

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

EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2003
Primera edición 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Fabio M. Bertranou, Alberto Arenas de Mesa (eds.)
Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2003

ISBN 92-2-313562-1

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna. Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19034, CP 6681962, e-mail: etm@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Impreso en Chile

PROTECCIÓN SOCIAL, PENSIONES Y GÉNERO

EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

Editores

Fabio M. Bertranou / Alberto Arenas de Mesa



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Los editores dedicamos este libro a Carmelo Mesa-Lago, académico quien ha estudiado más amplia y devotamente la problemática de la seguridad social en América Latina durante los últimos treinta años. Esta dedicatoria además tiene por objeto agradecer a Carmelo por su desinteresado aporte a la formación de especialistas en seguridad social para la región, destacando también que ha sido nuestro más apreciado mentor en la materia.

También celebramos los 25 años de uno de los trabajos más comprensivos y significativos de la literatura en seguridad social de América Latina, publicado por Carmelo bajo el título “Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality” (University of Pittsburgh Press, 1978). Los deseos expresados por Carmelo en este libro siguen siendo hoy tan válidos y vigentes como en aquella época: “... dedicado a los millones de trabajadores y agricultores en América Latina, que sufren de la falta de cobertura o escasa protección contra los riesgos sociales. ... el estudio es una modesta contribución al largo camino para una seguridad social universal, unificada, uniforme y equitativa en la región”.

ÍNDICE

CAPÍTULO I

PROTECCIÓN SOCIAL, PENSIONES Y GÉNERO

Fabio M. Bertranou 13

CAPÍTULO II

PROTECCIÓN SOCIAL, JUBILACIONES, PENSIONES Y GÉNERO EN ARGENTINA

Rafael Rofman, Carlos Grushka 31

CAPÍTULO III

PROTECCIÓN SOCIAL, JUBILACIONES, PENSIONES Y GÉNERO EN BRASIL

Enid Rocha da Silva, Helmut Schwarzer 65

CAPÍTULO IV

PROTECCIÓN SOCIAL, PENSIONES Y GÉNERO EN CHILE

Alberto Arenas de Mesa, Pamela Gana Cornejo 137

PRÓLOGO

La Conferencia Internacional del Trabajo en su 89ª reunión, celebrada en junio de 2001, tuvo como uno de los principales temas del orden del día, una discusión general sobre la seguridad social. Uno de los principales tópicos debatidos se refirió la seguridad social y las cuestiones de género. De esta forma, en la resolución y conclusiones de dicha reunión se definió que la seguridad social se debería fomentar basándose en los principios de igualdad de género. Esto significa no sólo trato igualitario para hombre y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres.

Los sistemas de seguridad social se originaron basados en el modelo del varón como sostén de la familia, sin embargo, dado el enorme aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral y el cambiante papel de hombres y mujeres, se requiere una actitud de reflexión crítica y el desarrollo de políticas de protección social que permitan una adaptación a esta nueva realidad. También debe continuarse con el esfuerzo para facilitar el acceso de las mujeres al empleo, lo que debería provocar que ellas alcancen las prestaciones de seguridad social por propio derecho y no por ser personas a cargo. Asimismo, deben proseguir los esfuerzos para luchar contra la discriminación salarial y la eliminación de desigualdades entre las remuneraciones de hombres y mujeres, debido a que suelen afectar los derechos de las últimas a las prestaciones de la seguridad social.

América Latina ha estado durante los últimos 20 años sometida a intensas reformas de los programas de jubilaciones y pensiones. Las reformas han sido de distinta naturaleza y perseguido objetivos diversos. Las dimensiones consideradas para la evaluación de dichas reformas también han sido diversas, sin embargo, puede detectarse un déficit en cuanto a una aproximación más detenida desde la perspectiva de género. Este trabajo intenta llenar, al menos parcialmente, dicho vacío, a través de la evaluación de tres casos: Argentina, Brasil y Chile. Los estudios caracterizan la reforma, la situación previa y posterior a la reforma y finalmente destacan los temas relevantes de las agendas de cada uno de los países. Este libro fue editado por Fabio M. Bertranou, Especialista Principal en Seguridad Social del Equipo Multidisciplinario de la OIT en Santiago, y por Alberto Arenas de Mesa, Subdirector de Racionalización y Función Pública del Ministerio de Hacienda (Chile) y especialista en temas de seguridad social.

RICARDO INFANTE
Director

Santiago, enero de 2003

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

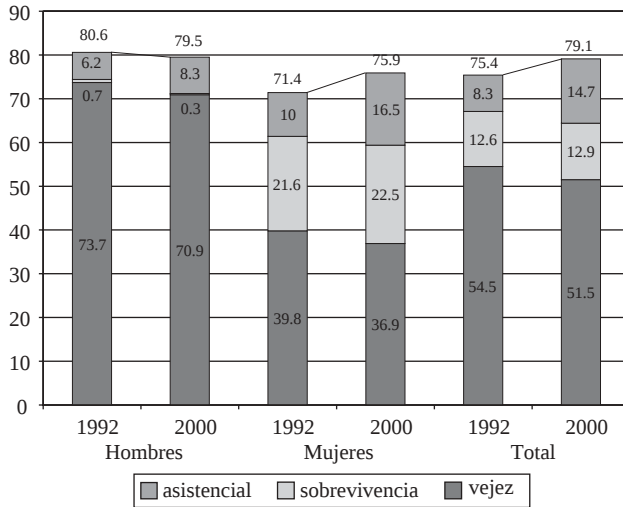
ha sido destacable y, por lo tanto, el entorno macroeconómico no ha afectado negativamente el desempeño general del sistema previsional.³

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 relevaron 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.

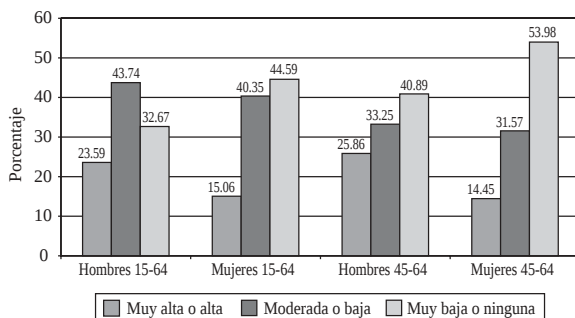
Fuente: OIT (2002) <http://www.ilo.org/ses>

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

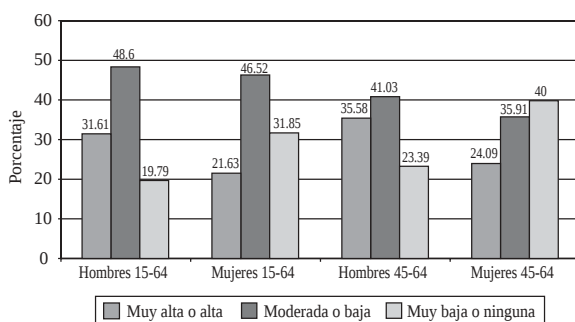
ARGENTINA: EXPECTATIVA INGRESO PREVISIONAL POR GÉNERO

Encuesta SES-ILO 2001



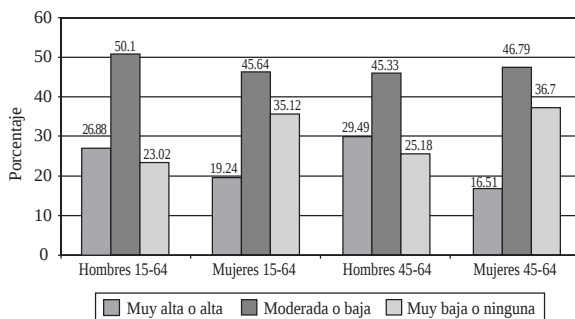
BRASIL: EXPECTATIVA INGRESO PREVISIONAL POR GÉNERO

Encuesta SES-ILO 2001



CHILE: EXPECTATIVA INGRESO PREVISIONAL POR GÉNERO

Encuesta SES-ILO 2001

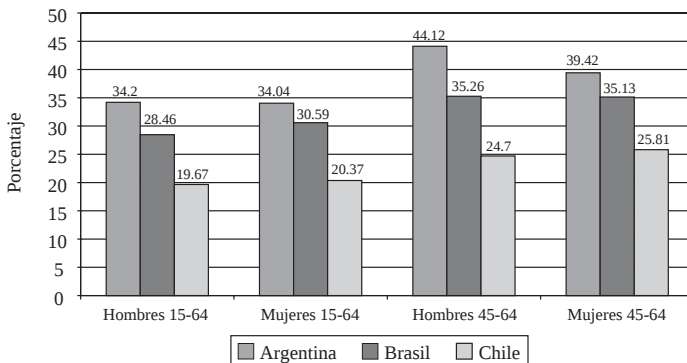


Brasil, los niveles de pesimismo son menores pero no muestran diferencias entre géneros, al igual que Chile, que además muestra índices en promedio aún menores.

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 la 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).

PROTECCIÓN SOCIAL, JUBILACIONES, PENSIONES Y GÉNERO EN ARGENTINA

RAFAEL ROFMAN
CARLOS GRUSHKA

A. INTRODUCCIÓN

Desde su creación a principios del siglo pasado, el sistema previsional argentino ha sido, en forma similar a la experiencia de otros países, un esquema de distribución de ingresos que intentaba reemplazar los ingresos que, por distintas contingencias, los trabajadores formales podían dejar de percibir. En este contexto, el tratamiento de la cuestión de género nunca fue central en el diseño del mismo; las diferencias de tratamiento que se encontraban (y aún se encuentran), son resultado de diferentes visiones del rol de varones y mujeres en el mercado de trabajo. Tradicionalmente, al considerar que el generador de ingresos de los hogares era el varón, el sistema previsional concentraba sus beneficios en estos y sus deudos, en caso de fallecimiento, pero raramente asumía que una mujer pudiese sostener económicamente a su cónyuge. Los tratamientos diferenciales se fundaban en una realidad concreta: en la época de mayor expansión del sistema previsional (a mediados de siglo), la tasa de actividad femenina apenas llegaba a un 11%, cuando la masculina superaba el 80%.

