

PROTECCIÓN SOCIAL, PENSIONES Y GÉNERO

EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE



Editores

Fabio M. Bertranou / Alberto Arenas de Mesa



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

PROTECCIÓN SOCIAL, PENSIONES Y GÉNERO

FABIO M. BERTRANOU

A. INTRODUCCIÓN

La reforma estructural a los sistemas de pensiones ha constituido uno de los cambios más profundos e importantes de las políticas sociales implementadas en América Latina durante las décadas de los 80 y 90. Estos cambios han comenzado a analizarse en dimensiones más específicas a las tradicionales, las que generalmente abarcan aspectos económicos y financiero-actuariales. En materia específica de protección social, el análisis de género ha sido escaso y en numerosas ocasiones ha estado ausente de la discusión de políticas en los ámbitos de gobierno, académicos y organismos internacionales¹, asumiéndose implícitamente que dichas reformas son relativamente neutrales en cuanto a sus efectos en hombres y mujeres.

Distintos organismos y agencias internacionales han comenzado recientemente a tomar mayor protagonismo en el tema, en especial la Organización Internacional del Trabajo². La 89ª Conferencia Internacional

1 Algunas excepciones son OIT (1993), van Ginneken (1999) y Arenas de Mesa y Montecinos (1999).

2 Otros que han abordado el tema son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2002) y el Banco Mundial (Banco Mundial, 2002).

del Trabajo del año 2001 tuvo como uno de los principales temas del orden del día una discusión general sobre la seguridad social. La Conferencia abordó diversos aspectos relativos a los sistemas de seguridad social en el mundo moderno destacándose entre ellos el tema de la igualdad de género (OIT 2002). En este sentido, para la OIT la igualdad de género en protección social va más allá de simplemente garantizar un trato igualitario para el hombre y la mujer en el sentido formal (ver Recuadro 1: “Normas internacionales del trabajo e igualdad de género”). Esto significa que debe también existir un trato en relación a las funciones de los géneros en las diferentes sociedades, considerando asimismo que también hay cambios relevantes que se han ido produciendo en el tiempo en numerosas dimensiones del ámbito de la organización del mundo laboral y familiar.

El cambio más significativo y que tiene importantes implicancias para la organización de la provisión de protección social tiene que ver con el nuevo papel de la mujer en el mercado laboral. Este cambio también ha sido acompañado por modificaciones en la estructura del empleo, las relaciones laborales y el aporte del mundo del trabajo en las sociedades modernas. En particular, los sistemas de protección social para la vejez fueron mayoritariamente estructurados en el transcurso del Siglo XX, especialmente al inicio del mismo donde las funciones familiares y laborales de hombres y mujeres respondían a patrones culturales significativamente distintos a los actuales. Además, en los tres o cuatro últimos decenios se ha producido un rápido aumento de la tasa de divorcios y rupturas de vínculos de pareja que tienen profundas repercusiones en la seguridad de los ingresos en la vejez de las mujeres divorciadas y separadas, especialmente si no han contribuido personalmente a un programa de pensiones a través de su trabajo. En tal sentido, si su ex marido vuelve a casarse pueden perder todo o parte de su derecho a recibir una pensión de superviviente.

En numerosos países, pero en especial en algunos de América Latina, los sistemas de pensiones lograron una madurez considerable. De esta manera, por diversos motivos, en especial los demográficos y económico-financieros, los sistemas fueron en el transcurso de los últimos años reformados. Estas reformas han contenido tanto aspectos paramétricos (por ejemplo, el aumento de la edad de retiro) como

estructurales (por ejemplo, la introducción de pilares administrados privadamente y organizados sobre la base de cotizaciones definidas y cuentas de ahorro previsional individual). Lógicamente, toda reforma tiene aspectos que son no neutrales para una sociedad que se conforma heterogéneamente, siendo probablemente la característica distintiva más relevante de dicha heterogeneidad la que corresponde al género.

El presente capítulo introductorio a los estudios realizados en tres países de la región tiene por objeto resumir sucintamente aspectos relevantes de la dimensión de género en el contexto del actual paradigma de reformas de la seguridad social en materia de protección contra los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Los tres países considerados implementaron reformas de distinto tipo en sus sistemas previsionales: Argentina (1993-1994) una reforma mixta preservando un componente público de beneficios definidos; Brasil (1998-1999) una reforma paramétrica no estructural, y Chile (1981) una reforma sustitutiva del régimen contributivo público por uno de capitalización individual.

