

► **Care, inégalités et politiques aux Suds**

Sous la direction de Natacha Borgeaud-Garciandía,
Nadya Araujo Guimarães et Helena Hirata



La compensación del cuidado en los sistemas de pensiones en América Latina

Laura Pautassi

Flavia Marco Navarro

RESUMEN

El artículo analiza la incorporación de medidas compensatorias en los sistemas de seguridad social en países de América Latina, a partir de una revisión del reconocimiento del cuidado como derecho en los sistemas de pensiones en cinco países: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Se trata de medidas de compensación que se traducen en un reconocimiento efectivo que retribuye a las mujeres por su dedicación al cuidado no remunerado y visibiliza el impacto que el cuidado tiene en la trayectoria laboral de las mujeres y en su historia previsional. El artículo se basa en una investigación realizada para la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), con procesamientos propios de fuentes estadísticas oficiales de los países. Se concluye con un llamado al cumplimiento de las obligaciones estatales en base a la vinculación entre derecho al cuidado y a la seguridad social.

PALABRAS CLAVE

cuidado, seguridad social, derechos

Introducción

Los sistemas de seguridad social de América Latina han tenido desarrollos dispares que se traducen en distintos modelos, grados de institucionalidad y de cobertura. Sin embargo, en todos los países de América Latina, los sistemas son de tipo contributivo, obligatorios pero selectivos, ya que el acceso a las prestaciones está ligado a la calidad de trabajador o trabajadora y más precisamente, se encuentran vinculados al salario.

Concordantemente, 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. Lo que ha predominado en la seguridad social, tanto a nivel normativo como en su traducción institucional, es precisamente una mirada sesgada y androcéntrica, que no solo 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, que de lo contrario tendría que estar a cargo del Estado. Así, las mujeres en América Latina y el Caribe han subsidiado a las políticas sociales y a los Estados, a costa de su bienestar y con fuerte impacto sobre sus trayectorias laborales y vitales.

En este artículo,¹ abordamos los países de la región que han integrado, de manera reciente, algún mecanismo de compensación del cuidado no remunerado en sus sistemas de pensiones. Estos países son: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Entendemos por medidas de compensación, 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.

1 El artículo se basa en el estudio: Marco, F. (Ed.), Giacometti, C., Huertas, T., Pautassi, L. (2019). *Medidas Compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*. OISS. <https://oiss.org/wp-content/uploads/2019/03/OISS-2019-Medidas-compensatorias-de-los-ciudadanos-no-remunerados-res.-baja.pdf>

1. Derecho al cuidado y a la seguridad social

El reconocimiento de la relevancia del cuidado es relativamente nuevo en América Latina. En primer lugar, como consecuencia de la inserción femenina en el empleo, que se inicia de manera sostenida desde mediados de los años 1980 en adelante, salen a la luz las innumerables tareas de cuidado que realizan las mujeres y la presencia de la doble jornada laboral empieza a tensionar la dinámica de los hogares y las relaciones sociales. Así, el trabajo de cuidado invisiblemente resuelto por siglos por las mujeres, se consolida con señales ineludibles de ruptura epistemológica y empírica del concepto de trabajo.²

La injusta división sexual del trabajo –en el continente más desigual de la tierra– se conforma como un círculo reproductor de la pobreza y la desigualdad, que se instala como un nudo crítico para su superación y para activar el desarrollo económico de América Latina (Rico, 2014). Es en este contexto que el cuidado ingresa en la agenda pública de la región, de manera autónoma de las condiciones de empleo de las mujeres y las persistentes discriminaciones en el mercado de trabajo, y adquiere una relevancia política notable, particularmente por el ingreso de actores novedosos, como Ministerios de Desarrollo Social, Infancia, Salud y ya no exclusivamente por impulso de los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) en conjunción con demandas feministas, movimientos de mujeres, organizaciones de defensa de derechos de las personas con discapacidad y personas mayores. En paralelo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con sus 17 Objetivos (ODS) reconoce el cuidado como condición indispensable para alcanzar la igualdad de género, el empoderamiento femenino y se presenta como una de las prioridades para los Estados como parte de la agenda global (Naciones Unidas, 2015).

2 La literatura lo ha definido de diversas maneras, tanto como *crisis del cuidado* (CEPAL, 2009: 173) Rico (2011) *care boom* o la década del cuidado (Pautassi, 2016), la injusta organización social del cuidado (Marco Navarro & Rico, 2013; Razavi, 2007; Sojo, 2011), configuraciones problemáticas (Lamas, 2018), y a ello se suma la importante producción de las economistas feministas (Folbre, 2001; Pérez Orozco, 2014; Rodríguez Enríquez, 2012) y los estudios en torno a la institucionalidad (Rico & Robles, 2016) y en el caso de las personas mayores (Borgeaud-Garciandía, 2013).

Esta agenda de cuidado “autóctona” en América Latina, incluye el reconocimiento del cuidado como derecho humano, que permite desvincularlo de otras condiciones de acceso, como la condición de trabajador/a asalariado/a formal, y activar una serie de obligaciones para el Estado y para terceros responsables. Así, y en el marco de las sucesivas Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe,³ que nuclea los gobiernos, los MAM, las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil junto con los organismos del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, avanzaron en reconocer que existe un “derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado” (Pautassi, 2007) pasando a reafirmar no solo su relevancia sino las obligaciones que trae aparejadas.