Los sistemas previsionales tienen, como objetivo general, la doble intención de mantener un principio de equidad (en el sentido de pagar mayores beneficios a quienes más aportaban) y, a la vez, funcionar como un esquema de redistribución del ingreso. Los mecanismos

redistributivos funcionan en ocasiones en forma explícita y en otras en forma implícita. En el primer caso, se observa que los sistemas redistribuyen recursos entre los beneficiarios mediante beneficios mínimos o uniformes, fórmulas de beneficios sesgadas, regímenes diferenciales en cuanto a área de residencia, actividad, edad o género, etc. En el segundo, es común encontrar efectos redistributivos entre grupos socioeconómicos que se originan en diferencias económicas o demográficas. Así, por ejemplo, las mujeres suelen recibir mejores tasas de sustitución que los varones, pero no como resultado de una política explícita en este sentido, sino que es debido a que, al tener en general salarios más bajos, se ven beneficiadas por la redistribución progresiva de los sistemas.

Este estudio presenta en su segunda sección una descripción del marco institucional del sistema de pensiones argentino, desarrollando brevemente las principales características del mismo y, en mayor detalle, los aspectos que hacen a diferencias de género. En la tercera sección se introduce la información empírica disponible sobre la relación entre el sistema de pensiones y las relaciones de género en la Argentina, mientras que, en la última sección, se plantean algunas cuestiones en torno a las políticas de género en el marco del sistema previsional.

B. EL MARCO INSTITUCIONAL

El sistema previsional argentino se origina a principios del siglo pasado, cuando grupos de trabajadores fueron progresivamente incorporando a las jubilaciones como parte de sus demandas laborales. Durante la primera mitad del siglo, y hasta mediados de la década de 1960, el sistema se caracterizó por ser fuertemente fragmentario, con variaciones importantes en lo que hace a los distintos parámetros del mismo. A partir de 1967, las leyes 18.037 y 18.038 tendieron a unificar los sistemas, estableciendo un esquema tradicional de reparto con beneficios vinculados a los salarios previos al retiro. El sistema vigente hasta 1994 presentaba dos diferenciaciones por género de tipo explícito y otra implícita. En el primer grupo, se encontraba el derecho de los sobrevivientes de trabajadores fallecidos a recibir pensiones. Así, mientras que las viudas de trabajadores tenían derecho en cualquier caso, los viudos sólo lo tenían si se encontraban incapacitados para el trabajo y a

cargo de la fallecida. En forma similar, la legislación preveía pensiones para los hijos, pero discriminando por género: mientras que los hijos varones tenían derecho en forma general hasta cumplir los 18 años, las mujeres menores de 18 años sólo lo percibían si eran solteras y las mayores también tenían derecho si eran solteras, viudas o separadas y a cargo del causante. La segunda diferenciación explícita se refiere a la edad jubilatoria, ya que las mujeres se podían retirar de la actividad cinco años antes que los varones, a la edad de 55 años.

Las diferencias implícitas en el sistema anterior se vinculaban a la existencia de un beneficio mínimo. Si bien la fórmula de cálculo de la prestación era uniforme (equivalente al 70% del promedio de los mejores tres años entre los últimos 10 de actividad para quienes se jubilasen a la edad mínima, aumentando al 82% para los que postergasen el retiro cinco años o más), el cálculo de estas prestaciones en un contexto inflacionario resultaba, de hecho, en que muchos trabajadores recibían la prestación mínima. En ese caso, y debido a que, en general, las mujeres presentaban una historia de ingresos inferior a la de los hombres, el efecto era que, en muchos casos, la tasa efectiva de sustitución de las mujeres resultaba superior a la de los varones.

El sistema creado en 1993/94 implicó un importante cambio respecto de las reglas vigentes con anterioridad. Por un lado, el nuevo sistema apuntó a diferenciar los aspectos distributivos de los de sustitución de ingresos, estructurando dos pilares independientes. Así, por un lado, la totalidad de los trabajadores que cumplan con los requisitos de contribuciones reciben una Prestación Básica Universal (PBU), que es un monto uniforme. Los requisitos de edad para obtener este beneficio mantuvieron la diferenciación explícita antes mencionada, ya que se aumentó en cinco años la edad mínima requerida, que llegó así a los 65 años para los varones y 60 años para las mujeres (su implementación fue progresiva, siendo efectiva a partir del año 2001).

El segundo pilar del nuevo sistema tiene un funcionamiento más complejo, con un efecto distributivo neto que depende de las opciones que realicen los trabajadores. En este pilar, los trabajadores realizan aportes en uno de dos esquemas posibles. Por un lado, pueden participar de un esquema de beneficio definido, por el que recibirán un beneficio llamado Prestación Adicional por Permanencia (PAP). El valor de la PAP equivale a un 0.85% del promedio de salarios de los últimos diez años

por cada año con aportes al esquema. Alternativamente, pueden afiliarse a un Fondo de Jubilaciones y Pensiones, de gestión privada, donde sus aportes personales, netos de comisiones, serán acumulados y los beneficios a pagar, conocidos como Jubilación Ordinaria (JO), dependerán de las contribuciones acumuladas, su rentabilidad, y la situación puntual del mercado de rentas vitalicias en el momento del retiro.

Más allá de la opción formulada para el segundo pilar, todos los trabajadores tienen derecho a recibir una Prestación Compensatoria (PC) si realizaron aportes al sistema previsional con anterioridad a la reforma de 1993/94. El valor de la PC es de un 1.5% del promedio de los salarios de los últimos diez años, por cada año de aportes al viejo sistema. Entonces, los trabajadores argentinos que se jubilen después de 1994 reciben un beneficio total compuesto por la Prestación Básica Universal y, según corresponda, por la Prestación Compensatoria, la Prestación Adicional por Permanencia y/o la Jubilación Ordinaria.

Los efectos distributivos del nuevo sistema son más complejos de evaluar, debido a la mayor complejidad del esquema de prestaciones. En lo que respecta a los mecanismos de redistribución explícita, se mantuvo la diferencia de cinco años para la edad jubilatoria de varones y mujeres, favoreciendo de este modo a estas últimas. En realidad, el efecto distributivo no sólo se mantuvo respecto del sistema anterior, sino que puede considerarse que aumentó, ya que, al aumentarse la edad mínima para ambos sexos, las mujeres quedan en una situación relativamente mejor. En efecto, en el último lustro del siglo pasado la expectativa de vida de una mujer de 55 años era de aproximadamente 26.1 años, mientras que la de un varón de 60 años era de 17.3 años, por lo que, en promedio, las mujeres podían esperar percibir beneficios por un período un 50% más prolongado que los varones. En cambio, la expectativa de vida de las mujeres a los 60 años era de 21,9 años y la de los varones a los 65 de 14.0 años, por lo que la diferencia pasó a ser del 56%.

El otro mecanismo de distribución explícita planteado en las normas previsionales, el derecho a beneficios por fallecimiento, fue moderado. A partir de la vigencia de la ley, se igualaron en forma total los derechos, permitiéndose pensiones por fallecimiento para ambos géneros, eliminando los requisitos especiales que regían para los varones, y al mismo tiempo se excluyó de la legislación las normas que implicaban tratamiento especial a hijas mujeres no casadas.

En cuanto a los mecanismos de redistribución implícita, se originaron nuevos efectos cuya medición empírica se presenta más adelante. Por un lado, al mantenerse el diferencial en los niveles de ingresos de varones y mujeres, la Prestación Básica Universal se convirtió en un elemento fuertemente redistributivo. El efecto distributivo de la Prestación Adicional por Permanencia y la Prestación Compensatoria no es evidente. Debido a que el haber se encuentra vinculado con los salarios prerretiro, las prestaciones recibidas por las mujeres son en principio equitativas con las que perciben los varones en términos de tasas de sustitución (aunque, por supuesto, ello implica menores montos). No obstante, las diferencias entre las historias de aportes de mujeres y varones van más allá de los ingresos promedio; en general, las mujeres tienen menos años con aportes al sistema, por lo que sus prestaciones de PC o PAP resultarían inferiores. Al mismo tiempo, el derecho a percibir estos beneficios por parte de las mujeres se inicia cinco años antes que para los varones, con lo que se produce un efecto redistributivo hacia ellas. Por lo antedicho, no es posible afirmar *a priori* cuál es el efecto distributivo entre géneros de la PAP y la PC, sino que debe ser evaluado empíricamente.

Un último aspecto que afecta la situación de mujeres y varones en cuanto a las prestaciones del régimen público es el requisito de años con aportes. A partir de la sanción de la reforma previsional en 1993, el número de años con aportes requerido para acceder a una jubilación se aumentó desde 20 a 30. Esta restricción afecta en forma diferencial a las mujeres, ya que la densidad de aportes que habitualmente presentan es inferior a la de los varones y, en consecuencia, limita significativamente el beneficio de acceder anticipadamente a la jubilación.

El efecto de la jubilación ordinaria merece particular atención. Al tratarse de un esquema de capitalización individual, en principio debería esperarse que su efecto distributivo sea neutro, ya que las diferencias en las historias de aportes o edades de retiro se compensarían automáticamente en los montos de beneficios recibidos. No obstante, existen dos factores que pueden implicar diferencias por género. Por un lado, un efecto indirecto se relaciona con la existencia, hasta diciembre de 2001, de comisiones fijas por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, que afectan diferencialmente a los aportantes de menores ingresos, entre quienes se encuentran las mujeres.

Adicionalmente, el criterio utilizado para establecer el monto a cobrar por las rentas vitalicias una vez retirados también implica efectos distributivos. El régimen de capitalización en la Argentina, en forma similar a los de varios países de América Latina, se caracteriza por tratarse de un esquema individual para la etapa de acumulación pero colectivo para la etapa de pago de beneficios. Al realizar sus aportes, los trabajadores contribuyen a una cuenta individual que va acumulando pagos y rentabilidad hasta el momento del retiro, cuando el saldo de la cuenta individual depende con exclusividad de los aportes realizados y la renta obtenida en el mercado de capitales. En cambio, el pago de las rentas vitalicias funciona como un seguro colectivo, en el cual grupos de beneficiarios transfieren el riesgo financiero y el de sobrevivencia a una compañía de seguros, que aplica tasas promedio para distribuirlo entre sus clientes, aunque utiliza como único criterio de diferenciación el género. Luego, debido a que las mujeres tienen en promedio una mayor expectativa de vida que los varones, reciben, a igualdad de condiciones, menores rentas vitalicias, aplicando un criterio cuya razonabilidad y equidad será discutida en la cuarta sección.