En las secciones a continuación se pretende identificar en forma resumida aspectos que justifican abordar esta dimensión en materia de protección social. Luego se discutirá, sobre la base de resultados de las encuestas de seguridad socioeconómica (encuestas PSS-ILO) recolectadas en el año 2001 en tres países de la región, las expectativas de la población en edad de trabajar en relación con su protección social durante la vejez. Los resultados de estas encuestas muestran importantes aristas que llevan a reflexionar sobre los principios que guían la actual organización de la provisión de seguridad social. Finalmente se discuten algunas implicancias generales en cuanto a la incorporación de esta dimensión en el debate de las políticas públicas y reformas a los sistemas de protección social en pensiones y programas complementarios a ellos. Con esto último se pretende evitar considerar la discusión de los programas de pensiones de naturaleza contributiva en forma aislada, e integrarlos a una apreciación más comprensiva de los modelos posibles y financieramente viables de protección social.

Recuadro 1

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO E IGUALDAD DE GÉNERO

En los primeros años de la OIT, las normas relacionadas con las mujeres estaban destinadas principalmente a proteger a las trabajadoras en términos de seguridad y salud, condiciones de trabajo y requisitos especiales relacionados con su función reproductora. Con el tiempo, se ha producido un cambio en relación con las normas pertinentes con respecto a las mujeres, pasando de los convenios de protección a los convenios destinados a ofrecer a mujeres y hombres los mismos derechos y oportunidades. La adopción del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), marcó un giro en las actitudes tradicionales relativas a la función de la mujer, y supuso el reconocimiento de que las responsabilidades familiares incumben no sólo a las trabajadoras sino también a la familia y a la sociedad. A mediados del decenio de 1970 surgió un nuevo concepto, más ambicioso, en pro de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todos los terrenos. Este concepto se expresó a través de los debates y textos que surgieron de la 60ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1975. Desde entonces, la protección de las trabajadoras se ha basado en el principio de que debe protegerse a las mujeres de los riesgos inherentes a su empleo y profesión en las mismas condiciones que a los hombres y de acuerdo con las mismas normas que se aplican a éstos. Las medidas de protección especiales que siguen estando permitidas son las que tratan de proteger la función reproductora de la mujer.

La mayoría de los instrumentos de la OIT en materia de seguridad social no contienen disposición alguna que prohíba la discriminación en función del sexo, ya que se adoptaron en una época en que prevalecía la opinión (que a menudo no concordaba con la realidad incluso entonces) de que los hombres eran el sostén de la familia y que las mujeres permanecían normalmente en el hogar cuidando de la familia. Dos convenios sobre seguridad social prohíben, no obstante, la discriminación. Uno de ellos es el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), que estipula que toda contribución deberá ser pagada con respecto al número total de hombres y mujeres empleados por las empresas interesadas, sin distinción de sexo. El otro es el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), que exige la igualdad de trato a todas las personas protegidas, sin distinción alguna por motivos entre otros de sexo, al tiempo que permite a los Estados Miembros que adopten medidas especiales que estén destinadas a satisfacer las necesidades específicas de categorías de personas que encuentran problemas particulares en el mercado de trabajo.

Otros convenios de la OIT no relacionados específicamente con la seguridad social prohíben expresamente la discriminación por motivos de sexo, sobre todo los Convenios núms. 100, 111 y 156 antes mencionados. Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, el Convenio núm. 156 prescribe que deberán adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en lo que concierne a la seguridad social. La Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), recomienda que todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con las medidas relativas a la seguridad social.

La protección de la función reproductora de la mujer está íntimamente ligada a la promoción de la igualdad de género. Las prestaciones del seguro de maternidad son una pieza clave para permitir a las mujeres y a sus familias mantener su nivel de vida cuando la madre no puede trabajar. A través de su historia, la OIT se ha esforzado por garantizar que las trabajadoras disfruten de este derecho, desde la adopción en 1919 del Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), hasta la adopción en 2000 del Convenio sobre la protección de la maternidad (núm. 183) y la Recomendación núm. 191.

Fuente: OIT (2002), pp.81-82.

