivo del embarazo.

Por otro lado, la esperanza de vida de las mujeres es mayor en casi todas las edades, lo

cual puede corroborarse a partir del cálculo de dicho indicador con cualquier tabla de mortalidad correspondiente a toda sociedad. Esto conlleva a que regularmente la tercera etapa del ciclo de vida de las mujeres tenga mayor duración, por lo que evitar su dependencia económica en dicha etapa implica un costo financiero mayor.

Respecto a la esperanza de vida, parece tratarse de un tema sobre el cual no es viable actuar para igualar las probabilidades de sobrevivencia entre mujeres y hombres; sin embargo, el resto de los aspectos mencionados pueden atenderse, como ya fue dicho, generando un cambio en la idiosincrasia de las sociedades, lo cual puede ser un proceso complejo que, si bien debe llevarse a cabo, podría tardar en diseñarse, implementarse y ofrecer resultados significativos.

Por consiguiente, también es un reto romper con el paradigma clásico en la construcción de sistemas de seguridad social, que en conjunto con los demás factores previamente descritos generan una feminización del envejecimiento: mujeres más longevas con menor cobertura y suficiencia pensionaria y que asumen en muchos casos el rol de cuidadoras en las familias (Huenchuan, 2019).

Sin embargo, mientras las sociedades también dan un giro hacia la construcción de estos sistemas, algunas han implementado diversas acciones dentro del ámbito laboral y de la propia seguridad social, como será analizado a continuación de manera ilustrativa.

### Diversidad de mecanismos, sus objetivos y funcionamiento teórico

Como es sabido (Contreras, 2021), en los sistemas previsionales un desequilibrio financiero, en cualquier momento del tiempo, se puede corregir a través de dos métodos: incrementar los ingresos o disminuir los egresos. Las acciones emprendidas para conseguir una u otra de las opciones, dependerá, entre otras cosas, de la magnitud del desequilibrio financiero que se busca corregir.

Un razonamiento semejante es el que se sigue para tratar de corregir las desigualdades que generan desventajas para las mujeres en los sistemas previsionales, quienes presentan carencia o insuficiencia de garantías básicas de ingreso en la vejez, por lo que algunos razonamientos generalmente utilizados son:

- a) Si las mujeres permanecen menos tiempo en el mercado laboral formal, entonces cotizan menos tiempo. Por lo tanto, hay que establecer periodos menores de aportes para ellas.
- b) Análogamente, puede pensarse en el establecimiento de una edad de retiro menor a la de los hombres.
- c) Algunas de las causas por las cuales las mujeres suelen salir del mercado laboral con mayor frecuencia son la maternidad y el trabajo de cuidado, que generan que vean interrumpidos los tiempos de aporte. Por lo tanto, se puede conceder un bono monetario de valor prestablecido cuando decidan ejercer su maternidad, equivalente a los aportes de un lapso máximo.

- d) Especialmente en los sistemas de pensiones basados en esquemas de ahorro individual obligatorio, el cálculo de la pensión se realiza estimando una expectativa de pagos a través del uso de una tabla de mortalidad y una tasa técnica; sin embargo, debido a que, como fue referido con anterioridad, la probabilidad de muerte es menor en el caso de las mujeres, las tablas de mortalidad son diferentes para ellas que para los hombres.

Lo anterior deriva en una expectativa de pagos de las mujeres mayor que la de los hombres, por lo que, al combinar tal expectativa con el ahorro individual acumulado, resulta una pensión menor. Por lo tanto, es viable utilizar una única tabla de mortalidad para mujeres y hombres, la que teóricamente se obtendría a partir de la aplicación de las Leyes de la Probabilidad.

Sin entrar en detalle de cada una de las ventajas y desventajas de estos mecanismos, que son los más utilizados, como podrá observarse en el cuadro 2 al final de esta sección, donde se listan sus principales características en diversos países de la región latinoamericana, su funcionamiento en general es el que se explica a continuación.