El aspecto notable es que esta agenda se encuentra separada de una reivindicación más robusta de las condiciones de trabajo para las mujeres en el empleo y de la seguridad social, y en el marco de un proceso de profundas transformaciones demográficas, socioculturales, políticas y económicas que inciden de manera directa sobre las necesidades y demandas de cuidado, y condicionan las formas para su resolución, afectando las trayectorias laborales de las mujeres, que en muchos casos, se encuentran atravesadas por múltiples situaciones de acoso laboral y violencias de género (Gherardi, 2016).

En otros términos, la histórica denuncia de la “naturalización” del trabajo de cuidado en las mujeres y su asignación exclusiva e intensiva,⁴ no ha sido lo suficientemente cuestionada en el debate público, inclusive es menor la fuerza argumentativa en torno a la necesidad de su distribución y la responsabilidad compartida con los varones de sus familias (Pautassi, 2018) como tampoco se ha incluido en la promoción de reformas laborales y de seguridad social. En este último caso, las coberturas operan, en general, a partir de la presencia de seguros sociales que se basan en impuesto al salario y vinculados a la condición

3 América Latina y el Caribe es la única región del mundo que se reúne sistemáticamente desde hace cuarenta años para debatir temas de género, promover consensos y acompañar la toma de decisiones para la promoción de la autonomía de las mujeres en el marco de la Conferencia de la Mujer (CEPAL, 2017).

4 Las encuestas del uso del tiempo muestran que los varones siguen participando minoritariamente en el trabajo de cuidado, con mayor disposición hacia el cuidado de sus hijos e hijas, lo que decrece en relación con las tareas de limpieza del hogar y es prácticamente nula en relación con el cuidado de sus progenitores adultos (Durán & García Diez, 2013).

de empleo formal. Para que se efectivicen dichas prestaciones, es necesario que cada trabajador/a y su empleador/a aporten al sostenimiento del sistema ya que de lo contrario el mismo no opera. Es decir, hay derecho en la medida que se aporte, constituyendo la base del sistema contributivo.

El núcleo de desigualdad lo constituye quienes no aportan regularmente al sistema, especialmente en el caso de las mujeres, bajo la paradoja que son quienes sostienen la reproducción cotidiana de la fuerza de trabajo. Allí, el aporte de la economía feminista ha sido contundente, ya que ha permitido aclarar que la producción de mercancías no incorpora únicamente trabajo productivo remunerado, sino centralmente trabajo de reproducción no remunerado. De esta forma, tal como ha señalado Picchio (1999: 220) la reproducción se encuentra entrapada entre un salario dado y las necesidades, todo lo cual remite a una estructura de poder asimétrica atravesada por múltiples discriminaciones de género, clase y raza, que a su vez hace que una relación inversa entre salarios y beneficios se transforme en una relación directa entre trabajo de cuidado no remunerado y beneficio.

En la seguridad social, tanto en relación con aspectos político administrativos como doctrinarios no se ha abordado el cuidado. Por el contrario, resulta notoria la falta de consideración de los nuevos paradigmas laborales y protectorios donde el trabajo de cuidado debería tener un tratamiento integral en materia de seguridad social, perdurando una suerte de división implícita entre esta y las regulaciones civiles. Precisando: a las históricas regulaciones que incluyeron medidas de conciliación trabajo-familia en el marco de la legislación laboral, circunscriptas a modelos productivos hoy obsoletos, se sumaron cambios regulatorios vinculados a la ampliación de prestaciones, como el aumento de días de licencia por maternidad y paternidad, o sistemas de asignaciones y transferencias monetarias, inclusive para trabajadores informales, sin una revisión integral para promover una seguridad social que incluya la consideración del cuidado como trabajo y derecho humano. Se continúa con una delegación implícita en las regulaciones civiles vinculadas con el matrimonio, como ámbito privado, y no se ha incorporado en su dimensión social y laboral.

En otros términos, la emergencia del cuidado dentro de la agenda regional es clara, con estrategias específicas a nivel de los actores locales en cada uno

de los países, que han definido cursos de acción para su incorporación a nivel de reformas legislativas o por vía de la exigibilidad de su provisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, con una fuerte impronta en algunos países desde un enfoque de derechos humanos, y en otros se vislumbra un escenario judicial atravesado por demandas en torno al reconocimiento del alcance del cuidado como derecho humano o de medidas compensatorias.⁵

Al respecto, y tal como se analiza en los próximos apartados en base a la evidencia empírica disponible en cinco países, este reconocimiento del derecho al cuidado en seguridad social opera a partir de medidas puntuales adoptadas, pero no ha implicado aún la construcción de procesos de reformas integrales con enfoque de género y derecho. El histórico reconocimiento de derechos derivados de las mujeres en la seguridad social – por el trabajo o por el vínculo legal con un trabajador- sin un reconocimiento íntegro de su condición de persona productiva y que aporta directamente a la reproducción social, potencia las asimetrías y discriminaciones de género existentes. De allí la relevancia de la conceptualización actual del cuidado como derecho humano de cada persona con total independencia de cualquier condición o posición que ocupe, y que no se concentre solo en las mujeres. El problema es que no se ha establecido aún, como parte constitutiva de un sistema protectorio, el reconocimiento de un derecho humano al cuidado para cada persona, varón o mujer, y que replique en un sistema que reconozca ese aporte y lo traduzca en una posición de aportante regular de la mujer.