C. LAS DIFERENCIAS EMPÍRICAS

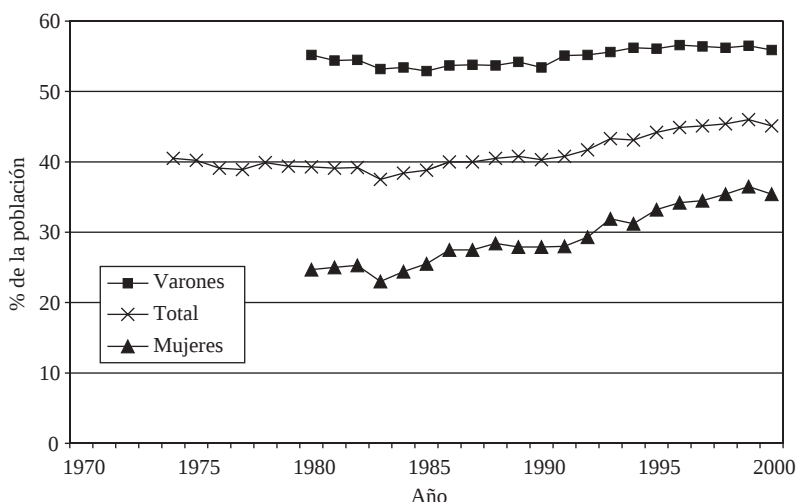
Los aspectos normativos mencionados en la sección anterior, junto con los diferenciales de ingresos e historias laborales observados en la práctica, dan como resultado diferencias importantes en la situación de varones y mujeres en relación al sistema de pensiones. Las diferencias se pueden observar en distintos ámbitos que desarrollaremos a continuación.

1. El mercado laboral

La participación en la actividad económica a fines de la década de 1970 reflejaba un claro diferencial entre sexos: la población económicamente activa (PEA) llegaba al 55% de la población masculina y sólo al 25% de las mujeres. La participación de los varones se ha mantenido estable, mientras que las mujeres elevaron rápidamente su participación

hasta llegar al 35% en el año 2000. De este forma, se disminuyó el diferencial y se elevó la tasa de actividad de toda la población desde un 40% al 45%.

Gráfico 1
TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO

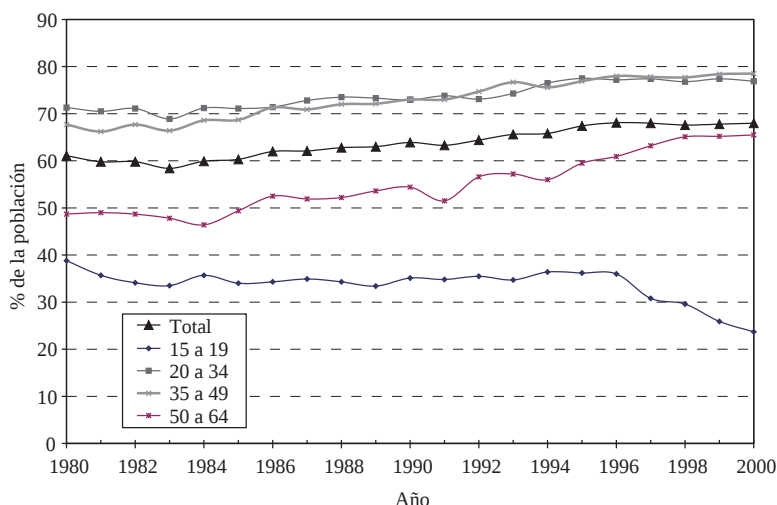


La tasa de actividad refinada de ambos sexos (considerando la población entre 15 y 65 años) creció del 70% al 78% entre 1980 y 2000. Nuevamente, este cambio se debió casi exclusivamente a modificaciones en la tasa de actividad de las mujeres, que aumentó del 40% al 54%, mientras que la de varones se mantuvo cercana al 85%.

Considerando la estructura por edad, es claro que el aumento de actividad se concentró en los grupos de mayor edad. Mientras que los menores de 20 años disminuyeron su participación (primero, suavemente y, luego, con la crisis de desocupación, en forma acelerada) que descendió del 40% al 24% entre 1980 y 2000. Las edades intermedias (entre 20 y 50 años) experimentaron un paulatino crecimiento (del 70% al 78%), mientras que los mayores de 50 años elevaron su participación del 50% al 66% debido, principalmente, a que la reforma previsional de 1994 elevó la edad legal de retiro y los años con aportes requeridos para acceder al beneficio jubilatorio.

Gráfico 2

TASAS DE ACTIVIDAD POR GRUPOS DE EDAD, 1980-2000

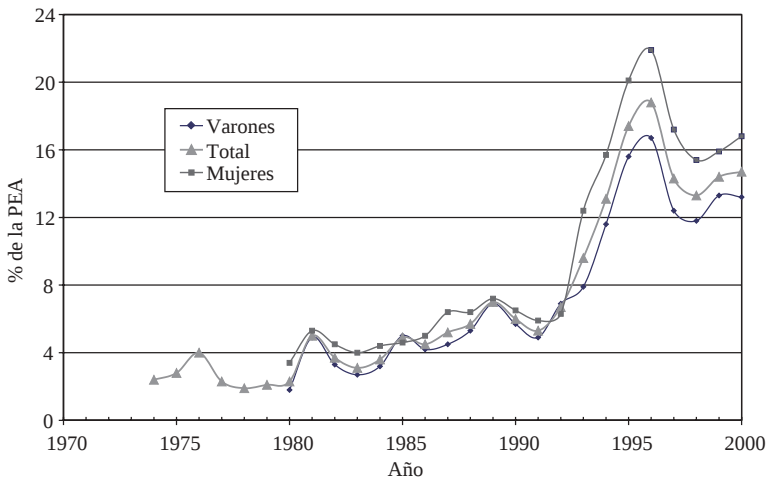


La desocupación (como proporción de la PEA) tuvo un significativo crecimiento pasando de valores cercanos al 3% a más del 15% en 25 años. Dentro de esta evolución es posible diferenciar tres períodos, que se encuentran directamente ligados a las variaciones en la situación macroeconómica de la Argentina. Entre la primera medición, de 1974 hasta 1986, la tasa de desocupación se mantuvo por debajo del 5% de la población activa, un nivel cercano al pleno empleo. A partir de la aceleración de la crisis fiscal y el aumento de la inflación, la desocupación comenzó a crecer, aunque sin superar el 10%. Desde entonces, el mercado laboral se presentó más complejo para los trabajadores (que, por su parte, tendieron a aumentar su oferta laboral) y la desocupación superó el 10% y se acercó a casi un 20%. El agravamiento de la desocupación durante la década de los 90 afectó particularmente a las mujeres (que, al mismo tiempo, fueron quienes más aumentaron su oferta laboral), con tasas de desocupación de alrededor de un 30% superior a las de los varones.

La información sobre el salario real en el sector formal (contribuyentes a la seguridad social) está disponible sólo para los años más recientes y no presenta variaciones significativas entre 1994 y 2000, manteniéndose cercano a los \$12 000 anuales (\$ 1 = US\$ 1, de 1994 a

Gráfico 3

TASAS DE DESOCUPACIÓN POR SEXO, 1970-2000



2001). En promedio, los salarios de los varones son de aproximadamente un 15% superior a los de las mujeres a lo largo del período.

2. Los beneficiarios del sistema previsional

A fines del año 2000 el número de beneficiarios del sistema previsional nacional era 3.3 millones, incluyendo jubilados y pensionados. Entre estos, cerca de un 60% eran varones, como resultado de la mayor participación en la actividad económica de estos respecto de las mujeres.

Según datos del año 1998, las jubilaciones eran, en valores absolutos, significativamente superiores para los hombres (\$ 427 mensuales) que para las mujeres (\$ 293). La diferencia relativa ascendía al 45%, en parte debido a efectos de composición (las mujeres tienen mayor proporción de beneficiarias del régimen de trabajadores autónomos, donde las prestaciones son cerca de un 40% inferiores a las del régimen de relación de dependencia), pero principalmente debido a las diferencias salariales del mercado laboral (los hombres obtienen \$ 9 000 al año contra \$ 7 000 de las mujeres, es decir 31% más).

Cuadro 1

**JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA PREVISIONAL, SEGÚN
RÉGIMEN Y GÉNERO. CASOS Y PRESTACIONES MEDIAS, 1998**

Régimen	Jubilaciones		Pensiones		Total del sistema	
	Casos	Prestación promedio en \$	Casos	Prestación promedio en \$	Casos	Prestación promedio en \$
Total	2 115 885	372	1 336 168	255	3 452 053	326
Varones	1 239 266	427	89 300	185	1 328 566	411
Mujeres	876 619	293	1 246 868	260	2 123 487	274
Diferencia Varones-Mujeres	41%	45%	-93%	-29%	-37%	50%
Nuevo Sistema (ley 24.241)	115 586	418	208 429	242	324 015	305
Varones	86 049	452	26 616	155	112 665	382
Mujeres	29 537	320	181 813	255	211 350	264
Diferencia Varones-Mujeres	191%	41%	-85%	-39%	-47%	45%
Autónomos	7 845	216	46 105	169	53 950	176
Varones	4 516	234	7 254	150	11 770	182
Mujeres	3 329	191	38 851	173	42 180	174
Diferencia Varones-Mujeres	36%	22%	-81%	-13%	-72%	4%
Relación de dependencia	107 741	433	162 324	263	270 065	331
Varones	81 533	464	19 362	156	100 895	405
Mujeres	26 208	336	142 962	278	169 170	287
Diferencia Varones-Mujeres	211%	38%	-86%	-44%	-40%	41%
Sistema Antiguo	924 947	223	599 977	212	1 524 924	219
Varones	449 288	257	31 906	161	481 194	250
Mujeres	475 659	191	568 071	215	1 043 730	204
Diferencia Varones-Mujeres	-6%	35%	-94%	-25%	-54%	23%
Rel. dependencia (ley 18.037)	352 293	284	269 900	257	622 193	272
Varones	214 277	316	8 062	199	222 339	312
Mujeres	138 016	233	261 838	259	399 854	250
Diferencia Varones-Mujeres	55%	36%	-97%	-23%	-44%	25%
Autónomos (ley 18.038)	572 654	185	330 077	175	902 731	181
Varones	235 011	202	23 844	148	258 855	197
Mujeres	337 643	173	306 233	177	643 876	175
Diferencia Varones-Mujeres	-30%	17%	-92%	-16%	-60%	13%
Otras leyes	914 870	448	478 880	287	1 393 750	393
Varones	620 032	492	26 058	210	646 090	481
Mujeres	294 838	356	452 822	292	747 660	317
Diferencia Varones-Mujeres	110%	38%	-94%	-28%	-14%	52%
Cajas provinciales	160 482	758	48 882	511	209 364	701
Varones	83 897	828	4 720	375	88 617	804
Mujeres	76 585	682	44 162	526	120 747	625
Diferencia Varones-Mujeres	10%	22%	-89%	-29%	-27%	29%