B. ¿POR QUÉ PREOCUPARNOS DE LA IGUALDAD DE GÉNERO?

Un imperativo actual consiste en adecuar la seguridad social a la realidad del mercado laboral y de la organización familiar moderna. Los cambios ocurridos en estos dos ámbitos varían de país en país, sin embargo, pueden identificarse notorias tendencias. La estructura actual de los sistemas de pensiones se basa fundamentalmente en regímenes de naturaleza contributiva, por lo tanto, la experiencia laboral es la que en buena medida determina la cobertura y el nivel de las prestaciones. Adicionalmente, el tipo de régimen adoptado (contribución definida o beneficio definido) impone condiciones especiales de acuerdo al género del trabajador. Por lo tanto, hay dos dimensiones relevantes con relación a la interacción entre pensiones y género: mercado laboral y tipo de régimen previsional. Estas dos dimensiones, y su interacción, generan efectos no neutrales que pueden potencialmente generar brechas en la

cobertura y el nivel de las prestaciones como así también desigualdades. Estas desigualdades pueden explicarse en términos de la estructura adoptada por el sistema de pensiones, sin embargo, pueden llegar a considerarse socialmente injustas.

En cuanto al mercado laboral, las diferentes tendencias para hombres y mujeres en las tasas de participación, empleo, formalidad y nivel de remuneraciones están también relacionadas con los aspectos demográficos (incluyendo aspectos de la salud) y los incentivos que imponen las condiciones de adquisición de los beneficios previsionales: longevidad, viudez, incidencia de enfermedades crónicas y discapacidades, edades legales de retiro y la posible incompatibilidad entre trabajo remunerado y la recepción de pensiones públicas. Es decir, hay múltiples relaciones a considerar que pueden explicar resultados diversos en cuanto a las necesidades de los trabajadores y sus familias, como también la efectividad misma de los sistemas de seguridad social.

En relación al cálculo de las prestaciones y las diferencias de género, el paradigma de reformas de pensiones dominante durante los 90 consistió en promover el “multipilarismo”, introduciendo crecientemente principios cercanos a la lógica de los seguros privados donde las prestaciones se adecuan a los riesgos individuales o familiares. Este principio es el que acompaña la introducción de los regímenes basado en cotizaciones definidas y cuentas de ahorro individual. Las prestaciones se determinan en relación con el riesgo de sobrevivencia individual/familiar identificado por el sexo del beneficiario y la composición familiar (cónyuge e hijos dependientes). En los regímenes de beneficio definido, tal como tradicionalmente estaban estructurados los sistemas público de reparto, las prestaciones dependen de una fórmula que establece una tasa de reemplazo del ingreso laboral sujeto a contribuciones previo al retiro (por ejemplo, el promedio de los últimos diez años). Esta prestación normalmente se ajusta también de acuerdo a los años de contribuciones realizados. De esta manera, en la fórmula no hay explícitamente parámetros que involucraban la condición de género. Las diferencias en prestaciones surgen por las diferentes edades de retiro o simplemente por las diferencias experimentadas en la trayectoria individual ocurrida en el mercado laboral. Así, evidentemente, existe una importante redistribución implícita de hombres a mujeres, dado que en general estas últimas sobreviven a los primeros y se benefician de tasas de reemplazo efectivas

más altas, debido a que, además, existen reglas de prestaciones mínimas. Una forma de evaluar esto consiste en comparar la estimación del valor presente de las cotizaciones realizadas con las prestaciones percibidas durante todo el ciclo de vida.

El cambio más notorio en los regímenes previsionales se refiere a la introducción de prestaciones basadas en el ahorro individual que imponen una desacumulación de los mismos a través de una fórmula que utiliza explícitamente parámetros relacionados con el género. Las rentas vitalicias que se obtienen a partir de la edad de retiro están directamente relacionadas con la tabla de sobrevivencia por edad y sexo. Esta es una particularidad que introdujeron todas las reformas estructurales de pensiones en América Latina. Sin embargo, es importante notar, que las tablas de mortalidad por sexo han sido generalmente consideradas discriminatorias en otros países desarrollados como Estados Unidos y algunos países europeos.

Una característica relevante en las nuevas legislaciones previsionales de América Latina es el establecimiento de “anualidades conjuntas”, es decir, las prestaciones se calculan no solo sobre la base de la edad y sexo del beneficiario directo, sino también de los dependientes. Es por ello que en cierta forma se produce alguna redistribución hacia dentro de la familia, debido a que la posible discriminación contra la mujer, por su mayor expectativa de vida, es compensada por el menor beneficio que obtiene el hombre al contar con un cónyuge. De esta manera, las diferencias más notorias resultan al comparar las prestaciones que obtendrían un hombre y una mujer solteros que tienen una trayectoria laboral similar. En el caso de los cónyuges, los efectos de las tablas por sexo tienden a compensarse por el requisito legal de considerar al cónyuge para el cálculo de la prestación.