2. Mecanismos de compensación y diseño de los sistemas de pensiones

La diversidad de situaciones en los países seleccionados es considerable. Así, por ejemplo, en Bolivia un 16% de las mujeres se encuentra afiliada al sistema de pensiones, mientras que en Uruguay se trata del 76%; los mercados laborales tienen características muy distintas, como también las estructuras jurídicas e institucionales de los sistemas previsionales.

5 Recientemente en Argentina, y tras la reforma de Código Civil en 2014 se introdujo la compensación económica ante el divorcio, y existen ya sentencias judiciales que reconocen su aplicación, M. L., N. E. c/D. B., E. A. s/FIJACION DE COMPENSACION ARTS. 524, 525 CCCN, Buenos Aires, 17 de diciembre 2018.

La situación demográfica de la región también es diversa y los países abordados dan cuenta de ello. Mientras que Uruguay es de los países más envejecidos, con un 20% de población de más de sesenta años, Bolivia y Ecuador son de los más jóvenes con un 9% de población de estas edades. Brasil está en el promedio regional con un 11% y Chile tiene un 15%. A su vez, el promedio regional de población menor de catorce años es de 26%, proporción superada por Bolivia (32%) y Ecuador (29%), mientras que Brasil, Chile y Uruguay están por debajo.

De este modo, en Uruguay la estructura demográfica se asemeja más a la media europea, mientras que Bolivia o Ecuador están más avanzados en la transición demográfica que el promedio africano pero menos que la media asiática.⁶ En consecuencia, las necesidades de cuidado divergen notablemente entre países.

En todo caso, el ritmo del envejecimiento en los países aun jóvenes está sucediendo de manera mucho más acelerada y este proceso ejerce presión sobre las restricciones fiscales. Por cierto, esta presión está presente también en los países con mayor proporción de población mayor en la región, como Argentina o Uruguay, desde hace ya tiempo, en circunstancias en que en épocas de crisis y de restricciones fiscales las dinámicas familiares del cuidado se ven afectadas, con mayor recarga de trabajo para las mujeres.

A continuación, sintetizamos las características de los sistemas previsionales abordados y sus mecanismos de compensación del cuidado, considerando que cada mecanismo no puede analizarse de forma aislada sino en vinculación con los sistemas en que se insertan, lo que, por otra parte, no permite realizar comparaciones entre países.⁷

6 División de Población de Naciones Unidas, 2017. <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/> (consultado en Marzo de 2020).

7 En el estudio que antecede a este artículo, se procesó y analizó información proveniente de bases armonizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para las tendencias regionales; luego en cada país se utilizaron estadísticas sobre brechas de género en empleo y seguridad social, provenientes de Encuestas de Hogares y Registros Administrativos de los organismos nacionales de Seguridad Social.

2.1. Estado Plurinacional de Bolivia

En el año 2010, Bolivia reforma su sistema de pensiones (Ley N° 065), que había sido implementado en 1997 cuando se reemplaza un sistema de reparto y beneficio definido por uno de capitalización individual (CI). El sistema de CI redujo el acceso y el monto de las jubilaciones, especialmente de las mujeres, insertas mayoritariamente en la economía informal o dedicadas exclusivamente al trabajo no remunerado del hogar.

La Constitución Política del Estado (2008) reconoce el derecho a la seguridad social, estableciendo el deber del Estado de garantizar el derecho a la jubilación con carácter universal, solidario y equitativo. Establece, además, que la dirección y administración de la seguridad social es competencia únicamente estatal.

Por ello, la reforma del 2010 estatiza la industria de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), pero mantiene el sistema de CI, agregando un fondo y una pensión solidaria. Sin embargo, estas entidades privadas siguen operando en el país puesto que la transferencia de los fondos previsionales a la Gestora Pública de Seguridad Social no se ha hecho efectiva en los nueve años de vigencia de la norma; es decir que la administración estatal no se ha concretado.

Los porcentajes de cotización se mantuvieron, con algunos cambios. Los trabajadores y trabajadoras aportan el 10% de su remuneración más el 1,71% por la prima de riesgo común, 0,5% por comisión de administración y se adiciona otro 0,5% para el fondo solidario que financia la pensión solidaria instituida con esta reforma. Los grupos de mayores ingresos aportan además entre el 1 y el 10% de su remuneración para el mencionado fondo, al que también contribuye el empleador con el 3% del total de su nómina, y además continúa pagando un 1,71% por prima de riesgo laboral (que en el caso del empleo independiente es asumida por la parte trabajadora).

La pensión sigue siendo determinada por los aportes individuales y su rentabilidad pero cuando corresponda, estos fondos son completados para dar lugar a las pensión solidaria, financiada con un incremento a la cotización de la parte trabajadora y con el aporte patronal. Además, se mantiene la

Renta Dignidad, prestación universal cuyo monto oscila entre Bs. 324 a 380 mensuales,⁸ que representan alrededor del 14% del salario mínimo.

Cabe destacar que la ley dispone el uso de tablas de mortalidad únicas para ambos sexos para el cálculo de las pensiones. Esta disposición se ratifica luego en el reglamento de la ley y responde a una demanda de los movimientos de mujeres. No obstante, la actual tabla de vida que manejan las AFP sobreestima la esperanza de vida de los trabajadores, llevándola hasta los ciento diez años, mientras que la expectativa de vida promedio en el país ronda los setenta años.