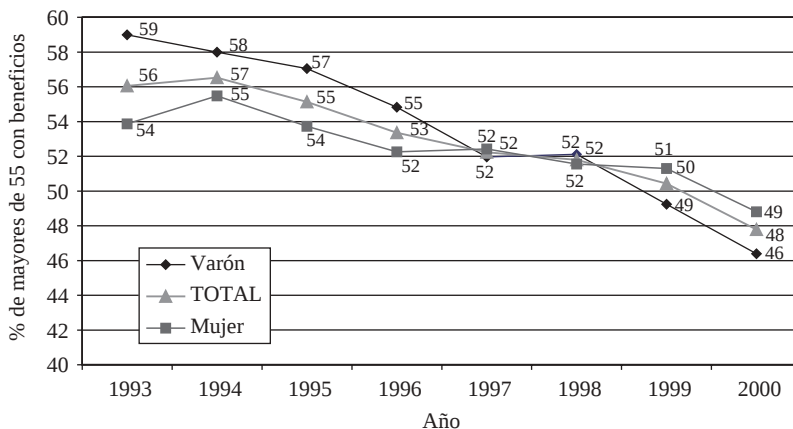
Fuente: ANSES - Control de Gestión.

Las pensiones por fallecimiento, por el contrario, eran 41% superiores para las mujeres (\$ 260) que para los hombres (\$ 185), nuevamente debido al diferencial salarial de los trabajadores en actividad y jubilados (cónyuges fallecidos).

Al considerar la cobertura del sistema para la población mayor de 55 años, es posible apreciar que la proporción con beneficios previsionales pasó de cerca del 56% del total en octubre de 1993 a menos del 48% en el año 2000. Esta caída fue más acentuada entre los varones, que pasaron del 59% al 46% que entre las mujeres, quienes cayeron desde el 54% al 49%. De hecho, en 1998/99 se dio por primera vez en la historia del sistema de seguridad social el caso de que las mujeres contaban con un nivel de cobertura superior al de los hombres. La fuerte caída en la cobertura de los varones se concentró en el grupo etario de 60 a 65 años, que, como consecuencia de la modificación en la edad mínima del sistema, cayó casi un 55%, pasando del 48% en 1993 al 22% en el año 2000. En cambio, el efecto del aumento de la edad mínima no fue tan fuerte entre las mujeres, debido a que éstas ya tendían a demorar su retiro de la actividad antes de existir la imposición legal. Por ello, la caída de cobertura entre las mujeres de 55 a 60 años fue del 33%, pasando del 21% al 14%.

Gráfico 4

COBERTURA DEL SISTEMA PREVISIONAL



Si se considera el grupo de 65 años y más, la cobertura previsional cayó del 77% en 1993 al 70% en 2000 (un punto porcentual por año transcurrido), de 85% a 74% para varones y de 71% a 68% para mujeres. En este caso, la fuerte disminución para los varones refleja la dificultad en alcanzar el mayor requisito de años con aportes, mientras que las mujeres pudieron haber accedido en períodos previos o tratarse de beneficios originados en el fallecimiento de sus cónyuges, en general de mayor edad.

3. Las tasas de sustitución del nuevo sistema

Las tasas de sustitución del sistema reformado de pensiones presentan una importante variabilidad, dependiendo de características personales de los trabajadores, tales como su edad, sexo y existencia de beneficiarios de pensiones, su historia laboral y de aportes y la rentabilidad de los fondos de jubilaciones y pensiones. Asumiendo distintos escenarios, es posible estimar un amplio rango de valores para las tasas de sustitución esperadas. A iguales condiciones de retiro (edad, años de aportes), es esperable que las mujeres reciban tasas superiores a los hombres debido a que sus salarios son inferiores y el monto fijo de las prestaciones (la PBU) adquiere un mayor peso relativo.

En los próximos años, los beneficios a percibir por afiliados a los regímenes de capitalización y reparto son muy similares, ya que la participación de la Jubilación Ordinaria o la Prestación Adicional por Permanencia en el beneficio total es muy pequeña con respecto al efecto de la Prestación Básica Universal y la Prestación Compensatoria.

A medida que los nuevos jubilados tengan más años de aportes en el nuevo sistema, la PC tenderá a disminuir y será reemplazada por las prestaciones de PAP o JO, por lo que será posible encontrar diferencias relevantes. En el caso del régimen de reparto, es claro que la prestación total tenderá a disminuir, ya que se reemplaza una prestación que paga un 1.5% del salario base por cada año de aportes con otra que paga un 0.85% de la misma base. En el caso de capitalización, no es posible predecir las prestaciones, ya que las mismas dependen en buena medida de la evolución futura de aportes y rentabilidad. En escenarios de alta rentabilidad y densidad de aportes los beneficios serán altos, pero tenderán a disminuir si caen estas variables.

La gran cantidad de variables que influyen en las tasas de sustitución hace muy compleja la evaluación de las mismas y su comparación entre distintos grupos. Para intentar representar un espectro posible, consideramos seis escenarios respecto de la densidad de aportes (esto es, cuántos aportes respecto de los potenciales se realizan efectivamente entre los 20 años y la edad de retiro), la rentabilidad de los fondos de jubilaciones y pensiones y la variación de los salarios con la edad. Para la primera variable se asumieron valores entre el 60% y el 90%, para la segunda entre el 3% y el 6% anual y para la última entre un 0% y un 2% anual.

Los resultados obtenidos de las simulaciones indican que, una vez que el sistema esté maduro (esto es, para quienes se retiren a partir del año 2040) las mujeres, en general, percibirán tasas de sustitución algo más altas que las de los varones dentro de la opción de reparto del segundo pilar, gracias al efecto indirecto de la Prestación Básica Universal y la neutralidad de la Prestación Adicional por Permanencia. En cambio, dentro del régimen de capitalización, el efecto se revierte, debido a que la ventaja obtenida en la PBU es más que compensada por la diferencia en las rentas vitalicias.

Aunque en este trabajo se presentan algunos escenarios y simulaciones sobre las prestaciones que percibirán los jubilados en el futuro, es importante remarcar que es muy complejo proyectar resultado alguno, debido a la alta sensibilidad que los mismos tienen a cambios en los supuestos. Por ejemplo, los datos del cuadro 2 presentan los resultados para el régimen de capitalización suponiendo que los trabajadores ingresan en el mercado a los 20 años y luego se mantienen activos hasta la edad de retiro, aunque con una densidad de contribuciones del 80%. En otras palabras, suponemos que quienes se retiran a los 60 años tienen 40 años en el mercado, aunque sólo 32 años de aportes, y quienes lo hacen a los 65 años tendrán 45 años en el mercado y 36 años de aportes.

Estos supuestos generaron una tasa de sustitución del 63% para los varones casados que se jubilen a los 65 años. Si, manteniendo todos los supuestos planteados, repetimos la simulación pero suponiendo que los 36 años de aportes efectivos se concentran en los últimos 36 años, la tasa resultante sería del 59%, mientras que si suponemos que se concentran en los primeros 36 años, la tasa sería del 67%.

Cuadro 2

TASA DE SUSTITUCIÓN SEGÚN ORIGEN PARA JUBILADOS DEL AÑO 2040, SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS (porcentajes)

Caso	Tasa de sustitución según origen			Total	
	PBU	PAP	JO	Reparto	Capitalización
Mujeres 60	29	37	31	66	60
Mujeres 65 años	29	31	46	60	75
Varones 65 años	22	31	71	53	93
Varones 65 años casados	22	31	41	53	63

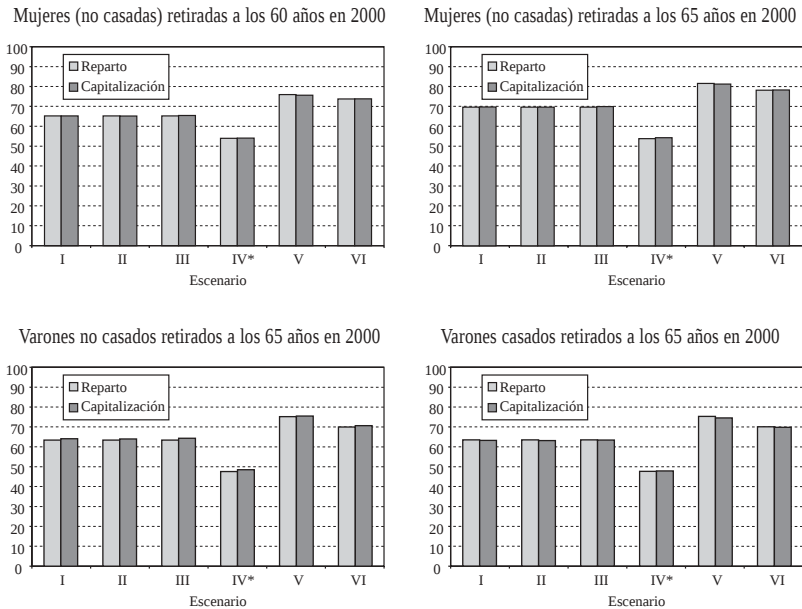
Nota: Se supone crecimiento de los salarios al 2% anual hasta los 50 años, densidad de contribuciones del 80% distribuida uniformemente desde los 20 años y rentabilidad de los fondos del 4% anual.