#### *Periodo diferenciado de aportes*

Aunque de acuerdo con el razonamiento expuesto previamente, éste podría ser un mecanismo que acompañado de otras medidas compensatorias contribuiría a incrementar la probabilidad de que las mujeres consigan una pensión al retiro, no se trata de una medida am-

pliamente utilizada en los sistemas de pensiones de la región.

Como se observa en el cuadro 2, se trata de una medida explícita únicamente en dos países:

- a) En Brasil el tiempo de aportes para una pensión completa es de 30 años para las mujeres y 35 para los hombres; y
- b) En el caso mexicano, las personas trabajadoras al servicio del Estado tienen una diferencia de dos años en beneficios de las mujeres, aunque se trata de un régimen pensionario cerrado, es decir, al que no se pueden incorporar nuevas personas trabajadoras.

Por otro lado, una medida implícita que puede clasificarse en esta categoría es la implementada en Chile, donde desde el año 1981 el sistema pensionario se basa en un esquema de ahorro individualizado, y en el que bajo la premisa de que las personas se pueden retirar a partir de cierta edad, con base en los ahorros acumulados en su cuenta individual, no se requiere que, en general, exista un tiempo mínimo de aportes (Junta de Gobierno de la República de Chile, 1980). No obstante, como será revisado más adelante en este proyecto, los resultados de esta medida no necesariamente han sido los planificados.

Finalmente, cabe destacar que, si esta medida compensatoria se considerara adecuada, la diferencia en el tiempo de aportes entre mujeres y hombres no debería establecerse en un único número como regla general para todas las sociedades, sino más bien a partir de las características propias, como el número medio

de hijos, contemplando las posibles desviaciones estadísticas o, si se considerara adecuado, por cada descendiente procreado o adoptado legalmente.

### *Edad diferenciada de retiro*

Esta es la medida compensatoria más utilizada en la región, ya que, de los países antes referidos, 10 tienen una diferencia de edad en beneficio de las mujeres; tal diferencia oscila entre los dos años, en el caso mexicano, para la generación cerrada de personas trabajadoras al servicio del estado, hasta cinco años en casi todos los demás países.

Mención especial debe tener el caso boliviano, donde de manera facultativa la mujer que tenga un número mínimo de aportes puede solicitar la reducción de su edad de retiro hasta tres años, es decir, un año por cada descendiente nacido vivo; sin embargo, al solicitar dicho beneficio, no puede acceder al mecanismo de bonificación que se comentará en la siguiente sección.

Si bien generalmente se aplica una diferencia equivalente a un quinquenio, no hay una aparente correspondencia entre dicho periodo y al menos el tiempo medio en que las mujeres salen del mercado de trabajo por cualquier causa; es decir, empíricamente puede indicarse que esta diferencia en beneficio de las mujeres tampoco debiera ser la misma en todas las sociedades.

Por otro lado, como se comentó con anterioridad, las probabilidades de sobrevivencia de las mujeres en todas las edades y en todas las sociedades, son mayores que las de los

hombres. En consecuencia, tanto la esperanza de vida como la expectativa de pagos de una pensión son mayores a una misma edad. Por lo tanto, el mecanismo compensatorio trae consigo un incremento en la necesidad de recursos monetarios para el pago de las pensiones de las mujeres. Dicho factor podría ser redistribuido entre toda la población activa y cotizante en un esquema de aseguramiento social, pero no en uno de ahorro individual.

### *Bono por maternidad*

Si bien se trata de un mecanismo de compensación ideado para los sistemas de pensiones con un componente total o parcial de ahorro individual obligatorio (ya que originalmente se depositaba una cantidad monetaria en las cuentas de las mujeres trabajadoras), hoy en día también se considera un abono de tiempo de aportes, en el caso del ejercicio de la maternidad por parte de las mujeres.