Otro de los temas relevantes se refiere a las diferencias en cobertura por género. Los motivos y preocupaciones antes expuestos con relación a la forma que se organiza la provisión de la protección durante la vejez quedan evidenciados en la tendencia que han ido teniendo variables relevantes, como la cobertura en los países que han reformado sus sistemas. Este tema es además, por sí mismo, un aspecto importante para abordar en cuanto a la igualdad de género. Un caso interesante se refiere a Chile, debido a que no sólo estableció la reforma más radical en la región, sino también porque el desempeño económico luego de la misma

ha sido destacable y, por lo tanto, el entorno macroeconómico no ha afectado negativamente el desempeño general del sistema previsional.³

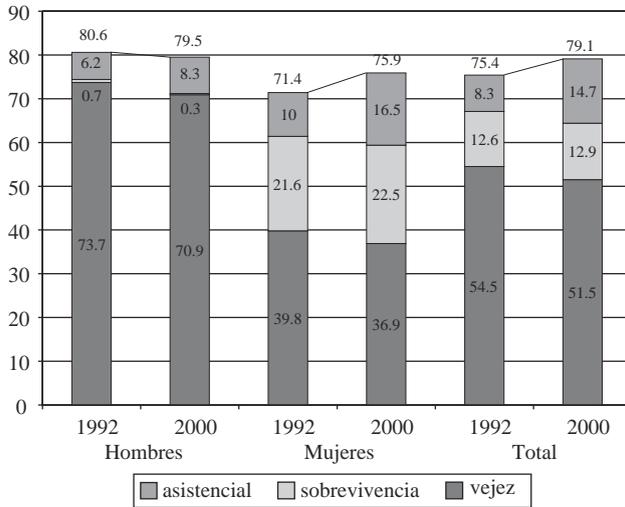
En cuanto a la cobertura hay dos aspectos relevantes para observar: composición y evolución. En cuanto al primero, el caso de Chile puede utilizarse como ejemplo para realizar una caracterización del tema. En este país, los hombres muestran mayor cobertura en los programas contributivos que atienden a los riesgos de vejez (gráfico 1). Para el año 2000, la cobertura de hombres alcanzó a un 70.9%, mientras que para las mujeres 36.9%. Esto se debe a la mayor presencia pasada de los varones en el mercado laboral, sin embargo, esta brecha se ve compensada por la mayor cobertura de las mujeres en relación con los riesgos de sobrevivencia (22.5% contra 0.3%). En el caso de Chile, esta última brecha es particularmente mayor a otros países, debido a que el varón no tiene derecho a pensión de sobrevivencia, a menos que sea inválido. En relación a esto último, puede decirse que este tipo de legislación podría considerarse como discriminatoria para los hombres.

En cuanto a la evolución de la cobertura, es importante previamente mencionar que en Chile, al igual que en otros países, las reformas han tendido a fortalecer el carácter contributivo del sistema estableciendo condiciones de adquisición más estrictas (por ejemplo, mayor tiempo de contribución para acceder a las prestaciones o garantías públicas) o ligando más estrictamente las prestaciones al volumen de las contribuciones. De esta manera, si uno observa la evolución de la cobertura para los adultos mayores (más de 65 años) entre 1992 y 2000, la cobertura del régimen contributivo ha caído, siendo esta reducción similar para hombres y mujeres. Por otro lado, la cobertura del régimen no contributivo ha aumentado tanto para hombres como para mujeres, aunque la mayor proporción de beneficiarios de este tipo de prestaciones continúan siendo mujeres. De esta forma, la cobertura total ha aumentado debido a que el incremento de las prestaciones no contributivas fue mayor a la reducción de las contributivas, mostrándose una reducción de la brecha

3 Todavía es materia de debate si realmente existe algún grado de causalidad entre reforma previsional y desempeño macroeconómico, en particular por el impacto de la reforma en el ahorro, el desarrollo del mercado de capitales y la generación de nuevos instrumentos financieros. Pareciera que la causalidad en relación con los últimos es más difícil de rechazar que con relación al ahorro nacional, debido a los fuertes costos de transición que han implicado las reformas.

Gráfico 1

CHILE: COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES
65 AÑOS Y MÁS, 1992-2000, ENCUESTA CASEN



de cobertura entre hombres y mujeres adultos mayores (de 9.3 puntos porcentuales a 7.6). Por lo tanto, cabe la reflexión respecto a cuál será la evolución futura de la cobertura y el peso del pilar contributivo *vis-à-vis* el no contributivo, así como también el número de beneficiarios (por género) que accederá a la pensión mínima establecida para el componente contributivo.