Otra salvedad en las comparaciones de largo plazo es que las tasas de sustitución en el régimen de capitalización fueron estimadas utilizando las mismas tablas de mortalidad vigentes en la actualidad. Sin embargo, es altamente probable que, si se produce el descenso de la mortalidad proyectado para la población en su conjunto (INDEC, 1995) los beneficios a otorgar sean significativamente menores. Por ejemplo, la esperanza de vida a la edad de 65 para los hombres se estimaba en 14,5 años en el quinquenio 2000-05 y 17,3 años en 2040-45, un crecimiento del 20% que, de aplicarse al cálculo de las rentas vitalicias, resultará en beneficios significativamente menores (CELADE, 2001).

4. El efecto de la reforma en las tasas de sustitución

La comparación de las tasas de sustitución entre los sistemas de pensiones antes y después de la reforma se ve seriamente dificultada debido al distanciamiento entre los niveles teóricos y reales de las prestaciones. Según la normativa vigente antes de la reforma, a la edad de

Gráfico 5
TASAS DE SUSTITUCIÓN SEGÚN RÉGIMEN Y ESCENARIO¹

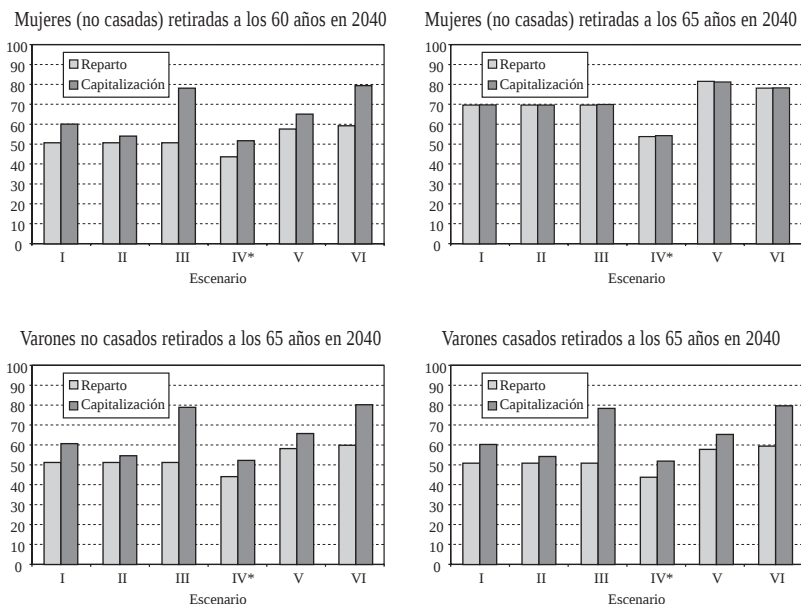


1 Los escenarios alternativos plantean distintas hipótesis sobre la rentabilidad y la densidad de contribuciones. Los seis escenarios se indican a continuación:

Escenario	Densidad de contribuciones	Rentabilidad de los fondos	Crecimiento anual de los salarios
I	80%	4%	2%
II	80%	3%	2%
III	80%	6%	2%
IV(*)	60%	4%	2%
V	90%	4%	2%
VI	80%	4%	0%

(*) Dada la densidad del 60%, los trabajadores que se jubilan a los 60 años lo harían con 24 años de aportes y los que lo hacen a los 65 con 27 años, por lo que no tendrían derecho a beneficios de PBU, PC o PAP. Para este ejercicio, se supone que los mismos logran demostrar servicios computables en otro sistema hasta llegar al mínimo exigido de 30 años.

Gráfico 5 (cont.)



retiro correspondían tasas de reemplazo del 82% (70% para quienes adelantaban su retiro), sin diferenciación por género, pero producto de la alta inflación y de ajustes menos que proporcionales, las jubilaciones promediaban alrededor del 50% del salario que recibía un trabajador en actividad, con un importante porcentaje de los beneficiarios recibiendo los beneficios mínimos, que al momento de la reforma alcanzaban cerca de un 20% del salario promedio.

En general, la reforma implicó una reducción de las tasas de sustitución esperadas, desde el 70-82% mencionado a valores cercanos al 50-60%. Debido a que, como mencionamos, la tasa que efectivamente se pagaba rondaba estos valores, el cambio, en promedio, podría haber sido neutro. No obstante, los importantes cambios en los aspectos distributivos del sistema hizo que se generen fuertes diferencias según los niveles de ingresos y género.

Por un lado, la presencia de un componente fijo (la Prestación Básica Universal), cuyo monto es independiente del nivel salarial, beneficia fuertemente a los trabajadores de menores ingresos, quienes ven mejoradas sus tasas de sustitución. Por ello, es factible en la actualidad que algunos trabajadores reciban tasas de sustitución superiores al 100%,

mientras que otros tengan tasas significativamente menores. Al estar las mujeres sobre representadas en el grupo de menores ingresos, es claro que recibieron una mejora en su situación relativa.

Por otro lado, como ya se comentara, el aumento de los años de aporte requeridos para acceder a la jubilación perjudica especialmente a los trabajadores que realizan tareas más discontinuas (en general de menores ingresos) y, en particular en el caso de las mujeres, dificulta seriamente la posibilidad de utilizar la opción del retiro a edades más tempranas.

Además, los trabajadores que se incorporaron (o lo hagan en el futuro) al régimen de capitalización se verán afectados por algunos aspectos distributivos implícitos en el cálculo de las rentas vitalicias. En el antiguo sistema, así como también en el régimen de reparto del nuevo, los beneficios se determinan exclusivamente en base a los ingresos, edad e historia de aportes del trabajador. En cambio, en el régimen de capitalización se incluyen dos nuevos aspectos al adquirir una renta vitalicia: el género del beneficiario y la existencia de posibles derechohabientes. Al reducir los beneficios de quienes se espera sobrevivan más tiempo (las mujeres) o generen pensiones por fallecimiento (los casados y/o con hijos menores), se generó una clara desventaja para estos sectores. El cuadro 3 presenta el beneficio mensual que un trabajador de 65 años puede adquirir con un fondo acumulado de \$ 100 000, según su estado marital (suponemos que en los matrimonios el varón tiene cinco años más que la mujer) o género.

Cuadro 3

RENTA VITALICIA QUE SE OBTIENE CON UN FONDO DE \$ 100 000,
SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Género	Estado marital	
	Casado	Soltero
Varones	\$ 552.43	\$ 724.73
Mujeres	\$ 583.58	\$ 621.77

Fuente: Propia, en base a tabla GAM71.

D. LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN EL SISTEMA PREVISIONAL

Si bien las políticas de género no son un elemento central de los sistemas previsionales, es claro que el diseño de esquemas de distribución de ingreso tienen implicancias importantes y que produce por acción u omisión, efectos sobre las relaciones de género. Los principales debates sobre políticas de género y sistemas previsionales se han vinculado al tema de la edad de retiro, el uso de tablas actuariales diferenciadas por género para el pago de rentas vitalicias, el otorgamiento de pensiones por fallecimiento a cónyuges o hijos de ambos sexos y otros efectos indirectos como los requisitos de contribuciones mínimas y los efectos de la segregación ocupacional.

1. La edad de retiro

El debate sobre la edad de retiro del mercado laboral de varones y mujeres ha sido extenso en Argentina. Si bien tradicionalmente se mantuvo una diferencia de cinco años, el proyecto de ley que el Gobierno Nacional presentó al congreso eliminaba esta diferencia, unificando la edad de retiro en 65 años. No obstante, el Congreso Nacional optó por mantener la diferencia, estableciendo edades mínimas de 60 y 65 años para mujeres y varones, respectivamente, luego de un duro debate. Desde entonces, se han presentado varios proyectos tendientes a igualar la edad mínima en 65 años, pero no han tenido apoyo legislativo.

La diferencia establecida en la edad mínima de retiro debe ser considerada en forma distinta si se trata de prestaciones del régimen de reparto o del de capitalización. En el primer caso, parece claro que la diferencia implica una ventaja para las mujeres, ya que pueden obtener prestaciones similares adelantando su retiro cinco años. En cambio, en el régimen de capitalización debe recordarse que los beneficios dependen del monto acumulado en las cuentas individuales y de la expectativa de sobrevivencia del beneficiario. En ese marco, un retiro anticipado implica menos ahorros y más años de sobrevivencia, por lo que se produce una reducción del beneficio. A modo de ejemplo, utilizando las tablas actuariales GAM71 (actualmente aplicadas en Argentina) y suponiendo una rentabilidad anual del 4%, el haber del régimen de capitalización de una mujer que se retire a los 65 años será un 40% superior al que

obtendría si se retira a los 60 años, aún si en ese intervalo no realizó ninguna contribución adicional a su cuenta².

2. Las tablas actuariales

Los beneficios en el régimen de reparto tradicional se definen como una tasa de reemplazo, independiente del sexo y/o de la esperanza de vida del individuo.

En el régimen de capitalización, el monto de las prestaciones se determina utilizando las expectativas de vida de los individuos, por lo que quienes se espera vivan más tiempo recibirán menos beneficios. En este aspecto, existen dos principios que pueden ser aplicados. Por un lado, es posible proponer que, dado que se trata de un mecanismo de seguro, se acepte la existencia de subsidios cruzados entre los beneficiarios. Así, aun reconociendo que algunos individuos vivirán más que otros, se aplica un criterio único para evitar “castigar” excesivamente a quienes sobrevivan por más tiempo. El otro principio consiste en intentar individualizar la expectativa de vida de cada individuo, a fin de asegurar que, al fallecimiento, el balance actuarial de cada participante sea equilibrado. Esta opción, además de ser discutible su aplicación a un programa de política social como es el sistema previsional, tiene como seria limitación la imposibilidad de llevarla a la práctica en toda su extensión. Evidentemente, es imposible estimar expectativas de vida individuales, por lo que, en general se adopta como solución alternativa identificar a algunos grupos en particular y luego aceptar la socialización del riesgo dentro de cada uno de esos grupos. La tradición en la industria de seguros de vida y retiro ha sido diferenciar a las poblaciones según sexo, dada la conocida menor mortalidad que enfrentan las mujeres en promedio, y, más importante aún, dada la facilidad con la que el criterio puede ser aplicado. Otras variables han sido largamente estudiadas e identificadas como determinantes de diferenciales de mortalidad, incluyendo ingreso, residencia, educación, hábitos de salud, estilo de vida, etc.

2 La diferencia debida a la capitalización del saldo durante cinco años es del 22%, mientras que el aumento por la reducción en la expectativa de vida es del 15%. El efecto combinado de ambos alcanza al 40%.