Bajo estas modalidades se encuentran al menos cuatro países con las siguientes especificidades:

- a) Bolivia.- En este caso se adiciona tiempo de aportes por cada descendiente nacido vivo hijo nacido vivo. Es viable sumar hasta 36 meses, correspondientes a 12 por caso.
- b) Chile.- Sin un límite específico de descendientes, las normas sobre equidad de género en materia previsional señalan que, al cumplir 65 años, las mujeres recibirán en su cuenta individual una bonificación equivalente a 10% de dieciocho ingresos mínimos al momento del naci-

miento, actualizados con una tasa de interés promedio a uno de los fondos de inversión en que se encuentran divididas las cuentas de ahorro previsional.

- c) Uruguay.- Se permite el incremento de un año de servicios adicionales por cada descendiente nacido vivo e incluso adoptados (menor de edad o con discapacidad) con un límite superior de cinco.
- d) Argentina.- Las mujeres y/o personas gestantes podrán computar un año de servicio por cada hijo y/o hija que haya nacido con vida. Además, si dichas personas han sido titulares del programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), se adicionan 2 años más.

### *Cálculo de renta vitalicia (pensión) con tablas de mortalidad únicas*

Se trata de un mecanismo ideado para calcular el monto de pensión de una persona bajo la modalidad de renta vitalicia, o el pago anual de la pensión bajo la modalidad de retiros programados, ambos casos en sistemas basados en esquemas de ahorro individual.

Al surgir los sistemas de pensiones basados en el ahorro individual administrado por entidades privadas, se estimó que, al término de la vida laboral de la persona, el dinero acumulado por ésta podría tener un destino entre tres posibles:

- a) Mantener los recursos en la cuenta individual para que la administradora, con base en los recursos disponibles, calcule una renta para un año, invierta los recursos remanentes, cobre comisiones sobre

los mismos y si la persona sobrevive un año más, nuevamente se vuelve a calcular una renta anual, lo cual hace a la modalidad de retiros programados una opción con pagos variables de pensión.

- b) Trasladar el dinero a una compañía de seguros que opere seguros de rentas vitalicias, las cuales calculan estas rentas una única vez y se comprometen a pagarlas hasta el fallecimiento de la persona retirada.
- c) Tener una combinación entre las dos modalidades previas.

En cualquiera de los casos, tanto las administradoras de fondos como las compañías de seguros, utilizan tablas de mortalidad para calcular los montos de pago de las pensiones; sin embargo, como el origen de estas tablas se encuentra en la comercialización de los seguros de vida y las compañías aseguradoras privadas cobran primas con base en riesgo, entre ellos el de longevidad vinculado a las personas, éstas generan tablas diferentes para los hombres, quienes presentan un riesgo menor de sobrevivencia, y para las mujeres, quienes implican un riesgo de sobrevivencia más alto.

Estas tablas son adoptadas también por las administradoras de fondos previsionales, lo que convierte a cualquiera de las modalidades de pensión en una fuente de inequidad que se ha buscado corregir con el uso de tablas unisex, es decir, que subestimen la sobrevivencia de

las mujeres y en contraparte, sobrestimen la de los hombres. Los dos casos más relevantes de la región corresponden a Bolivia y Brasil, donde los esquemas de ahorro individual no tienen el rol protagónico que presentan en países como Chile, Colombia o El Salvador.

### *Otros mecanismos implementados*

Asimismo, se han creado otros mecanismos que buscan reducir las brechas previsionales entre mujeres y hombres, siendo el más utilizado, el sistema de pensiones basado en las transferencias sociales, es decir, pensiones de financiación indirecta que se pagan tomando una parte de los presupuestos de Gobierno, esencialmente, a aquellas personas que no cuentan con una pensión proveniente de esquemas de aseguramiento social o de ahorro individual.<sup>8</sup>

Los países que tienen al menos un esquema pensionario basado en las transferencias monetarias no contributivas son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Algunos países han impulsado regímenes especiales relativos al trabajo doméstico, que tienen colectivos laborales ampliamente feminizados e informales (Argentina y Uruguay).