C. ¿QUÉ EXPECTATIVAS TIENEN HOMBRES Y MUJERES RESPECTO A LA PROTECCIÓN SOCIAL DURANTE LA VEJEZ?

Al abordar el problema de la protección social se presta principalmente atención a los indicadores de cobertura y la proyección de los mismos, junto al nivel posible de las prestaciones, sobre la base de distintos supuestos de comportamiento de variables del mercado laboral y la economía. De esta forma se evalúa cuál es la efectividad de los sistemas de seguridad social con relación al objetivo de protección financiera durante la vejez. Escasamente se toma en cuenta la real percepción de

los trabajadores y sus familias respecto a las expectativas del sistema. Debido a que en general los sistemas de pensiones se articulan sobre la base de una combinación de programas contributivos y no contributivos, las expectativas juegan un papel fundamental en las decisiones de los trabajadores con relación a participar del sistema y establecer cierta continuidad en las contribuciones.

La encuesta PSS realizada por la OIT en el año 2001 en tres países de la región para evaluar la seguridad socioeconómica de las personas, brinda una excelente oportunidad para analizar las expectativas con relación al sistema de protección social, en particular respecto a los programas de pensiones. La encuesta PSS (ver Recuadro 2) relevó, entre numerosas variables, preguntas referidas a la expectativa de ingreso previsional y estándar de vida durante la vejez. Si bien hay numerosas dimensiones para analizar con relación a estas preguntas, en particular se destacan aquí las diferencias entre hombres y mujeres. De esta manera, los resultados reafirman las dificultades que las mujeres parecen encontrar en el mercado laboral y que se traducen en peores expectativas de lograr los requisitos para contar con una pensión por derecho propio.

A partir de los resultados de las encuestas mencionadas puede afirmarse que las mujeres son en promedio más pesimistas que los hombres con relación a sus expectativas de ingreso previsional. En Argentina, un 44.6% de las mujeres entre 15-64 años señaló que tenía una expectativa muy baja o ninguna en cuanto a la posibilidad de cumplir los requisitos para lograr una pensión. Esto se compara con un nivel de pesimismo similar del 32.7% para los hombres. En Brasil y Chile las diferencias entre géneros no son tan marcadas, sin embargo, las mujeres mantienen menos expectativas que los hombres: 31.8% contra 19.8% y 35.1% contra 23.1%, respectivamente (gráfico 2). Estas diferencias se mantienen aun cuando solo se consideran las mujeres y hombres que se encontraban empleados al momento de la entrevista. Además, las expectativas empeoran y en algunos casos la brecha entre géneros aumenta a medida que las personas avanzan en el ciclo de vida. Es decir, cuando las personas se acercan a la edad de retiro, las expectativas de lograr los requisitos para obtener una pensión bajan. Esto podría explicar, al menos en parte, el hecho que numerosas personas a esa edad abandonan o quedan marginadas del mercado laboral formal con protección de la seguridad social.

Recuadro 2

ENCUESTA PSS EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

La OIT comenzó las encuestas sobre seguridad de las personas en el año 2000. Se trata de encuestas de hogares realizadas bajo la forma de entrevistas individuales. La mayoría de las preguntas están dirigidas a adultos, y se relevan las respuestas de un adulto por hogar. El objetivo principal de estas encuestas es recoger directamente las declaraciones de las personas. En efecto, se considera que además de fundarse en la experiencia y las opiniones de las autoridades nacionales, los investigadores y los organismos internacionales, era también necesario recopilar informaciones directamente de las personas sobre sus expectativas y opiniones en lo que se refiere a la seguridad socioeconómica. Esto fue el motivo por el cual se crearon las encuestas sobre la seguridad de las personas –aprender de las personas mismas–, a fin de elaborar recomendaciones de política adecuadas en esta materia.

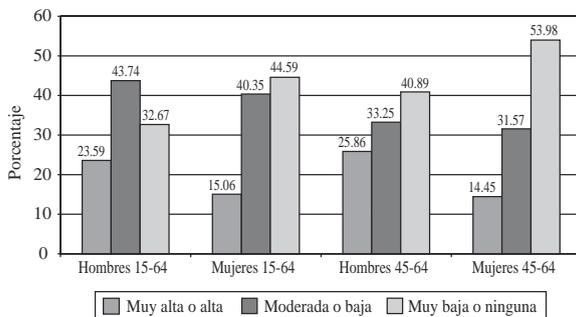
La encuesta PSS (*Peoples' Security Survey*) para Argentina, Brasil y Chile se relevó en las principales áreas urbanas de estos países en el año 2001. Las mismas consistieron en muestras de acuerdo a proporciones poblacionales para individuos entre 15 y 64 años. El principal objetivo de la encuesta fue relevar aspectos relacionados con la seguridad de ingresos: nivel, tendencia, regularidad y expectativas. También se relevaron aspectos que tienen que ver con otras dimensiones de la seguridad socioeconómica en el empleo, la representación, la capacitación y las condiciones de trabajo.

