

**Centro de Estudios de la Mujer - CEM**

**Audiencia Consejo Asesor presidencial para la reforma Previsional  
3 de abril de 2006**

## **EL SISTEMA DE PENSIONES DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

### **I. INTRODUCCIÓN**

El CEM, institución de la sociedad civil dedicada al estudio del género como eje de diferenciación y desigualdad social, está interesada en participar en este debate sobre sistema de pensiones, dada su enorme relevancia en la vida de las mujeres y de otros grupos con menor poder

Consideramos que este debate es parte de una problemática mayor relacionada con la construcción de una estrategia de seguridad social que debería estar orientada por la noción de derechos ciudadanos y equidad de género. Esta estrategia de seguridad se sustenta en la articulación de distintas políticas y plantea que a su interior, el sistema de pensiones también pueda ser considerado como un campo de políticas para contrarrestar las inequidades y la desigualdad de género.

Nuestro acercamiento al tema se basa en el conocimiento acumulado por la institución respecto a lo que ocurre con las mujeres en el mercado de trabajo, a su rol socialmente atribuido de responsables del trabajo reproductivo – trabajo doméstico y de cuidado - Y haremos referencia en particular a una de nuestras investigaciones en la cual se exploró específicamente la creciente tensión entre un mercado laboral cada vez más flexible, al cual se incorporan crecientemente las mujeres, por un lado, y el actual sistema de pensiones. Sistema que, por otra parte, fue construido con un enfoque que supone la existencia predominante de un empleo normal o estándar; este último, con fuerte sello masculino.

Nuestra exposición hará referencia a 3 de los puntos sobre los que se nos solicitó opinión y al que apuntan muchas de las propuestas que se están haciendo.

Nos referimos a:

a. Beneficios del sistema de pensiones: relación con el funcionamiento del mercado de trabajo.

b. Magnitud, origen y soluciones a discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores: mujeres.

c. Pilar solidario del sistema.

El sistema de pensiones actual de capitalización individual parte de una serie de supuestos falsos - neutralidad de género, estabilidad del empleo- , identificar e trabajo con trabajo remunerado, desconociendo el trabajo reproductivo y social que al no dar cuenta de las transformaciones económicas, demográficas, sociales y culturales, resulta ineficiente, excluyente e inequitativo.

### **El sistema de pensiones y las características del mercado de trabajo actual**

- De hecho, como demuestra la experiencia empírica y la información producida tanto en nuestras investigaciones como en las realizadas por otras instituciones, la flexibilización laboral y la creciente incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo arrojan por la borda el supuesto base del sistema de seguridad social vigente, según el cual el mercado laboral genera ocupaciones estables y trayectorias laborales sin mayores discontinuidades, que permiten ahorros previsionales regulares y suficientes. Por el contrario, la flexibilidad laboral aumenta en forma notoria los empleos atípicos y/o precarios y la movilidad laboral, ya sea en lo que se refiere a rotación entre empleos o al paso por períodos de desocupación e inactividad a lo largo de las trayectorias laborales. De esta forma contribuyen a la expansión de trayectorias laborales inestables y discontinuas, las que tan sólo permiten un acceso insuficiente al sistema de seguridad social. La flexibilidad laboral que se apoya en una estructura de relaciones sociales desiguales entre los géneros tiende a precarizar aún más el empleo femenino;

En este contexto de cambio, únicamente las personas que en su vida laboral trabajan en forma continua, a tiempo completo y en formas contractuales “normales”, pueden hoy en día esperar una mínima protección.

Los empleos de corta duración (con contratos a plazo fijo, temporales) obliga a muchos trabajadores y trabajadoras a buscar con mucha frecuencias un nuevo empleo, lo que se les hace cada vez más difícil a medida que aumenta su edad. Podemos preguntarnos si el hecho de que hombres y mujeres se jubilen antes de la edad mínima estipulada, no se vinculará en muchos casos con esta dificultad, que los lleva a tener que aceptar pensiones de vejez más reducidas.