La utilización de tablas diferenciales por sexo en la Argentina no responde a una decisión de política de género o previsional, sino a la aplicación de un criterio en forma automática. El resultado es una fuerte reducción en las prestaciones de las mujeres (de aproximadamente un 15% para quienes se jubilan a los 65 años) respecto de los de los varones. En cambio, no se aplica diferencia alguna para beneficiarios de distintos niveles socioeconómicos, a pesar de que esto implique un subsidio de los sectores más pobres hacia los más ricos.

La utilización de tablas de mortalidad sin diferenciar por sexo es de utilización obligatoria en todos los planes de pensión ocupacionales en los Estados Unidos y en varios países europeos, en la medida que se los considera complementarios de los beneficios definidos por la seguridad social, que no establecen diferencias por sexo. El criterio no se emplea en los planes individuales sujetos a la libre negociación.

Cabe señalar que, además de discutir la unificación o no de tablas por sexo, es importante verificar la adecuación empírica de las tablas utilizadas actualmente en Argentina (GAM 1971, elaboradas por la Sociedad de Actuarios de Estados Unidos, SOA), que difieren significativamente de las elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) con información del Censo Nacional de 1991 y estadísticas vitales del período 1990-92 (SOA 1973; Grushka 1996, 1999; INDEC 1995).

Bajo determinados supuestos³, se pueden estimar que, de utilizarse tablas unificadas, los beneficios del régimen de capitalización que reciben las mujeres solteras aumentarían cerca del 13%, los de las mujeres casadas un 6%, los beneficios de los varones casados aumentarían un 1% y los de los varones solteros disminuirían un 6%.

3. Los derechohabientes de pensiones por fallecimiento

A partir de la reforma de 1993/4, no existen diferencias en la definición de derechohabientes de pensiones por fallecimiento. Los cónyuges o convivientes tienen derecho a pensión sin importar el género ni la

3 La estimación se hace suponiendo una edad de retiro de 65 años; casados con cónyuges de la misma edad y la tabla unificada es la tabla GAM71, con una ponderación del 70% de varones.

existencia de dependencia económica. Del mismo modo, todos los hijos menores tienen derecho, eliminando la restricción para las mujeres casadas, y los hijos mayores sólo tienen derechos en caso de invalidez documentada, nuevamente sin importar el género. En este sentido, es claro que la legislación argentina adoptó un criterio moderno, sin discriminaciones de ningún tipo.

4. Los efectos indirectos

Además de los aspectos ya mencionados, existen algunos temas que, al legislarse, producen efectos indirectos que, si bien no siempre son intencionales, tienen como resultado modificaciones efectivas sobre las políticas de género.

Un aspecto de suma importancia ha sido el aumento en los años requeridos de contribuciones. La reforma previsional introdujo un requisito muy fuerte en cuanto a los años con aportes, ya que exige que un trabajador pruebe treinta años de aportes al sistema para acreditar el derecho jubilatorio. Si bien este requisito es común a varones y mujeres, las diferentes características de la inserción laboral de unos y otras generó efectos particulares. Aun cuando las tasas de actividad de las mujeres han aumentado en forma sostenida en los últimos años, todavía existen fuertes diferencias con los varones, por lo que es esperable que a las mujeres les resulte más difícil reunir los treinta años de aportes requeridos. El ajuste mencionado generó un significativo descenso en la proporción de población con derecho a recibir la prestación, que en los siete años promedió una pérdida de un punto porcentual por año (Bertranou, Grushka y Rofman, 2001), y es esperable que afecte más seriamente a las mujeres.

Finalmente, las diferencias en los salarios de mujeres y varones, producto de la segregación ocupacional por sexo históricamente registrada, deriva en diferencias en el sistema previsional. La reforma previsional, al excluir a los sectores “semi-formales” (formales más cercanos a la informalidad) dio lugar a un fenómeno de selección que, si bien es difícil cuantificar, genera un aumento del salario promedio de quienes sí acceden a la jubilación (especialmente para las mujeres) y, en consecuencia, una disminución de los diferenciales por sexo.

Respecto a los escenarios planteados con anterioridad, el proceso de exclusión (o selección) tiende a disminuir la tasa de reemplazo promedio al perder impacto la suma fija (PBU) y a disminuir los diferenciales por sexo, tanto en montos (por el mayor crecimiento relativo de las mujeres) como en tasas de reemplazo (porque, como consecuencia, la disminución del impacto de la PBU es mayor para las mujeres).

E. CONCLUSIONES

El Sistema Previsional Argentino ha tenido, a lo largo de su historia, un importante rol en la definición de las políticas de género, sea por la aplicación de criterios explícitos como por la diferencia en la edad mínima de retiro, o implícitos como los efectos de las prestaciones mínimas hasta 1994 y la Prestación Básica Universal desde entonces.

En general, la política previsional ha tendido a mantener algunos criterios que favorecerían a las mujeres, como la diferencia de edad mínima para el retiro y las diferencias en el régimen de pensiones por fallecimiento. Estas diferencias, establecidas no como una política de acción afirmativa sino como parte de un modelo que tendía a cristalizar la segregación existente en el mercado laboral, han continuado hasta la actualidad, aunque fueron progresivamente moderadas.

La diferencia en la edad de retiro de la mujer continúa vigente a pesar de largos debates y múltiples propuestas legislativas; las diferencias en el mercado de trabajo son compensadas parcialmente para los grupos de menores ingresos, pero el nuevo régimen de capitalización, al utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por género para definir las rentas vitalicias, refuerza este efecto regresivo.

El análisis de la relación entre las políticas previsionales y las diferencias de género en la Argentina parece indicar que, en la mayoría de los casos, los problemas de género han sido ignorados o modificados por motivaciones y mecanismos no siempre transparentes. Resulta necesario que las decisiones en este campo sean tomadas en forma explícita, reconociendo la existencia de efectos redistributivos que, como tales, deben ser medidos y justificados, haciendo explícita la existencia de cualquier transferencia. En este sentido, el presente estudio pretende ser un aporte a ese debate, que permita el diseño de un sistema previsional que cumpla con sus objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bertranou, F. M.; Grushka, C. O.; Rofman, R. 2001 *La previsión social en Argentina: Una mirada integral de las instituciones, las políticas públicas y sus desafíos. Informe de la tercera edad en Argentina. Año 2000* (Buenos Aires, Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente).
- CEPAL-CELADE 2001 *Boletín Demográfico 67. América Latina: Tablas de mortalidad 1950-2025* (Santiago, CEPAL-CELADE).
- Grushka, C. O. 1996 *Tablas actuariales para Argentina, 1990-1992*, serie Estudios Especiales N° 8 (Santiago, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).
- _____. 1999 *Beneficios previsionales y tablas de mortalidad en Argentina*, serie Estudios de la Seguridad Social N° 85 (Buenos Aires, Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS).
- _____. 2001 *Beneficios previsionales y tablas de mortalidad unisex*, I Jornadas Actuariales (Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas).
- INDEC, 1995 *Tabla completa de mortalidad de la Argentina, por sexo. 1990-1992*, serie Análisis Demográfico 3 (Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).
- SOA, 1973 *Transactions of the society of actuaries*, Vol. XXIII (1972), p. 569-604.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A-1

MERCADO LABORAL:
TASA DE PARTICIPACIÓN TOTAL POR AÑO 1970-2000
(*varones, mujeres, total*)

Año	Varones	Mujeres	Total
1970			
1971			
1972			
1973			
1974			40.5
1975			40.2
1976			39.1
1977			38.9
1978			39.9
1979			39.4
1980	55.2	24.7	39.3
1981	54.4	25.0	39.1
1982	54.5	25.3	39.2
1983	53.2	23.0	37.5
1984	53.4	24.4	38.4
1985	52.9	25.5	38.8
1986	53.7	27.5	40.0
1987	53.8	27.5	40.0
1988	53.7	28.4	40.5
1989	54.2	27.9	40.8
1990	53.4	27.9	40.3
1991	55.1	28.0	40.8
1992	55.2	29.3	41.7
1993	55.6	31.9	43.3
1994	56.2	31.2	43.1
1995	56.1	33.2	44.2
1996	56.6	34.2	44.9
1997	56.4	34.5	45.1
1998	56.2	35.4	45.4
1999	56.5	36.5	46.0
2000	55.9	35.4	45.1

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

Los datos corresponden al Área Metropolitana de Buenos Aires.

Cuadro A-2
MERCADO LABORAL: TASA DE PARTICIPACIÓN POR GRUPOS ETARIOS 1970/2000
(cada cinco años, en porcentajes)

Años	Total			Mujeres			Varones		
	Total 15-64	20 a 34	35 a 49	50 a 64	Total 15-64	15 a 19	20 a 34	35 a 49	50 a 64
1980	61.1	38.8	71.3	48.7	38.4	29.1	50.6	41.0	23.0
1981	59.8	35.7	70.5	49.0	38.1	29.0	48.6	41.5	24.2
1982	59.8	34.1	71.1	48.7	38.7	27.0	51.2	43.0	23.6
1983	58.4	33.5	68.9	47.8	36.2	24.7	47.9	38.9	23.8
1984	59.9	35.7	71.2	46.4	38.1	26.8	50.5	42.3	22.4
1985	60.3	34.0	71.1	49.4	39.5	25.2	51.1	44.5	25.5
1986	62.0	34.3	71.4	52.5	42.7	26.3	53.0	48.0	30.8
1987	62.1	34.9	72.8	51.9	42.7	24.9	54.9	48.3	29.8
1988	62.8	34.3	73.5	52.2	44.2	26.7	55.6	50.4	30.2
1989	63.0	33.4	73.3	53.6	44.1	25.8	55.2	49.7	31.7
1990	63.9	35.1	72.9	54.4	45.2	26.2	53.9	51.9	32.5
1991	63.3	34.8	73.8	51.5	44.3	26.3	56.6	50.8	27.7
1992	64.4	35.5	73.1	56.6	45.9	24.1	54.7	54.6	35.3
1993	65.6	34.7	74.3	57.2	48.5	26.4	56.8	57.7	37.8
1994	65.8	36.4	76.5	56.0	48.8	27.2	59.7	55.8	36.3
1995	67.4	36.2	77.5	59.5	51.7	27.1	63.1	58.7	39.7
1996	68.1	36.0	77.2	60.9	52.4	30.3	61.5	60.4	41.4
1997	68.0	30.8	77.4	63.2	52.7	23.4	61.6	60.1	45.1
1998	67.6	29.6	76.8	65.1	52.8	23.3	61.5	61.5	46.1
1999	67.8	25.9	77.4	65.2	54.2	19.8	64.8	62.9	46.7
2000	68.0	23.7	76.9	65.5	54.0	20.6	63.0	61.5	48.1

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.
Los datos corresponden al Área Metropolitana de Buenos Aires.