Fuente: OIT (2002) <http://www.ilo.org/ses>

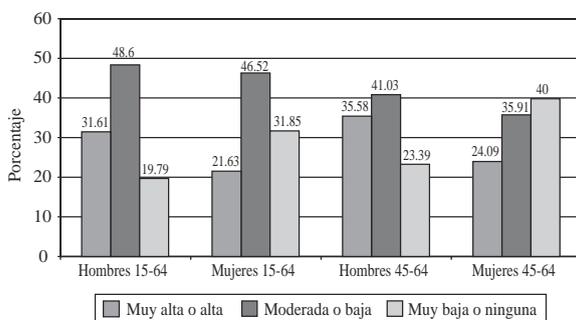
Un aspecto interesante adicional que entregan las encuestas PSS que contrastan con los resultados anteriores se refiere al resultado de una pregunta referida a las expectativas en relación con el estándar de vida durante la vejez. Si bien las mujeres reportan no esperar mayoritariamente contar con altas probabilidades de un ingreso previsional, las mismas efectivamente reportan tener igual o mejor expectativa de estándar de vida que los hombres. El gráfico 3 muestra el resultado de esta pregunta para los tres países considerados reportándose la proporción de personas entrevistadas que respondió tener expectativas malas o muy malas con relación a su estándar de vida durante la vejez. En Argentina, la proporción de hombres y mujeres con expectativas negativas era similar (34%) si se considera la población entre 15-64 años, sin embargo, los hombres son más pesimistas si se considera la población entre 45-64 años. En

Gráfico 2

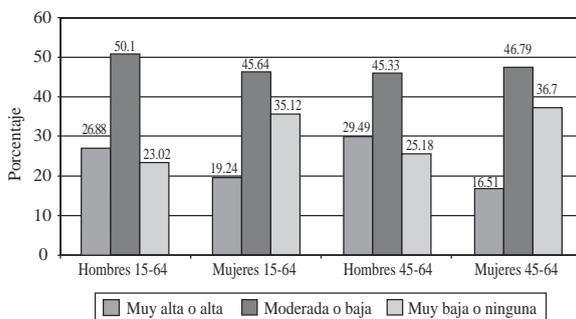
ARGENTINA: EXPECTATIVA INGRESO PREVISIONAL POR GÉNERO
Encuesta SES-ILO 2001



BRASIL: EXPECTATIVA INGRESO PREVISIONAL POR GÉNERO
Encuesta SES-ILO 2001



CHILE: EXPECTATIVA INGRESO PREVISIONAL POR GÉNERO
Encuesta SES-ILO 2001



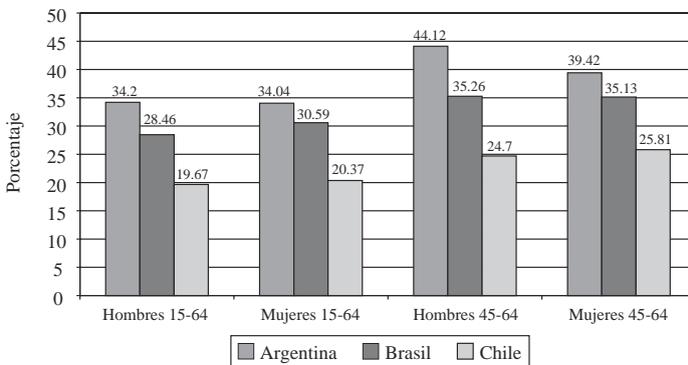
Brasil, los niveles de pesimismo son menores pero no muestran diferencias entre géneros, al igual que Chile, que además muestra índices en promedio aún menores.