#### **La neutralidad de género**

Por cierto que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es central para el acceso al sistema de pensiones actual, debido a que el mismo se basa fundamentalmente en un régimen de naturaleza contributiva. De allí que la actividad laboral sea la que en buena medida determine la cobertura y el nivel de las prestaciones.

El sistema de pensiones vigente desconoce la existencia e importancia del trabajo reproductivo y social. La división sexual del trabajo así como la menor valoración del trabajo reproductivo y social da lugar a una injusta distribución de oportunidades entre mujeres y hombres.

Entre los múltiples factores que producen efectos negativos sobre los beneficios previsionales de las mujeres, diferentes a los que se observan entre los hombres, y que se vinculan con las oportunidades diferenciadas en el mercado de trabajo y la consideración del trabajo reproductivo, se destacan los siguientes:

- la menor participación de las mujeres en el mercado laboral;
- la segregación del mercado laboral por género;
- una tasa de desempleo más alta que la de los hombres;
- empleos más precarios;
- ingresos promedio bajos;
- Diferencias salariales en puestos de trabajo similares, con igual nivel educativo y experiencia;
- Jornadas de duración inferior a la normal abundan más entre las mujeres;
- la mayor discontinuidad laboral de las mujeres debido a su función específica en la reproducción de la especie y su dedicación a las tareas domésticas y de cuidado asignadas culturalmente al género femenino;
- Retiros del mercado laboral más frecuentes y por un tiempo más prolongado que los hombres;
- la carga global de trabajo de las mujeres (trabajo remunerado y trabajo no remunerado doméstico y de cuidado) que se refleja en un promedio menor de horas remuneradas trabajadas;
- la carga global de trabajo también tiene consecuencias negativas para la salud física y mental de las mujeres;
- la menor edad de retiro del mercado laboral que aumenta los años a financiar por el fondo acumulado, disminuyendo las pensiones.

Estas características de la participación laboral de las mujeres la ponen en desventaja tanto en lo que se refiere al acceso al sistema de pensiones como a poder cumplir con los requerimientos del sistema de capitalización individual.

Entre los resultados de nuestro estudio que ilustran esta situación desmedrada de las mujeres frente al mercado laboral, y que luego se traducen en desventajas en el sistema de pensiones vale destacar: los obstáculos al acceso al sistema de pensiones dada las características de su inserción laboral antes mencionada y el problema de las menores

densidades de cotizaciones de aquellas que están afiliadas, debido a las lagunas previsionales.

Al comparar entre mujeres de distintos grupos socioeconómicos, encontramos que mientras el 14% de las mujeres del grupo socioocupacional más alto nunca cotizó, este porcentaje se incrementa al 20% en los grupos medios y bajos. Estas diferencias se explicarían por la inserción laboral más precaria de las mujeres pertenecientes a grupos socioocupacionales más bajos, en cuanto a situación contractual y a tipo de trabajos que desempeñan. En efecto, la proporción de mujeres del grupo de menores ingresos que no contaban con contrato laboral supera con creces a los porcentajes registrados de grupos altos o medios. Además las mujeres de los grupos bajos se desempeñan como cuenta propia, en los servicios personales, el servicio doméstico, como obrera o personal de servicios. Sus empleos son de corta duración y bajos ingresos, lo que constituye un impedimento para la afiliación.

Vale introducir aquí una reflexión respecto a las propuestas existentes de incorporar, obligatoriamente o no, a los trabajadores por cuenta propia como cotizantes al sistema de pensiones. Difícilmente, por no decir imposible, muchas de las trabajadoras cuenta propia podrían hacerlo, dado que generan muy bajos ingresos y deben priorizar el sustento actual antes que pagar seguros sociales e impuestos como trabajadoras independientes. La afiliación de los trabajadores por cuenta propia al sistema de pensiones de capitalización individual podría ser considerada para las y los profesionales que tienen ingresos relativamente elevados.