Cuadro A-3

MERCADO LABORAL: TASA DE DESOCUPACIÓN TOTAL POR AÑO 1970-2000 (varones, mujeres, total)

Año	Varones	Mujeres	Total
1970			
1971			
1972			
1973			
1974			2.4
1975			2.8
1976			4.0
1977			2.3
1978			1.9
1979			2.1
1980	1.8	3.4	2.3
1981	4.9	5.3	5.0
1982	3.3	4.5	3.7
1983	2.7	4.0	3.1
1984	3.2	4.4	3.6
1985	5.0	4.6	4.9
1986	4.2	5.0	4.5
1987	4.5	6.4	5.2
1988	5.3	6.4	5.7
1989	6.9	7.2	7.0
1990	5.7	6.5	6.0
1991	4.9	5.9	5.3
1992	6.9	6.3	6.7
1993	7.9	12.4	9.6
1994	11.6	15.7	13.1
1995	15.6	20.1	17.4
1996	16.7	21.9	18.8
1997	12.4	17.2	14.3
1998	11.8	15.4	13.3
1999	13.3	15.9	14.4
2000	13.2	16.8	14.7

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

Los datos corresponden al Área Metropolitana de Buenos Aires

Cuadro A-4

INGRESOS MEDIOS POR QUINTIL (pesos mensuales)

Quintil	Varones	Mujeres	Total
I	209	130	165
II	368	287	338
III	517	412	463
IV	734	597	682
V	1 730	1 289	1 548
Total	711	543	639

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH de octubre de 2000.

Cuadro A-5a

TASAS DE REEMPLAZO

(en base al salario promedio de cada género, porcentajes)

Año de jubilación	2000												
Régimen Elegido	Reparto						Capitalización						
Escenario (I)	I	II	III	IV(2)	V	VI	I	II	III	IV(2)	V	VI	
a. Mujer Edad de retiro 60 años	65	65	65	54	76	74	65	65	65	54	76	74	
b. Mujer Edad de retiro 65 años	70	70	70	54	82	78	70	70	70	54	81	78	
c. Varón Edad de retiro 65 años	63	63	63	47	75	69	64	63	64	48	75	70	
d. Varón Edad de retiro 65 años con Mujer 60 años	63	63	63	47	75	69	63	63	63	47	74	69	
e. Mujer Edad de retiro 60 años con Varón 65 años en estado de invalidez	65	65	65	54	76	74	65	65	65	54	75	74	
f. Mujer Edad de retiro 65 años con Varón 70 años en estado de invalidez	70	70	70	54	82	78	70	70	70	54	81	78	
g. Mujer Edad de retiro 60 años con Hijo en estado de invalidez de 30 años	65	65	65	54	76	74	65	65	65	54	75	73	
h. Mujer Edad de retiro 65 años con Hijo en estado de invalidez de 35 años	70	70	70	54	82	78	69	69	69	54	81	78	

- Notas:
- (1) En los escenarios I a V, se supone que los trabajadores ingresan al mercado formal a los 20 años, con crecimiento de salarios del 2% hasta los 50; en el escenario VI se supone el salario fijo.
- Escenario I. Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 4%, en base al salario promedio de cada género.
- Escenario II. Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 3%.
- Escenario III. Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 6%.
- Escenario IV. Densidad de contribuciones del 60%, rentabilidad de los fondos del 4%.
- Escenario V. Densidad de contribuciones del 90%, rentabilidad de los fondos del 4%, en base al salario promedio de cada género.
- Escenario VI. Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 4% y Perfil de ingresos plano, en base al salario promedio de cada género.
- (2) Dada la densidad del 60%, los trabajadores que se jubilan a los 60 años lo harían con 24 años de aportes y los que lo hacen a los 65 con 27 años, por lo que no tendrían derecho a beneficios de PBU, PC o PAP. Para este ejercicio, suponemos que los mismos logran demostrar servicios computables en otro sistema hasta llegar al mínimo de 30 años.

Cuadro A-5b

TASAS DE REEMPLAZO

Escenario I. Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 4%, en base al salario promedio de cada género
(en porcentajes)

Año de jubilación	2000				2040			
	Reparto		Capitalización		Reparto		Capitalización	
Régimen Elegido	Quintil 1	Quintil 5	Promedio	Quintil 5	Quintil 1	Promedio	Quintil 5	Quintil 1
a. Mujer Edad de retiro 60 años	157	65	48	158	65	48	143	152
b. Mujer Edad de retiro 65 años	162	70	53	162	70	53	143	168
c. Varón Edad de retiro 65 años	117	63	50	117	64	50	98	130
d. Varón Edad de retiro 65 años con Mujer 60 años	117	63	50	116	63	50	98	117
e. Mujer Edad de retiro 60 años con Varón 65 años en estado de invalidez	157	65	48	157	65	48	143	151
f. Mujer Edad de retiro 65 años con Varón 70 años en estado de invalidez	162	70	53	162	70	53	143	165
g. Mujer Edad de retiro 60 años con Hijo en estado de invalidez de 30 años	157	65	48	157	65	48	143	147
h. Mujer Edad de retiro 65 años con Hijo en estado de invalidez de 35 años	162	70	53	161	69	52	143	158

Notas:

En todos los casos, se supone que los trabajadores ingresan al mercado formal a los 20 años, con crecimiento de salarios del 2% hasta los 50.

El salario promedio de los varones es de \$ 711 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 508 a los 20 años de edad.

El salario promedio de las mujeres es de \$ 543 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 388 a los 20 años de edad.

Cuadro A-5c

TASAS DE REEMPLAZO

Escenario II. Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 3%
(en porcentajes)

Año de jubilación		2000					2040					
Régimen Elegido		Reparto			Capitalización		Reparto			Capitalización		
	Nivel de Ingreso	Quintil 1	Prome- dio	Quintil 5	Quintil 1	Prome- dio	Quintil 5	Quintil 1	Prome- dio	Quintil 1	Prome- dio	Quintil 5
a.	Mujer Edad de retiro 60 años	157	65	48	157	65	48	143	51	146	54	37
b.	Mujer Edad de retiro 65 años	162	70	53	162	70	53	143	51	157	65	48
c.	Varón Edad de retiro 65 años	117	63	50	117	63	50	98	44	118	64	51
d.	Varón Edad de retiro 65 años con Mujer 60 años	117	63	50	116	63	49	98	44	108	54	41
e.	Mujer Edad de retiro 60 años con Varón 65 años en estado de invalidez	157	65	48	157	65	48	143	51	145	53	36
f.	Mujer Edad de retiro 65 años con Varón 70 años en estado de invalidez	162	70	53	162	70	53	143	51	155	63	46
g.	Mujer Edad de retiro 60 años con Hijo en estado de invalidez de 30 años	157	65	48	157	65	48	143	51	142	50	33
h.	Mujer Edad de retiro 65 años con Hijo en estado de invalidez de 35 años	162	70	53	161	69	52	143	51	150	57	41

Notas:

En todos los casos, se supone que los trabajadores ingresan al mercado formal a los 20 años, con crecimiento de salarios del 2% hasta los 50.

El salario promedio de los varones es de \$ 711 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 508 a los 20 años de edad.

El salario promedio de las mujeres es de \$ 543 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 388 a los 20 años de edad.

Cuadro A-5d
TASAS DE REEMPLAZO
Escenario III. Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 6%
(en porcentajes)

Año de jubilación	2000				2040			
	Reparto		Capitalización		Reparto		Capitalización	
Régimen Elegido	Quintil 1	Quintil 5	Promedio	Quintil 1	Quintil 5	Promedio	Quintil 1	Quintil 5
a. Mujer Edad de retiro 60 años	157	65	48	158	65	49	143	51
b. Mujer Edad de retiro 65 años	162	70	53	162	70	53	143	51
c. Varón Edad de retiro 65 años	117	63	50	117	64	51	98	44
d. Varón Edad de retiro 65 años con Mujer 60 años	117	63	50	116	63	50	98	44
e. Mujer Edad de retiro 60 años con Varón 65 años en estado de invalidez	157	65	48	158	65	48	143	51
f. Mujer Edad de retiro 65 años con Varón 70 años en estado de invalidez	162	70	53	162	70	53	143	51
g. Mujer Edad de retiro 60 años con Hijo en estado de invalidez de 30 años	157	65	48	157	65	48	143	51
h. Mujer Edad de retiro 65 años con Hijo en estado de invalidez de 35 años	162	70	53	162	69	52	143	51
							183	90
								74

Notas:
En todos los casos, se supone que los trabajadores ingresan al mercado formal a los 20 años, con crecimiento de salarios del 2% hasta los 50.
El salario promedio de los varones es de \$ 711 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 508 a los 20 años de edad.
El salario promedio de las mujeres es de \$ 543 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 388 a los 20 años de edad.

Cuadro A-5e

TASAS DE REEMPLAZO

Escenario IV. Densidad de contribuciones del 60%, rentabilidad de los fondos del 4%
(en porcentajes)

Año de jubilación	2000				2040			
	Reparto		Capitalización		Reparto		Capitalización	
Régimen Elegido	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5
a. Mujer Edad de retiro 60 años	144	54	37	37	145	54	38	35
b. Mujer Edad de retiro 65 años	144	54	37	37	145	54	38	47
c. Varón Edad de retiro 65 años	100	47	34	34	101	48	35	49
d. Varón Edad de retiro 65 años con Mujer 60 años	100	47	34	34	100	47	35	40
e. Mujer Edad de retiro 60 años con Varón 65 años en estado de invalidez	144	54	37	37	144	54	37	34
f. Mujer Edad de retiro 65 años con Varón 70 años en estado de invalidez	144	54	37	37	145	54	38	45
g. Mujer Edad de retiro 60 años con Hijo en estado de invalidez de 30 años	144	54	37	37	144	54	37	31
h. Mujer Edad de retiro 65 años con Hijo en estado de invalidez de 35 años	144	54	37	37	144	54	37	39

Notas:

En todos los casos, se supone que los trabajadores ingresan al mercado formal a los 20 años, con crecimiento de salarios del 2% hasta los 50.