Otro caso de interés resulta el impulso de las llamadas "moratorias previsionales" en Argentina, que implicaron el acceso masivo de las mujeres a prestación por vejez. El mecanismo

<sup>8</sup> México se encuentra en una situación especial, pues desde 2019 ha implementado un programa de pensión universal, el cual otorga un beneficio a todas las personas de 65 años y más, sin importar si cuentan con otras fuentes de ingresos.

que lo logró consistió en la flexibilización del requisito de tiempo de servicios, materializado a través de la determinación de la deuda por los años de servicio impagos y la posibilidad de abonarla en cuotas debitadas de la mensualidad jubilatoria.

Por último, un mecanismo compensatorio que debe mencionarse es el de compensación

por nulidad de matrimonio o divorcio, el cual se implementa en Chile bajo la premisa de que el cuidado del hogar es causal de interrupción en el periodo de aportes de las personas, razón por la que un juez puede disponer la división del saldo de la cuenta individual hasta en dos partes iguales en beneficio de la persona afectada, regularmente la mujer.

### Cuadro 2

Medidas para mitigar la brecha de género en algunos sistemas de pensiones de América Latina

País	Periodo diferenciado de aportes	Edad diferenciada	Bono por maternidad	Tablas de mortalidad unisex	Otros mecanismos
Argentina	-	60 años mujeres 65 años hombres (INFOLEG, 2021a)	Programa de reconocimiento de aportes por tareas de cuidados.  Las mujeres y/o personas gestantes podrán computar un año de servicio por cada hijo y/o hija que haya nacido con vida.  (INFOLEG, 2021b)	No aplica	Moratoria previsional. (INFOLEG, 2014)  Contrato de Trabajo para el personal de casas particulares. (INFOLEG, 2013)
Bolivia	-	50 años mujeres 55 años hombres <sup>a</sup>	La legislación contempla un año de cotización, por cada hijo hasta un máximo de tres para las destinatarias de la pensión solidaria.	El cálculo de las pensiones se utilizarán tablas de mortalidad únicas para ambos sexos (APS, 2010)	-

País	Periodo diferenciado de aportes	Edad diferenciada	Bono por maternidad	Tablas de mortalidad unisex	Otros mecanismos
Brasil	30 años mujeres 35 años hombres  El equivalente monetario de los 5 años de diferencia es asumido por el Estado (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 1998)	60 años mujeres  65 años hombres	-	La enmienda Constitucional núm. 20 menciona que se utilizará una tabla de mortalidad unisex	-
Chile	-	60 años mujeres  65 años hombres (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2008)	La reforma de 2008 incluyó una bonificación por cada hijo, equivalente a la cotización sobre 18 salarios mínimos.	-	Con la reforma se dispuso la división de los saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad.
Colombia	-	57 años mujeres  62 años hombres (Congreso de la República de Colombia, 1993)	-	-	-
Costa Rica	-	60 años mujeres  62 años hombres (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2005) <sup>b</sup>	Imputación de seis meses cotizados <sup>c</sup>	No aplica	-

País	Periodo diferenciado de aportes	Edad diferenciada	Bono por maternidad	Tablas de mortalidad unisex	Otros mecanismos
Cuba	-	60 años mujeres 65 años hombres <sup>d</sup> 55 años mujeres 60 años hombres (Gaceta Oficial de la República de Cuba, 2008) <sup>e</sup>	-	No aplica	-
Ecuador	-	-	-	No aplica	Régimen especial de TDNR (Trabajo Doméstico No Remunerado)
El Salvador	-	55 años mujeres 60 años hombres (Superintendencia del Sistema Financiero, 2017) <sup>f</sup>	-	-	-
Honduras	-	60 años mujeres 65 años hombres (ILO, 2005) <sup>g</sup>	-	No aplica	-
México <sup>h</sup>	28 años mujeres 30 años hombres (Senado de la República, 2007)	58 años mujeres 60 años hombres <sup>i</sup>	-	No aplica	-
Panamá	-	57 años mujeres 62 años hombres (CEPAL, 2005) <sup>j</sup>	-	-	-