Con respecto a la densidad de cotizaciones de las mujeres afiliadas, a las lagunas previsionales que exhiben, tema que ha sido tratado en otras investigaciones, sólo queremos apuntar a ilustrar dos puntos: la incidencia en esa situación que tiene el trabajo reproductivo de las mujeres -maternidad y cuidado de menores, enfermos y adultos mayores -, y la incidencia de la inserción laboral precaria.

Un ejemplo de la primera situación se expresa en las diferencias de trayectorias laborales desarrolladas por las mujeres de 25-44 años según tengan hijos o no. De hecho, el 61% de las mujeres con hijos ha desarrollado en los diez años observados en nuestro estudio un recorrido laboral discontinuo, y tan sólo el 39% ha permanecido todo el período ocupada. Por el contrario, sólo el 41% de las mujeres sin hijos tiene recorridos laborales discontinuos y el 59% ha estado siempre ocupada. Las trayectorias laborales de las mujeres entre 25-44 años que no tienen hijos se asemejan a la de los hombres del mismo grupo de edad. Esto significa que si bien exhiben cambios de empleos, por el contrario no pasan por largos períodos de inactividad como ocurre con aquellas que tienen hijos.

Pero no sólo la maternidad y el cuidado de los hijos obligan a muchas mujeres, en especial de grupos medios y bajos, a abandonar el mercado de trabajo, definitiva o temporalmente. Cada vez se hace más visible el trabajo no remunerado de cuidado de

enfermos y sobre todo de adultos mayores, realizado principalmente por las mujeres.<sup>1</sup> Todo ello afecta la densidad de cotizaciones de las mujeres afiliadas.

Respecto a las lagunas previsionales vinculadas a la calidad del empleo, en nuestro estudio aparecen claramente diferenciadas entre mujeres de distintos grupos socioocupacionales. En efecto, el porcentaje de mujeres de los sectores medios y bajos afiliadas al sistema de pensiones (sea AFP o INP) que exhiben períodos de inactividad y desocupación en sus trayectorias es superior al que muestran las de los sectores altos. Además, en el caso de los dos primeros grupos, estos períodos sin empleo tienen una duración promedio más larga que en el grupo de mayores ingresos.

Por otra parte, el mismo sistema de pensiones en su funcionamiento discrimina a las mujeres:

- El uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo son discriminatorias debido a que aplican a los individuos características basadas en su pertenencia a un grupo, resultando en un efecto negativo para las mujeres.
- Las mujeres que cotizan pagan una comisión por administración de los fondos mayor con relación al salario, dado que la comisión se fija independientemente de la remuneración.
- La densidad de contribuciones requerida para acceder a la pensión mínima para aquellas que cotizan, es difícil de cumplir para muchas mujeres por todo lo antes dicho.
- El monto de contribuciones que pueden llegar a juntar muchas mujeres, debido a los bajos salarios que ellas reciben en general, y en particular en las edades jóvenes.

En resumen podemos decir que:

- El sistema de pensiones de capitalización individual está basado en el supuesto de que el mercado laboral genera ocupaciones estables con remuneraciones constantes y trayectorias laborales sin mayores discontinuidades, que permitan ahorros previsionales regulares y suficientes. Sistema que dado los cambios observados en el mundo del trabajo, en particular la flexibilización laboral de la que antes habláramos, ha quedado obsoleto.

---

<sup>1</sup> Los datos recogidos en una encuesta sobre trabajo de cuidado de salud no remunerado en el hogar realizado por el CEM en el año 2005 muestran por un lado que la mayoría de los cuidadores no remunerados son mujeres y que muchas de las que trabajan, sobre todo en el caso de las pertenecientes a hogares de bajos ingresos, debieron abandonar el mercado de trabajo para poder dedicarse a la atención de quienes en el hogar requerían cuidados sin recibir por ello remuneración alguna. Otras, si bien no abandonaron su empleo tuvieron que reducir la dedicación horaria al trabajo remunerado lo que conlleva la reducción de sus ingresos.