En resumen, las mujeres son menos optimistas que los hombres en relación a las expectativas de contar con un ingreso previsional cuando lleguen a la vejez. Estas diferencias se mantienen aún para las mujeres que estaban ocupadas en el momento de la entrevista. Sin embargo, en cuanto a las expectativas referidas al estándar de vida durante la vejez, las diferencias no son tan marcadas y, por el contrario, las mujeres parecen ser igual o más optimistas que los hombres. Este paradójico resultado podría estar explicado por un par de motivos. Por un lado, puede deberse al hecho que la unidad básica de protección social es la familia y que seguramente se producen mecanismos de solidaridad hacia adentro de la misma. Estos mecanismos de redistribución en términos de la protección de ingresos se producen mayoritariamente de hombres a mujeres. La segunda razón en cuanto a la ausencia de brechas en las expectativas que desfavorezcan a las mujeres es el resultado de la adopción de programas de protección que proporcionalmente favorecen más a este género, por ejemplo, las pensiones asistenciales (Bertranou *et al.*, 2002).

Gráfico 3

ARGENTINA, BRASIL Y CHILE: EXPECTATIVA DE ESTÁNDAR DE VIDA MALO O MUY MALO DURANTE LA VEJEZ, POR GÉNERO

Porcentaje de la Población Total Encuestada - Encuesta SES-ILO 2001



D. REFORMA PREVISIONAL Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: CONSIDERACIONES PARA UNA AGENDA EN MATERIA DE PENSIONES Y GÉNERO

Argentina, Brasil y Chile adoptaron diferentes criterios para la reforma de pensiones, estableciendo los dos primeros reformas estructurales de carácter sustitutivo y mixto respectivamente, mientras que el último realizó una reforma de carácter no estructural. Al contrario que Chile y Argentina, Brasil no introdujo un régimen de contribuciones definidas administrado privadamente y optó por reformar el sistema público.⁴

Una de las formas de evaluar el desempeño del sistema de pensiones y su capacidad para brindar una adecuada cobertura de los riesgos de vejez es considerar como indicador relevante la tasa de sustitución o reemplazo de la prestación, es decir, la proporción del salario en actividad que sustituye o reemplaza el beneficio previsional. Lógicamente, este es un concepto aplicable a los esquemas de naturaleza contributiva. Sin embargo, hay otras dimensiones importantes a tener presentes, pero que van más allá de los objetivos de este trabajo, debido a que la crisis de financiamiento de los sistemas ha requerido la necesidad de cubrir las erogaciones de los sistemas contributivos con rentas generales. Es decir, por un lado los sistemas basados en cotizaciones se han vuelto más contributivos en términos de requerir más años de contribución, sin embargo, requieren cada vez más mayores recursos que provienen desde fuera del sistema, en general a partir de impuestos directos a la renta y, particularmente, aquellos indirectos al consumo. El caso que mejor caracteriza esto es el de Argentina, ya que debido a diversos factores que incluyen, entre otros, a los costos de transición de la reforma estructural, cuenta con un régimen público que se financia en más de un 70% con impuestos. Es decir, una proporción menor se financia con cotizaciones, imponiendo de esta forma severos cuestionamientos respecto al impacto distributivo de dicha política, que naturalmente entregará efectos regresivos desde el punto de vista de la distribución del ingreso.

4 Los estudios de Rofman y Grushka (2003), Rocha da Silva y Schwarzer (2003) y Arenas de Mesa y Gana (2003) resumen las principales características de las reformas introducidas en los respectivos países.

En relación a la dimensión de género, la protección social durante la vejez en América Latina, medida a través de las pensiones percibidas por vejez, es generalmente menor para las mujeres que para los hombres. Esto es el resultado de la característica eminentemente contributiva de los sistemas de seguridad social en donde las trayectorias laborales se diferencian entre géneros. Las mujeres han tenido, y siguen manteniendo, menores tasas de participación y más bajos perfiles de ingresos, consecuentemente menores ahorros previsionales y derechos a prestaciones y garantías públicas. Los motivos para este peor desempeño en el mercado laboral son ampliamente conocidos: segregación ocupacional, mayores tasas y períodos de desempleo, mayor informalidad en el trabajo asalariado, interrupciones en la historia laboral para atender los períodos de maternidad, mayores responsabilidades en el cuidado de miembros familiares discapacitados y adultos mayores, etc. A pesar de ello, los sistemas de protección social han sido normalmente diseñados para otorgar una provisión de seguridad de ingresos que compensen los efectos que producen los regímenes estrictamente contributivos. Las garantías de pensión mínima, las condiciones más ventajosas de adquisición de los derechos (menores edades de retiro y años requeridos de contribución), las prestaciones no contributivas y/o asistenciales, son los principales ejemplos de programas que favorecen particularmente a los trabajadores y familias de menores ingresos laborales, en donde las mujeres están proporcionalmente más representadas que los hombres.