País	Periodo diferenciado de aportes	Edad diferenciada	Bono por maternidad	Tablas de mortalidad unisex	Otros mecanismos
Uruguay	-	-	Derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo este menor o discapacitado, con un máximo de cinco años (IMPO, 2008)	No aplica	Régimen de Trabajo Doméstico Remunerado (IMPO, 2006)
Venezuela	-	55 años mujeres 60 años hombres (ILO, 2010) <sup>k</sup>	-	No aplica	-

**Notas:** a/ Para el caso de prestación de vejez. b/ Para el caso de la jubilación anticipada. c/ Para el caso de retiro anticipado. d/ Trabajos normales. e/ Trabajos realizados en condiciones en que el gasto de energías físicas, mentales, o ambas, es de tal naturaleza que origina una reducción de la capacidad laboral en el tiempo. f/ Aplica para la jubilación en ISSS e INPEP. g/ Para el caso de la pensión por vejez. h/ Se trata del régimen de excepción para las personas trabajadoras al servicio del Estado. i/ Actualmente las edades están en proceso de ajuste y llegarán a estos valores en 2028. j/ Para el caso de Pensión de retiro por vejez. k/ Para el caso de Pensión por vejez. Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones nacionales de los sistemas de pensiones en los países.

## Conclusiones

A lo largo de esta nota técnica se abordó, en forma introductoria, la relación entre el diseño e implementación de sistemas de pensiones y la dimensión de género. En el documento se deja en claro cómo es que la mayor probabilidad de sufrir pobreza económica en la vejez por parte de las mujeres está relacionada con la forma en la cual operan, en forma mayoritaria, los esquemas de pensiones en la región. Tanto el mercado laboral como los sistemas previsionales, generalmente, penalizan a las mujeres que se dedican al trabajo de cuidados no remunerados, predisponiéndolas a una mayor probabilidad de no contar con una pensión en su etapa de vida de la vejez. El paradigma laboralista, expuesto y desarrollado en este documento, ha limitado fuertemente el alcance de las prestaciones de la seguridad social, incluida la prestación de las pensiones, al vincular dicho disfrute a la condición laboral formal de las personas. Las implicaciones negativas de este paradigma en relación con la igualdad de género son aún mayores en comparación con otro, basado en un enfoque de derechos humanos.

Se ha dejado de manifiesto que las transformaciones que ocurren en la vida social, económica y cultural de la región contribuyen a conducirnos hacia nuevos paradigmas de reconocimiento de todo tipo de trabajo y alternativas de protección, bajo esquemas

de seguridad social tanto contributiva como no contributiva. Y este debate tiene especial relevancia al evaluar las medidas que se han instrumentado en diferentes países de la región, ideadas para lograr mayor igualdad para las mujeres. Las denominadas "medidas compensatorias" son, justamente, instrumentos de políticas que buscan compensar un aspecto que puso en situación de desigualdad a las mujeres, a lo largo de su vida económicamente activa, para "ayudarles" a alcanzar un beneficio previsional en la vejez. Tal como se informó, hay una diversidad de mecanismos vigentes desde el establecimiento de una edad diferenciada de retiro hasta el reconocimiento de aportes por tareas de cuidados.

Todas esas medidas son buenas noticias; sin embargo, no son suficientes en orden a una estricta igualdad. La seguridad social, bajo un paradigma tradicional, funciona bajo el supuesto de un hombre proveedor sin responsabilidades de cuidado familiar y una mujer que asume todo el trabajo de cuidados en forma no remunerada. Este supuesto vulnera derechos, especialmente los de las mujeres. Es hora de promover un esquema de seguridad social y, por lo tanto, de un sistema previsional, que no sólo busque compensar a las mujeres por el trabajo de cuidados que realizan en forma no remunerada sino más bien que reconozca, desde su diseño, las trayectorias diferenciadas de hombres y mujeres hasta lograr la igualdad.