- Las mujeres tienen, con frecuencia, mayores dificultades que los hombres para acceder a empleos que garantizan ahorros previsionales y derechos a prestaciones suficientes. Esto se debe fundamentalmente a que en general, reciben un ingreso o salario promedio menor que los hombres, registran una tasa de desempleo más alta, en el curso de su vida laboral atraviesan por largos períodos de inactividad y se retiran del mercado laboral a una menor edad. Esto incide tanto en el monto de sus ahorros como en el número de años efectivamente cotizados, que en general son significativamente menores que los de los hombres, y resulta en la obtención de menores pensiones de vejez.
- Los cambios socioculturales de amplio alcance que acompañan a las transformaciones económicas y laborales, entre ellos, y muy especialmente, las modificaciones en las relaciones de género asociadas a la creciente inserción de la mujeres en el mercado laboral, entran en conflicto con una institucionalidad laboral y previsional que funciona sobre la base de una división sexual del trabajo que asigna a los hombres el trabajo remunerado – de por vida y a tiempo completo – y a las mujeres el trabajo no remunerado reproductivo – trabajo doméstico y de cuidado. Ejercicio éste último que va de la mano con la “inactividad” o parcial actividad laboral femenina, así como con una inserción laboral menos favorable en términos de estabilidad y calidad del empleo.
- El trabajo no remunerado de cuidado es ignorado por el sistema de pensiones vigente, es considerado “inactividad” no generadora de ingresos, y en consecuencia no se traduce en aportes al sistema de pensiones.
- La interacción entre esta distribución sexual del trabajo que asigna a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidado no-remunerado y a los hombres el trabajo remunerado y la persistencia de concepciones sobre la dependencia de las mujeres de sus maridos – lo que las hace acreedora a beneficios derivados por ser esposa de - se convierte para ellas en una fuente de inseguridad en un mundo donde no sólo los empleos, sino también los matrimonios, se vuelven más inestables. En el caso de una ruptura matrimonial, las mujeres que no trabajan remuneradamente pueden quedar desprovistas de recursos monetarios en la vejez y/o pueden perder parte o todo derecho a recibir una pensión de sobreviviente si su ex marido vuelve a casarse.
- La carga global de trabajo diario de las mujeres que deteriora y desgasta más a las mujeres en especial de sectores medios y bajos, podría ser un motivo para retirarse antes del mercado de trabajo.

## DESAFÍOS

Por todo lo dicho es fundamental, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos, pensar en una política de seguridad social, dentro de una estrategia global. Una seguridad social donde se incluyan políticas de acción positiva que contrarresten las inequidades de género. Para ello es necesario:

- **Introducir cambios de fondo en el sistema de pensiones actualmente vigente, debido a que éste se muestra incapaz de enfrentar las nuevas indefensiones, desprotecciones e inseguridades que nacen en el contexto de profundos cambios económicos, laborales y socioculturales.**
- **Desarrollar un sistema de pensiones combinado: solidario y privado.**

En el sistema de pensiones vigente, el pilar solidario es subsidiario y su accionar se reduce a la entrega de pensiones asistenciales para las personas que no tienen ninguna posibilidad de acceder al sistema de pensiones de capitalización individual; y a garantizar la pensión mínima para aquellos hombres y mujeres que aún habiendo cotizado por al menos 20 años, sus montos provisionales acumulados no alcanzan a este nivel o se agotan muy rápidamente.

El pilar solidario del sistema de pensiones debe dejar de ser subsidiario y destinado sólo a prevenir la pobreza. Por el contrario debe cumplir un papel central y resolver las situaciones de discriminación e inequidades observadas. Inequidades y discriminaciones que cambios en algunos parámetros dentro de la lógica del sistema de capitalización individual no pueden resolver. Dicho en otras palabras, el pilar solidario tiene que garantizar seguridad social para todos - beneficio mínimo garantizado. Se debe buscar soluciones para los actualmente excluidos, para los trabajadores de sectores de ingresos medios y bajos, para los trabajadores independientes – entre los que se encuentran muchas mujeres. El pilar solidario debería compensar en el ámbito previsional a las personas – mujeres y hombres - que han dedicado tiempo al trabajo reproductivo, a la maternidad, cuidado de niños, enfermos y adultos mayores y personas con discapacidad.