Un avance destacable es el pago de un salario mínimo adicional a la pensión de invalidez para la calificación de “gran invalidez”. Esta prestación responde a las necesidades de cuidado de las personas en situación máxima de dependencia, por lo que indirectamente beneficia a las cuidadoras no remuneradas en la familia.

En esta reforma se integra, como mecanismo compensación del cuidado y en respuesta a las demandas del movimiento de mujeres, un “bono por maternidad” para las destinatarias de la pensión solidaria, a quienes se adicionan doce cotizaciones por cada hija o hijo hasta un máximo de treinta y seis periodos, o bien pueden optar por que se les disminuya hasta por tres años la edad para acceder a la pensión.

El reconocimiento de un año de cotizaciones para las madres es un avance pero es un beneficio focalizado pues solo se establece para las destinatarias de la pensión solidaria. Asimismo, se trata de un avance parcial en el contexto de un sistema que no puede incluir al 70% de la población, pues no está diseñado para una realidad laboral con altos grados de informalidad y es un sistema al que el Estado pretende y no logra administrar y al que no aporta financieramente.

Es por estas deficiencias que el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en sus observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados (CEDAW, 2015a)

8 Equivalen a 42 y 50 Euros (actualización 06/03/2020).

recomienda que el Estado adopte medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y varones en la seguridad social.

2.2. Brasil

La Constitución Federal de Brasil (1988) establece la obligatoriedad de la cobertura de las áreas rurales y el mínimo de las pensiones equivalente al salario mínimo, lo que conllevó un cambio en la historia de la seguridad social en el país. La Ley N° 8.213 de 1991, recoge los mandatos constitucionales y materializa el sistema de pensiones. Posteriormente, con reformas en 1998 y 1999, se introducen beneficios diferenciados para las mujeres como forma de hacer frente a la desigualdad.

El esquema de pensiones consta de tres subsistemas: (i) Régimen General de Previsión Social que cubre a trabajadores del sector privado; (ii) Régimen Propio de Previsión Social para trabajadores del sector público; y (iii) Régimen de Previsión Complementaria, que es voluntario y utilizado generalmente por trabajadores de altos ingresos. Además, existe un sistema de pensiones no contributivas denominado Beneficio de Prestación Continua equivalente al salario mínimo para todas las personas mayores de sesenta y cinco años que carecen de pensión, para personas en situación de discapacidad y para familias cuyo ingreso per cápita sea menor a un cuarto de un salario mínimo.

El financiamiento de la previsión social en Brasil es tripartito. Los porcentajes de cotización varían por grupo del empleo. Así, los empleadores pagan un 20% sobre el total de su planilla; trabajadores/as del sector formal entre un 7,6% y un 11%, dependiendo del nivel de ingresos. En el régimen general existen dos modalidades de jubilación: por tiempo de contribución o por edad. En la primera opción, los varones pueden pensionarse al cumplir treinta cinco años de cotizaciones y las mujeres a los treinta años. Aquí se concreta el beneficio diferenciado para las mujeres con el uso del factor previsional, que es una fórmula de cálculo expresada en una ecuación, que es obligatoria en el caso de las jubilaciones por tiempo de cotización y que usa una tabla de mortalidad (la misma para varones y mujeres) y los cinco años adicionales de cotizaciones ficticias para las mujeres. En el caso de la jubilación por edad, el factor previsional puede ser usado a elección del titular.

Cabe destacar que una variación de la modalidad de jubilación por tiempo de contribución fue introducida por Ley N° 13.183 del año 2015 con su regla 85/95, por la cual la suma de la edad y del tiempo de contribución al sistema de pensiones debe ser de 85 para mujeres y de 95 para varones. La ley incluye el aumento de un punto a la regla citada cada dos años, de 2018 hasta 2026, cuando la fórmula pasará a 90/100, es decir, 90 puntos para mujeres y 100 para varones. El periodo mínimo de cotización se mantuvo en treinta y cinco años para varones y treinta años para mujeres. Cabe destacar que esta regla mantiene la acción positiva de cinco años de cotizaciones ficticias para las mujeres.

Brasil se constituye en el primer caso en la región en integrar medidas de acción positivas en su sistema de pensiones a favor de las mujeres y es también el único caso de cotizaciones ficticias con carácter potencialmente universal para todas las mujeres afiliadas al sistema previsional, pues la prestación está supeditada al cumplimiento de las cotizaciones, pero no a la tenencia de hijos. Sin embargo, estas medidas están en peligro de reversión, pues se encuentra radicado en el congreso un proyecto de reforma que contempla la eliminación de la acción positiva para las mujeres.⁹

2.3. Chile

El sistema de pensiones de Chile data de la reforma del año 2008 que modifica el sistema de CI puro instaurado en dictadura en el año 1981. Después de esta reforma, el sistema continúa siendo de CI pero tiene un componente solidario y un importante aporte estatal con cargo a impuestos generales.

El aporte para trabajadoras y trabajadores es del 10% de las remuneraciones y rentas disponibles más las comisiones para las AFP.¹⁰ El empleador no aporta al sistema de pensiones por las trabajadoras y trabajadores dependientes, de manera que al momento de la jubilación, los fondos acumulados se dividen por los años de sobrevivencia que se estimen para las personas de acuerdo a los promedios de expectativa de vida, un promedio para los varones y otro para las mujeres, aun cuando este cálculo aquí resumido a grosso modo tenga

9 Debate postergado en reiteradas ocasiones.

10 Está radicado en el Congreso un proyecto de ley que establece aporte patronal, estatal y la ampliación del componente solidario.

variaciones según la modalidad de jubilación. El carácter obligatorio para el trabajo independiente se planteó en la reforma como progresivo pero aún no termina de concretarse.