## Referencias

- Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS). (2010). Ley N.º 065. Recuperado de [https://oig.cepal.org/sites/default/files/bolivia-\\_ley\\_65\\_pensiones-2010.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/bolivia-_ley_65_pensiones-2010.pdf)
- Arenas, Alberto y, Cecchini Simone. (enero-marzo de 2022). Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible. En *El Trimestre Económico*. FCE, Ed. LXXXIX(353), 277.239.
- Arza, Camila. (2017). *El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género ¿Qué dice la experiencia europea?* CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40936-diseno-sistemas-pensiones-la-igualdad-genero-que-dice-la-experiencia-europea>
- Castel, Robert. (2004). La inseguridad social ¿Qué es estar protegido? Ed. Manantial. Buenos Aires.
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, y Cecilia Rosse. (2015). Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. En Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rosse (Eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile: CEPAL, pp. 25-47.
- Cecchini, Simone y María Nieves Rico. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rosse (Eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile: CEPAL, pp. 331-365.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2005). Ley No. 51. Recuperado de [https://oig.cepal.org/sites/default/files/panama\\_-\\_ley\\_51\\_-\\_2005.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/panama_-_ley_51_-_2005.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-agenda-desarrollo-sostenible>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44488-beneficiarias-ciudadanas-acceso-tratamiento-mujeres-sistemas-pensiones-america>
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (2020). Informe de Seguridad Social y Bienestar de las Américas. Conferencia Interamericana de la Seguridad Social.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (1966, 16 de diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/ces-cr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/ces-cr_SP.pdf). [https://www.ohchr.org/sites/default/files/ces-cr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/ces-cr_SP.pdf)

- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley Número 100. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-100-de-1993.pdf>
- Contreras, Carlos. (2021). Modelo deseable para un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible. Recuperado de <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2022/02/10-modelo-deseable-para-un-sistema-de-pensiones-igualitario-justo-y-sostenible.pdf>.
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales de Uruguay. (2006). Ley No. 18065. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18065-2006>
- \_\_\_\_\_. (2008). Ley N° 18395. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18395-2008#:~:text=%2D%20Institut%C3%BAyese%20un%20subsidi%C3%ADdenominado%20%22subsidi.establishment%20en%20el%20art%C3%ADculo%20siguiente>.
- Erbes Analía, Gutman Graciela, Lavarello Pablo y Robert Verónica. (2019). Industria 4.0: oportunidades y desafíos para el desarrollo productivo de la provincia de Santa Fe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/80). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esping Andersen Gosta (2010). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Editorial Planeta.
- Fleury Sonia. (2021). Derechos sociales: difíciles de construir, fáciles de destruir. *Salud Colectiva*. doi:10.18294/sc.2021.3577 Gaceta Oficial de la República de Cuba. (2008). Ley No. 105. Recuperado de [https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/go\\_x\\_004\\_2009.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/go_x_004_2009.pdf)
- González Fredy. (2005). ¿Qué es un paradigma? Análisis teórico, conceptual y psicolingüístico del término. *Investigación y postgrado*, 20(1). 13-54.
- Holzmann, Robert y Jorjensen Steen. (1999). Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper. *Social Protection Discussion Papers and Notes 20119*. The World Bank.
- Huenchuan, Sandra, Rivera, Emiliana (Eds.). (2019). Experiencias y prioridades para incluir a las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44600/1/LCMEXSEM2451.pdf>
- International Labour Organization. (2005). Ley del Instituto Hondureño de Seguridad Social. Recuperado de <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/930/Reglamento%20General%20de%20la%20%20Ley%20del%20IHSS.pdf>
- International Labour Organization. (2010). Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. Recuperado de <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/84005/93133/F1525554472/VEN84005.pdf>
- Información Legislativa y Documental. (2013). Ley 26.844. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/210000-214999/210489/norma.htm>