El pilar solidario debe plantearse dentro de una estrategia de seguridad social amplia que garantice un derecho en virtud de la calidad de ciudadano o ciudadana, y cubrir situaciones de la vida que dejan desprotegidas a las personas en su vejez: períodos de desempleo, el trabajo reproductivo, la inactividad, formación, estudios.

Esto no impide que se propongan modificaciones al sistema de pensiones de capitalización individual. Es decir que se propongan cambios en algunos parámetros internos, dentro de la lógica de seguro privado, que se traduzcan en una menor

inequidad de género: tabla de expectativas de vida unisex, disminución de las comisiones, etc.

Por último, es importante tener presente la necesidad de que se desarrollen mecanismos que permitan al pilar solidario contar con recursos financieros para cubrir estas desprotecciones.

## **PROPUESTAS PARA SUPERAR LA INEQUIDAD DE GÉNERO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA**

- **Flexibilizar la noción que vincula la seguridad social exclusivamente al trabajo remunerado: construir un sistema de seguridad social básica** que no se fundamenta tan sólo en criterios laborales, sino que considere a las personas a partir de su condición de ciudadanos y ciudadanas.
- **Flexibilizar el carácter contributivo del sistema de pensiones y establecer condiciones de adquisición de derechos menos estrictos:** menos años de cotización y menores montos acumulados requeridos, especialmente para personas con trayectorias laborales interrumpidas, de bajos ingresos y con empleos a tiempo parcial que generan bajas remuneraciones.
- **Reconocer el aporte del trabajo reproductivo no remunerado a la economía y a la sociedad:** Diseñar mecanismos compensatorios para cubrir los años en que mujeres, y también hombres, deben dedicar a las tareas reproductivas y de cuidado de niños, ancianos o discapacitados. La esencia de este planteamiento es que el tiempo dedicado a tareas de cuidado se reconozcan como tiempo de trabajo que permite acumular derechos previsionales.
- Podría pensarse, entre otras alternativas, el **establecimiento de una NUEVA institucionalidad pública** que no sólo distribuya sino que recaude recursos-cotizaciones.

### **Algunas propuestas más específicas:**

- Eliminar el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo, dado que son discriminatorias por aplicar a los individuos características basadas en la pertenencia a un grupo. Esta necesidad se deriva de que el uso de tablas diferenciadas por sexo tiene un efecto altamente negativo para las mujeres en el sistema de capitalización individual.
- Reducir el número mínimo de meses de cotización para evitar la exclusión de amplios sectores de mujeres y evitar incentivos negativos a la cotización de las personas que tienen baja densidad previsional. (necesidad de tomarlo con recaudo para no desincentivar su participación laboral)

- Disminuir los costos de administración de los fondos de pensiones y cambiar la comisión fija, que es regresiva, por una comisión proporcional al monto del aporte previsional.
- El subsidio de desempleo deberá incluir la cotización previsional, lo cual beneficiaría en mayor medida a las mujeres que tienen una tasa mayor de desempleo

**Sobre la propuesta de aumentar la edad de jubilación de las mujeres:** o equiparación de la edad de jubilación entre mujeres y hombres, estimamos que esta debe plantearse teniendo en cuenta la carga global de las mujeres y/o su trabajo reproductivo y el efecto que ello tiene en su salud, en el tiempo que a lo largo de su vida ha tenido para el descanso y otras actividades. Asimismo, hay que considerar el tipo de trabajo remunerado que han desempeñado en su trayectoria laboral – en las condiciones de trabajo – y las diferencias que ello establece entre mujeres de distintos grupos socioocupacionales. Es decir hay que tener en cuenta y compensar lo ocurrido en sus trayectorias laborales y no sólo considerar los posibles beneficios que significa para sus montos acumulados en esos cinco últimos años.