Para acceder a la pensión solidaria se requiere tener sesenta y cinco años de edad, pertenecer al 60% más pobre de la población y tener veinte años de residencia en el país. De manera que no se exige ningún aporte previo. El aporte solidario se entrega a partir de cierto monto y es decreciente hasta llegar a un máximo por arriba del cual el aporte solidario se extingue. Estas prestaciones constituyeron un avance relevante en relación a la anterior norma pero con el tiempo se ha hecho evidente su insuficiencia.

Otro cambio positivo de la reforma fue la división de los saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad, autorizando al juez a que realice esta división en caso de que una de las partes se vea menoscabada, cuando, como consecuencia del cuidado, no pudo desarrollar una actividad remunerada o lo hizo en menor medida de lo que podía o quería. La compensación involucra hasta el 50% de los fondos previsionales acumulados. Otro gran logro para las mujeres fue que se igualó el ingreso mínimo imponible para trabajadoras de casa particular con el resto del empleo dependiente.

El mecanismo de compensación del cuidado introducido es también una bonificación por maternidad pero más generosa que en el caso boliviano y cuya financiación es estatal en su totalidad. Es una prestación que compensa la maternidad y no el cuidado en general, pero en este caso tiene carácter universal entre las mujeres madres, no dependiendo del nivel de ingresos ni de los aportes previos. La compensación equivale a la cotización por el salario mínimo por dieciocho periodos por cada hijo. Se reconoce simultáneamente a las madres adoptiva y biológica.

En relación a esta reforma previsional el Comité de la CEDAW, en sus Observaciones finales al informe de Chile del año 2012, consideró positiva la repercusión de la reforma de pensiones pero calificó de discriminatorio el cálculo de las mismas, ya que continúan utilizando tablas de mortalidad diferenciadas por sexo que dan lugar a pensiones menores para las mujeres (Bareiro, 2017).

2.4. Ecuador

En Ecuador el sistema de pensiones tiene un esquema de capitalización parcial colectiva con reparto. El sistema mantiene un componente de solidaridad, pues la pensión que una persona recibe no depende en su totalidad del monto aportado. El financiamiento del sistema es tripartito y el cálculo de la prestación se hace sobre los mejores sesenta meses de aporte multiplicados por el coeficiente de meses aportados, con límites mínimo y máximo en el monto.

Las cotizaciones varían entre el 6.64% y 9.74% de la remuneración dependiendo si se trata de trabajadoras o trabajadores públicos, privados o independientes; para el empleador el aporte es del 3.10%.

La pensión de vejez no contributiva es administrada como un régimen aparte del sistema por el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Se trata del Bono de Desarrollo Humano¹¹ que es entregado a las personas mayores de sesenta y cinco años, edad igual para mujeres y varones, que no reciben ninguna otra prestación, con un monto aproximado de cincuenta dólares americanos.

El sistema contempla algunos regímenes especiales en el sistema de pensiones relativamente recientes. Es el caso del trabajo de la pesca artesanal, o campesino, además del trabajo independiente. Es el caso también del trabajo no remunerado en el hogar. Así, este es el único país que tiene un régimen especial como forma de integrar a la seguridad social a las personas dedicadas al cuidado no remunerado.

Existen cuatro categorías de aportes, para cuatro niveles socioeconómicos de las afiliadas. De manera que la cotización de la persona trabajadora no remunerada del hogar, varón o mujer, se realizará sobre los ingresos de la unidad familiar y existe una contribución del Estado en función de la situación socioeconómica.

11 Esta transferencia fue creada en 1998 como el Bono Solidario para madres de hogares pobres, ligada a condicionalidades en salud y educación. Con el transcurso de los años el programa extendió sus destinatarios.

En sus Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados, el Comité CEDAW toma nota de las medidas adoptadas por el Estado para dar reconocimiento al trabajo doméstico y dar a las trabajadoras domésticas acceso a la seguridad social, pero observa con preocupación la falta de información acerca de la situación real de esas trabajadoras. Además, el Comité ha exhortado al Estado Ecuatoriano a adoptar medidas jurídicas adecuadas para incluir los bienes intangibles (fondos de pensiones, pagos por cese en el empleo) a dividirse a partes iguales cuando se disuelva la relación. Además, le solicita apruebe, en consulta con el sector privado, un plan de acción para que los sistemas de seguridad social abarquen a un mayor número de mujeres que trabajen en el sector informal (CEDAW, 2015b).

2.5. Uruguay

Desde el año 1995, Uruguay tiene un sistema de pensiones mixto compuesto por un componente de reparto y beneficio definido, de administración estatal a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), y otro de CI administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) que es el que rige en la actualidad, con reformas en sus parámetros.

El sistema de pensiones uruguayo es calificado como régimen mixto por la combinación de componentes de reparto y capitalización, por lo cual para una parte de la población las prestaciones derivan de aportes a ambos subsistemas; pero esta no es la situación de todas las personas afiliadas y pensionadas. De hecho, el subsistema de reparto y solidario sigue siendo el principal. Por ello, precisamente es que los impactos de la reforma en el siglo XX (años 90) no fueron tan negativos como en otros casos latinoamericanos.