- Información Legislativa y Documental. (2014). Ley 26.970. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234847/norma.htm>
- Información Legislativa y Documental. (2021a). Ley 24.241. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/texact.htm>
- Información Legislativa y Documental. (2021b). Ley 24.241. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/352106/norma.htm>
- Junta de Gobierno de la República de Chile. (1980). Acta N° 398-A. (p.p. 41 y 65). Recuperado de [http://www.josepinera.org/zrespaldo/acta398\\_1980\\_A.pdf](http://www.josepinera.org/zrespaldo/acta398_1980_A.pdf)
- Lexartza, Larraitz, Chaves, María, Carcedo Ana y Sánchez, Amelia. (2019). La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina. En *el camino hacia la igualdad salarial*. OIT. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_697670.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_697670.pdf).
- Ludwig, Emil. (1927). *Bismarck: The story of the fighter*. George Allen and Unwin Limited.
- Marco Navarro, Flavia. (2016). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marqués, Rosa M. y Solange E. Berwig. (2022). "Protección Social para todos" en "Seguridad Social Latinoamericana" Año 3. Número 6. Boletín del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. CLACSO. <https://www.clacso.org/boletin-6-seguridad-social-latinoamericana/>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (1998). Enmienda Constitucional No 20. Recuperado de <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2016/06/EMENDACONS-TITUCIONALN20de15dez1998-atualiza-daate31dez2003.pdf>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2008). Ley No 20.255. Recuperado de [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-7330\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-7330_recurso_1.pdf)
- Morales Ramírez, María A. (2021). La dimensión de género: Ausente en la reforma de pensiones en México. *Revista latinoamericana de derecho social*, 33, 135-155. <https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2021.33.16326>
- Off, Claus. (1990). Algunas contradicciones del Moderno Estado de Bienestar. En O. Clauss, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Organización Internacional del Trabajo. (1952). *Norma Mínima de Seguridad Social, Convenio 102*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Financiación de la Protección Social, Informes de la OIT*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales/PRO.
- Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Recomendación R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202)*. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/eng/condem/r202.htm>

- ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\_ILO\_CODE:R202
- Organización de las Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf). [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- ONU Mujeres, O. en M. (2018). *El trabajo de cuidados: Una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. ONU Mujeres. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/mayo/publicacion-de-cuidados>
- 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.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Madres trabajadoras y COVID-19: Efectos de la pandemia en circunstancias de teletrabajo en México*. Recuperado de <https://www.undp.org/es/mexico/publications/madres-trabajadoras-y-covid-19-efectos-de-la-pandemia-en-circunstancias-de-teletrabajo-en-mexico>
- Sánchez-Belmont, Mariela, Ramírez, Miguel & Romero, Frida. (2019). *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS (Conferencia Interamericana de Seguridad Social)*. CISS.
- Senado de la República. (2007). *Décimo Transitorio*. Recuperado de [https://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad-social/docs/LEY\\_ISSSTE.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad-social/docs/LEY_ISSSTE.pdf)
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. (2005). *Reglamento No. 7950*. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26485&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26485&strTipM=TC)
- Superintendencia del Sistema Financiero. (2017). *Ley del Sistema de Ahorro para pensiones y otras legislaciones relacionadas*. Recuperado de <https://ssf.gob.sv/wp-content/uploads/ssf2018/MarcoLegal-Leyes-Financieras/LEY%20SISTEMA%20AHORRO%20PENSIONES%20CON%20REFORMAS.pdf>



Las Notas Técnicas (año 3, número 19) son una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10100, Ciudad de México. Tel. (55) 5377 4700. <https://ciss-bienestar.org/>

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

Septiembre de 2022.