La otra fuente generadora de brechas en la cobertura de protección social durante la vejez se refiere a la introducción de nuevas formas de cálculo de los beneficios previsionales en los sistemas reformados de pensiones. La introducción de regímenes de contribución definida en cuentas individuales conjuntamente con el cálculo de las prestaciones sobre la base de tablas de mortalidad por sexo lleva a que se produzca una brecha entre hombres y mujeres que socialmente puede considerarse injusta. Dos trabajadores con el mismo perfil laboral, que se retiran a la misma edad, pero que los diferencia el sexo, tendrán prestaciones diferentes justificadas solo en esta última variable: si el trabajador es mujer será desfavorecida con relación al hombre por su mayor expectativa de vida y, por lo tanto, un período de desacumulación de los ahorros mayor. Sin embargo, estas brechas son amenguadas, debido a que las prestaciones correspondientes a los regímenes privados (rentas

vitalicias) corresponden a “anualidades conjuntas”, es decir, se incorpora en el cálculo de la misma la expectativa de vida del cónyuge o hijos dependientes. De esta forma, los efectos en los matrimonios tienden a compensarse, mientras que son más evidentes en el caso de trabajadores y trabajadoras solteros sin hijos dependientes a cargo.

Los estudios para Argentina, Brasil y Chile permiten comparativamente evaluar la situación de los géneros en tres importantes reformas de la región. En cada uno de los casos se estimaron las tasas de reemplazo de los sistemas reformados y las brechas resultantes de la introducción de nuevas formas de cálculo de las prestaciones. Un aspecto importante para resaltar, y que va más allá de los objetivos de este trabajo, se refiere a que dentro de los géneros también existe una enorme heterogeneidad que debe ser considerada. De esta forma, las políticas de “acción afirmativa” para con las mujeres (por ejemplo, utilización de tablas unisex o garantías de pensión mínima) o para con los hombres (por ejemplo, acceso al derecho de pensión por viudez), deben ser consideradas complementarias a otras políticas de protección social en un contexto que contemplen acciones que privilegien el bienestar de los sectores marginados de la misma.

Las estimaciones realizadas en los mencionados estudios y la evaluación del perfil de protección social provisto por los sistemas en los tres países considerados son, en parte, corroborados por las encuestas de seguridad socioeconómica PSS realizadas por la OIT en el año 2001. Las mujeres tienen peores expectativas en cuanto a la posible percepción de una pensión por derecho propio durante la vejez. Sin embargo, para las expectativas en cuanto al estándar de vida durante la vejez, no existen mayores diferencias por género. Podría especularse que éste es resultado del hecho que la unidad básica de protección social es la familia y que existen importantes redistribuciones hacia adentro de la misma, en particular, de hombres a mujeres. Además, esta ausencia de brechas en las expectativas que desfavorezcan a las mujeres es el resultado de la adopción de programas de protección que proporcionalmente favorecen más a este género. De esta manera, la política social y los programas de protección social deben contemplar en forma permanente esta dimensión no solo con el objeto de extender la seguridad social a todos sino para que esta sea realizada en forma igualitaria entre los géneros.

REFERENCIAS

- Arenas de Mesa, A.; Montecinos, V. 1999 “The privatization of social security and women’s welfare: Gender effects of the Chilean reform”, en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 3 (Pittsburgh, The Latin American Studies Association), otoño.
- Arenas de Mesa, A.; Gana, P. 2003 “Protección social, pensiones y género en Chile”, capítulo IV de este volumen.
- Banco Mundial, 2002 “*The gender impact of pension reform: a cross-country analysis*” (Washington D.C., Banco Mundial).
- Bertranou, F. M. 2001 “Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options?”, en *World Development*, Vol. 29, N° 5 (Oxford, Pergamon Press).
- Bertranou, F. M.; Solorio, C.; van Ginneken, W. 2002 (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- CEPAL, 2002 *Proyecto impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina* (Santiago, CEPAL).
- OIT, 1993 “Social security and social protection: Equality of opportunity between men and women”. Tripartite Meeting of Experts on Social Security and Social Protection: Equality of Opportunity between Men and Women (Ginebra, OIT).
- _____ 2002 *Seguridad social. Un nuevo consenso* (Ginebra, OIT).
- Rocha da Silva, E.; Schwarzer, H. 2003 “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Brasil”, capítulo III de este volumen.
- Rofman, R.; Grushka, C. 2003 “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”, capítulo II de este volumen.
- van Ginneken, W. 1999 *Pensions for women in the informal economy: Options for developing countries*, Workshop on Social Protection for Women in the Informal Economy (Ginebra, OIT).