De esta manera las personas de mayores ingresos deben cotizar a ambos componentes, mientras que para las de menores ingresos la aportación de la mitad de su cotización a las AFAP es optativa. Para quienes opten por el subsistema de reparto se les efectúa una bonificación equivalente al 1,5% de sus aportes. Los porcentajes de aportes son del 15% para trabajadores y trabajadoras en áreas urbanas, entre el 10 y el 13% en áreas rurales y del 12,5% para la parte empleadora.

En el año 2008, una reforma facilitó el acceso a las pensiones bajando la edad de la pensión no contributiva y los años de cotización requeridos. Además, esta reforma vino a consolidar un proceso en el cual se adoptaron medidas para llegar a sectores de la población tradicionalmente excluidos. Es así que este proceso inicia con la Ley N° 18.065 de 2006 que reguló el empleo doméstico, reconociendo todos los beneficios en materia de seguridad social; y la Ley N° 18246 de 2007, de uniones concubinarias (heterosexuales y homosexuales) que equiparó los derechos de viudos/as con los y las convivientes; asimismo, se realizó una amplia campaña de difusión de los derechos adquiridos que produjo un incremento considerable de la cobertura de trabajadoras.

Como corolario, la Ley N° 18.395 de 2008, facilita las condiciones de acceso, contribuyendo a la inclusión de más mujeres, incorporando además un mecanismo de reconocimiento del cuidado. El beneficio consiste en un año de cotizaciones ficticias por cada hijo o hija hasta un máximo de cinco, para todas las madres (biológicas y adoptivas) afiliadas al sistema. Se hace efectivo en el componente de reparto, administrado por el BPS y la base de cálculo se realiza sobre el Básico Jubilatorio.

Por último, cabe destacar que por Decreto N° 221/017, se prohibió el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en las AFAP.

3. Impacto de los mecanismos compensatorios

La dedicación al cuidado no remunerado determina si una mujer ingresa o no al empleo, determina también, por tanto, en sistemas previsionales contributivos, el acceso a la seguridad social y las características de este acceso. Esta premisa tiene diversas especificidades. Es así que en Bolivia la tenencia de un hijo o hija menor de seis años reduce la posibilidad de una mujer de estar afiliada al sistema de pensiones. En Brasil, hay mayor proporción de jubiladas entre las mujeres que no tienen hijos, mientras que las madres tienen mayor representación entre quienes reciben pensiones no contributivas y de viudez. En Chile, existe una relación inversamente proporcional entre el número de horas trabajadas y el número de hijos, así como entre número de hijos y cotización. En Ecuador, las madres con hijos menores de seis años tienen

menores probabilidades de tener un empleo con cobertura previsional. En Uruguay, las mujeres que tienen más hijos suelen recibir una pensión no contributiva o de viudez, mientras las que no tienen hijos o tienen uno o dos tienen más presencia entre quienes reciben una jubilación.

En el escenario descrito deben actuar los mecanismos de compensación de los sistemas de pensiones. ¿Cuál ha sido entonces su impacto?

En Bolivia, la mayor parte de quienes usaron el beneficio declararon tener más de tres hijos, cuando el sistema incluye compensaciones hasta un máximo de tres. El beneficio se está usando para acceder a la pensión solidaria, completando los aportes requeridos, y no para adelantar la edad de jubilación. Pero, ¿de qué población estamos hablando? Del 2,6% de las mujeres mayores de sesenta años, quienes accedieron a una pensión gracias a este mecanismo. Estas mujeres a su vez representan el 53% de las destinatarias de la pensión solidaria.

En Brasil, la compensación por cuidado llega a un tercio de las mujeres receptoras de prestaciones por vejez en circunstancias en que el tiempo de contribución de las mujeres sigue siendo cinco años menor al de los varones, por lo que se mantiene la necesidad de esta medida de acción positiva. Además, la brecha de género en el monto de las prestaciones es más reducida en la modalidad de jubilación por tiempo de contribución, donde opera la medida de acción positiva, lo que muestra su efectividad.

En Chile, el bono por maternidad ha llegado a un tercio de sus potenciales beneficiarias, lo que constituye un llamado de atención sobre la necesidad de información y difusión de esta prestación. El efecto del mecanismo en el monto de las prestaciones es cercano al 10% en las pensiones solidarias. Por su parte, la compensación en los fondos previsionales ante divorcio o nulidad por dedicación al cuidado ha sido utilizada en un 97,5% por mujeres.

En Ecuador, las deficiencias de información condicionan las posibilidades de evaluación del Régimen de Trabajo no remunerado del hogar. De todas formas, cabe destacar que en 2016 había menos de doscientas mil afiliadas, lo que representa un tercio de las estimaciones oficiales al momento de instalar el régimen. Además, se desconoce la situación de cotización de estas personas.

En Uruguay, un poco más del 39% de altas jubilatorias han usado el mecanismo de compensación del cuidado (2015). Las más beneficiadas han sido las mujeres que se jubilan por edad avanzada, que también son quienes computan más hijos. El 70% de ellas usó el mecanismo. Por su parte, poco más del 50% de los casos de jubilación común se benefició del bono de maternidad. Además, para más de un tercio de quienes usaron el bono, este significó una mejoría en el monto de sus prestaciones.

Conclusiones

Compensar el cuidado no remunerado en la seguridad social es una cuestión de justicia y un deber del Estado para los países de América Latina. Si bien este reconocimiento se ha dado en escenarios académicos y debates legislativos, y finalmente se ha plasmado en los sistemas de pensiones, la forma en que se concretó implica diversas limitaciones que tienen que ver con las características de los sistemas previsionales más que con los mecanismos en sí, aun cuando estos tengan restricciones implícitas.

Estas limitaciones consisten en que la compensación no incluye al cuidado en general, sino solo la maternidad (Bolivia, Chile, Uruguay) y en focalizar la prestación solo para mujeres de escasos recursos (Bolivia). Es decir, a pesar de los avances, no hay mecanismos que compensen debidamente el cuidado no remunerado en los sistemas de pensiones, perdurando su invisibilización y las inequidades intrínsecas de los sistemas de seguridad social. Al mismo tiempo, no se ha avanzado en una redistribución del cuidado y de los costos que acarrea, al igual que el tiempo y la infraestructura.

El reconocimiento del derecho al cuidado, en todas sus dimensiones, debe constituir una prioridad de los Estados al mismo tiempo que se debe reconocer su carácter de obligación. Es decir, no puede esperarse del mecanismo de compensación lo que estructuralmente el sistema no puede posibilitar, como tampoco puede esgrimirse como excusa las patologías del mercado de trabajo, sino precisamente considerar los procesos de discriminación laboral y salarial.

Una de las conclusiones centrales del análisis realizado en torno a los cinco países estudiados es que, en muchos casos, los mecanismos de compensación no están llegando a las mujeres que han tenido o tienen mayor demanda de cuidado y que, precisamente por ello, están afuera del mercado, en trabajos no remunerados o sin cobertura previsional, limitando el impacto de los mecanismos compensatorios pero configurando un incumplimiento de la obligación estatal en torno a la universalidad de los derechos, del cual la seguridad social forma parte. De esta manera, subrayamos que si no se realizan esfuerzos específicos por garantizar el derecho al cuidado, el impacto en la seguridad social contributiva siempre será bajo. Esta exclusión tiene muchas aristas a considerar en futuras reformas, y la experiencia analizada señala algunas de las vías posibles para incluir en el debate.

Estas advertencias cobran un peso mayor debido a que América Latina y Europa experimentan una coyuntura de resurgimiento de grupos y actores políticos conservadores. Donde se creía que la igualdad y la inclusión de la población LGTBI era ya una conquista, incuestionable por ser parte del mínimo civilizatorio que representan los derechos humanos, reaparece la discriminación y la violencia hacia estas poblaciones o el incremento de feminicidios, frente a la indolencia de los aparatos estatales, y más recientemente al cuestionamiento de la existencia de una legislación específica que sancione la violencia de género. Cuando se pensaba que el avance de las mujeres era imparable y que la conciencia respecto de la necesidad de redistribuir el cuidado iba en aumento, reaparecen posiciones maternalistas que apelan a construcciones tradicionales de feminidad y masculinidad. Vale como alerta, pero también como mandato concreto a los Estados que no pueden aplicar medidas regresivas ni desconocer las obligaciones que han suscripto y que integran el corpus de derechos humanos que deben respetar y cumplir. La obligación de vincular cuidado y seguridad social es un mandato ineludible que reclama su implementación.

LAS AUTORAS

Laura Pautassi

Laura Pautassi es investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA); profesora regular y Directora Programa Género y Derecho, Facultad de Derecho, UBA; abogada (UNC), especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Social; y directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas.

Publicaciones recientes

Pautassi, L. (Ed.) (2019). *La agenda emergente de las políticas sociales: movilidad urbana, cuidado y violencia de género*. Editorial Biblos.

Pautassi, L. (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(272), UNAM. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67588>

Pautassi, L. (2018). Access to Justice in Health Matters: An Analysis Based on the Monitoring Mechanisms of the Inter-American System. *Health and Human Rights Journal*, 20(1), 185-197. <https://www.hhrjournal.org/2018/06/access-to-justice-in-health-matters-an-analysis-based-on-the-monitoring-mechanisms-of-the-inter-american-system/>

Pautassi, L. (2018). Argentina: From an Emblematic Case to its Institutionalization. An Analysis of the Universal Child Allowance for Social Protection. In Dijkhoff, T., & Mpedi, L. (Eds.) *Recommendation on Social Protection Floors. Basic Principles for Innovative Solutions* (p. 145-168). Alphen aan den Rijn.

Pautassi, L. (2017). Movilidades invisibles: recorridos escolares en la región metropolitana de Buenos Aires. In Rico, M. N., & Segovia, O. (Eds.), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad* (p. 433-457). CEPAL.

Flavia Marco Navarro

Flavia Marco Navarro es consultora de organismos internacionales y de la sociedad civil, investigadora del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD). Ella es abogada (Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra – UPSA Bolivia), magister en derecho (Universidad de Chile) y diplomada en estudios de género y sociedad (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Chile – y Universidad Academia de Humanismo Cristiano).

Publicaciones recientes

Marco Navarro, F. (Ed.), Giacometti, C., Huertas, T., & Pautassi, L. (2019). *Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social de Iberoamérica*. OISS.

Marco Navarro, F. (2017). Hacia una seguridad social con las mujeres como ciudadanas. *Perspectivas*, 1.

Marco Navarro, F. (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. *CEPAL, Serie Asuntos de Género*, 139. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40653>

Marco Navarro, F. (2015). *Entre el ideal de estabilidad laboral y el sueño del negocio propio en Bolivia*. CIEDUR/IDRC/Fundación ARU. <https://www.ciedur.org.uy/genero/empoderamiento-economico-de-las-mujeres-en-bolivia-entre-el-ideal-de-estabilidad-laboral-y-el-sueno-del-negocio-propio/>

Marco Navarro, F. (2014). *Derechos económicos de las mujeres en Bolivia. La brecha entre la ley y la realidad*, Serie Investigaciones, 9. Conexión Fondo de Emancipación/Plural.

BIBLIOGRAFÍA

- Bareiro, L. (2017). Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho. Recomendaciones del Comité CEDAW a los Estados de América Latina y el Caribe. *Documento preparatorio de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43220>
- Borgeaud-Garciandía, N. (2013). En la intimidad del cuidado de adultos mayores dependientes: la experiencia de cuidadoras "cama adentro" en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. In Pautassi, L., & Zibecchi, C. (Eds.). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura* (p. 273-316). Editorial Biblos.
- CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women). (2015(a), Julio). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia*. CEDAW.
- CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women). (2015(b), Marzo). *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador*. CEDAW.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2017). *40 años de la Agenda Regional de Género*, CEPAL/ Naciones Unidas. Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/40_anos_de_agenda_regional_de_genero.pdf
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2009). *Panorama social de América Latina*. CEPAL/ Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-america-latina-2009>
- Durán, M., & García Diez, S. (2013). Economía del Cuidado. In Pautassi, L., & Zibecchi, C. (Eds.). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura* (p. 155-190). Editorial Biblos.
- Folbre, N. (2001). *The Invisible Heart. Economics and Family Values*. The New York Press.
- Gherardi, N. (2016). Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar. *CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo*, 141. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40754>
- Lamas, M. (2018). División del trabajo, igualdad de género y calidad de vida. In ONU Mujeres (Ed.) *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas* (p. 178-191). ONU-Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Marco Navarro, F. (Ed.), Giacometti, C., Huertas, T., & Pautassi, L. (2019). *Medidas Compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*. OISS. <https://oiss.org/wp-content/uploads/2019/03/OISS-2019-Medidas-compensatorias-de-los-ciudadanos-no-remunerados-res.-baja.pdf>

- Marco Navarro, F. & Rico, M. (2013). Cuidado y políticas públicas: debates y estado de la situación a nivel regional. In Pautassi, L., & Zibecchi, C. (Eds.). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura* (p. 27-58). ELA/Editorial Biblos.
- Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*.
- Pautassi, L. (2018). El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción. In ONU Mujeres (Ed.). *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas. Ciudad de México* (p. 178-191). ONU-Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Pautassi, L. (2016). Del boom del cuidado al ejercicio de derechos. *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, 13(24), 35-42. <https://sur.conectas.org/es/del-boom-del-cuidado-al-ejercicio-de-derechos/>
- Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo*, 87. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5809-cuidado-como-cuestion-social-un-enfoque-derechos>
- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía*. Traficante de sueños.
- Picchio, A. (1999). Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social. In Carrasco, C. (Ed.). *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas* (p. 201-244). Icaria.
- Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. UNRISD.
- Rico, M. N. (2014). El desafío de cuidar y ser cuidado en igualdad. Hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado. In Hopenhayn, M., Maldonado Valera, C., Martínez, R., Rico, M. N., & Sojo, A. (Eds.). *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias*, 76, 40-45. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37239>
- Rico, M. N. (2011). Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora. In Maldonado Valera, C., Rico, M. N. (Eds.). *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias*, 61, 107-122. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6982>
- Rico, M. N., & Robles, C. (2016). Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad, *CEPAL, Serie Asuntos de Género*, 140. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40628>
- Rodríguez Enríquez, C. (2012). La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? *Revista CEPAL*, 106, 23-36. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11524>
- Sojo, A. (2011). *De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina, CEPAL, Serie seminarios y conferencias*, 67. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7023>

► **Care, inégalités et politiques aux Suds**

Sous la direction de Natacha Borgeaud-Garciandía,
Nadya Araujo Guimarães et Helena Hirata

• Introduction : care aux Suds

Quand le travail de care interroge les inégalités sociales

Natacha Borgeaud-Garciandía - Nadya Araujo Guimarães - Helena Hirata

DOSSIER

• Financing Social Reproduction

Women's Responsibilities in Financing and Undertaking Household Social Reproduction in Multigenerational Households in South Africa

Elena Moore

• The Reconfiguration of Child Care Strategies across Three Generations

Challenges from a Gender Perspective

Karina Batthyány - Natalia Genta

• Entre la France et la Côte d'Ivoire, la cause des travailleuses du care

Pratiques de la mondialisation et résistances ordinaires

Caroline Ibos

• « Le travail domestique est aussi une profession ! »

La lutte des travailleuses domestiques au Brésil pour l'égalité des droits

Louisa Acciari

• La compensación del cuidado en los sistemas de pensiones en América Latina

Laura Pautassi - Flavia Marco Navarro

DOCUMENT

• The Rights Movement for Domestic Workers in the Philippines

Its Local and Transnational Path to Decent Work

Chiho Ogaya

ANALYSES BIBLIOGRAPHIQUES

ÉDITIONS DE LA SORBONNE

UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE
INSTITUT D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT
DE LA SORBONNE

Couverture : © Daniel Barbeito, *Sostén*, 2017. Site de l'artiste : www.dbarbeito.com

20 €

ISBN : 979-10-351-0562-4
ISSN : 2554-3415



9 791035 105624