El salario promedio de los varones es de \$ 711 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 508 a los 20 años de edad.

El salario promedio de las mujeres es de \$ 543 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 388 a los 20 años de edad.

Cuadro A-5f

TASAS DE REEMPLAZO

Escenario V. Densidad de contribuciones del 90%, rentabilidad de los fondos del 4%, en base al salario promedio de cada género (en porcentajes)

Año de jubilación	2000				2040			
	Reparto		Capitalización		Reparto		Capitalización	
Régimen Elegido	Quintil 1	Quintil 5	Promedio	Quintil 1	Quintil 5	Promedio	Quintil 1	Quintil 5
a. Mujer Edad de retiro 60 años	172	76	58	171	76	58	154	40
b. Mujer Edad de retiro 65 años	178	82	64	177	81	58	154	40
c. Varón Edad de retiro 65 años	130	75	61	131	75	61	106	37
d. Varón Edad de retiro 65 años con Mujer 60 años	130	75	61	130	74	60	106	37
e. Mujer Edad de retiro 60 años con Varón 65 años en estado de invalidez	172	76	58	171	75	58	154	40
f. Mujer Edad de retiro 65 años con Varón 70 años en estado de invalidez	178	82	64	177	81	64	154	40
g. Mujer Edad de retiro 60 años con Hijo en estado de invalidez de 30 años	172	76	58	171	75	58	154	40
h. Mujer Edad de retiro 65 años con Hijo en estado de invalidez de 35 años	178	82	64	176	81	63	154	40

Notas:

En todos los casos, se supone que los trabajadores ingresan al mercado formal a los 20 años, con crecimiento de salarios del 2% hasta los 50.

El salario promedio de los varones es de \$ 711 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 508 a los 20 años de edad.

El salario promedio de las mujeres es de \$ 543 a los 37 años (Fuente: EPH 2000), equivalente a \$ 388 a los 20 años de edad.

Cuadro A-5g

TASAS DE REEMPLAZO

Escenario VI. Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 4% y perfil de ingresos plano, en base al salario promedio de cada género (en porcentajes)

Año de jubilación	2000				2040			
	Reparto		Capitalización		Reparto		Capitalización	
Régimen Elegido	Quintil 1	Promedio	Quintil 5	Promedio	Quintil 1	Promedio	Quintil 1	Promedio
a. Mujer Edad de retiro 60 años	193	74	52	74	179	59	199	80
b. Mujer Edad de retiro 65 años	198	78	57	78	179	59	218	99
c. Varón Edad de retiro 65 años	139	69	52	70	120	50	170	100
d. Varón Edad de retiro 65 años con Mujer 60 años	139	69	52	69	120	50	153	83
e. Mujer Edad de retiro 60 años con Varón 65 años en estado de invalidez	193	74	52	74	179	59	197	77
f. Mujer Edad de retiro 65 años con Varón 70 años en estado de invalidez	198	78	57	78	179	59	215	95
g. Mujer Edad de retiro 60 años con Hijo en estado de invalidez de 30 años	193	74	52	73	179	59	192	72
h. Mujer Edad de retiro 65 años con Hijo en estado de invalidez de 35 años	198	78	57	78	179	59	205	86

Notas:

El salario promedio de los varones es fijo en \$ 711.

El salario promedio de las mujeres es fijo en \$ 543.

Gráfico A1

TASA REFINADA DE ACTIVIDAD POR GRUPOS DE EDAD,
MUJERES 1980-2000

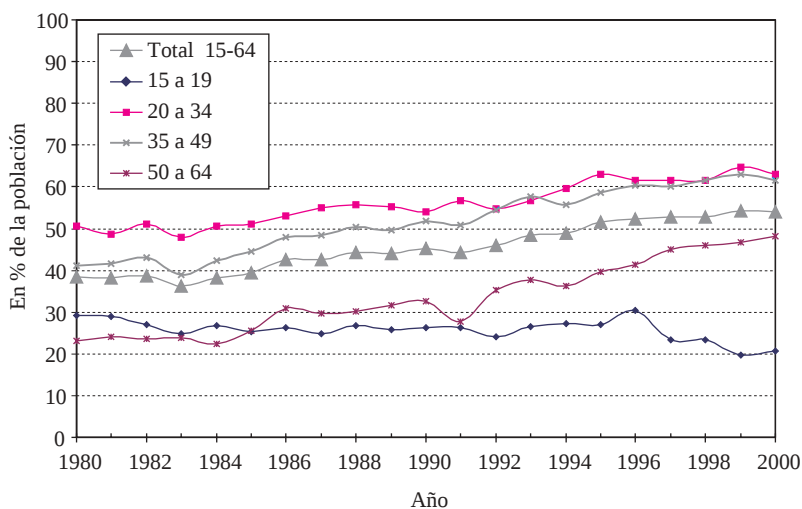
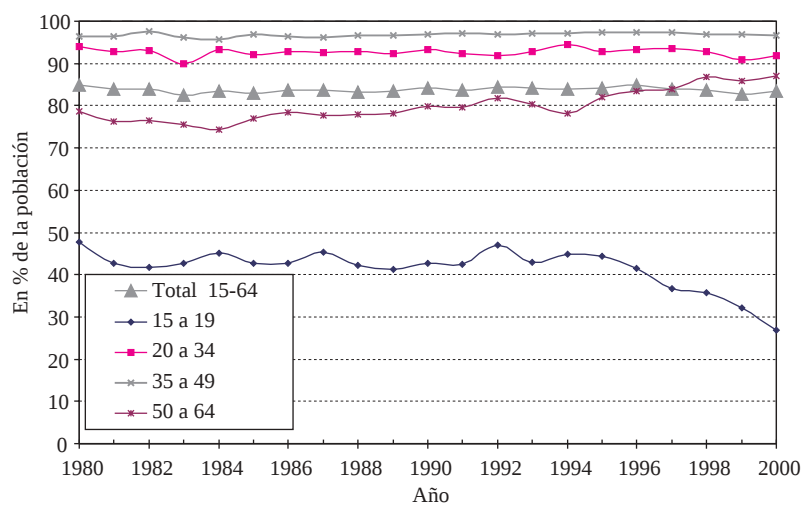


Gráfico A2

TASA REFINADA DE ACTIVIDAD POR GRUPOS DE EDAD,
VARONES 1980-2000



PROTECCIÓN SOCIAL, JUBILACIONES, PENSIONES Y GÉNERO EN BRASIL

ENID ROCHA DA SILVA
HELMUT SCHWARZER¹

A. INTRODUCCIÓN

En casi todos los países latinoamericanos se efectuaron, durante las décadas de 1980 y 1990, reformas en el sistema de seguridad social que incluyeron, casi siempre, un rol más activo del sector privado en la provisión de jubilaciones (Chile, Argentina, México y otros). Aún en aquellos países en los cuales los cambios efectuados no llegaron a representar una ruptura con el paradigma de sistema de seguridad social existente (Brasil, Costa Rica), las reformas “endurecieron” reglas de concesión de beneficios y diversos otros parámetros. Es posible afirmar, por lo tanto, que un elemento común a todos los casos de reforma del sistema de seguridad social reciente en América Latina es la intención de fortalecimiento de la relación contributiva como principio de funcionamiento de los sistemas.

Esa tendencia general, obviamente, impacta en forma diferenciada sobre grupos específicos de cotizantes. Un caso extremadamente importante, y que hasta ahora había sido poco considerado, es el impacto diferenciado de las reformas del sistema de seguridad social por género. Es sabido que las mujeres enfrentan dificultades y discriminaciones en

1 Los autores agradecen a Juana Lucini y Radakian Lino por la asistencia en la investigación.

los mercados de trabajo latinoamericanos. Muestras de estas dificultades son, por ejemplo, la concentración del empleo femenino en sectores de actividades y en grupos de profesionales con menores remuneraciones (aunque en años recientes las mujeres hayan logrado avances más significativos que los hombres en términos de escolaridad y calificación profesional), un mayor grado de informalidad de las relaciones de trabajo asalariadas, trayectorias marcadas por interrupciones en la vida laboral en función de mayores tasas de desempleo, así como salarios más bajos por trabajo equivalente.

También se sabe que en un determinado sistema de seguridad social cuanto más fuerte es la relación entre las cotizaciones y el valor de los beneficios pagados, con mayor facilidad las desigualdades generadas en el mercado de trabajo entre los sexos serán reproducidas también en la vejez, resultando menores beneficios para las mujeres. En este sentido, las mujeres son más vulnerables a las reformas de los sistemas de seguridad social anteriormente mencionadas, en especial a las reformas que introducen cuentas individuales de cotizaciones, un diseño en que la correlación entre cotización y beneficios futuros tiende a ser de las más fuertes.

En Brasil, la reforma del sistema de seguridad social de 1998/99, en cambio, no rompió el paradigma tradicional y no instituyó cuentas de cotización individuales. El sistema de seguridad social brasileño sigue siendo de reparto y presenta un conjunto de reglas institucionales que hace que los riesgos inherentes al mercado de trabajo sean en gran medida diluidos entre todos los cotizantes del sistema. Sigue prevaleciendo el principio de la solidaridad entre las generaciones, donde la generación actual de cotizantes paga las jubilaciones de los actuales inactivos. Los cambios legales ocurridos en el sistema de seguridad social brasileño, a lo largo de los años 90, contenían ajustes en el cálculo de los beneficios, incluyendo aspectos antes no considerados como la evolución demográfica de la población y el monto de cotizaciones *vis-à-vis* los beneficios pagados a cada cotizante. El objetivo de este trabajo es investigar cuáles fueron los efectos de estos cambios legales y, en especial, de la Reforma del Sistema de Seguridad Social de 1998/99 sobre la participación femenina en el sistema de seguridad social del país. Para tal finalidad, el artículo presenta la siguiente estructura: en primer lugar, se hace una presentación del sistema de seguridad social en Brasil, conteniendo un

breve resumen histórico, los regímenes de seguridad social existentes y los principales riesgos cubiertos. A continuación, se presentan los principales cambios introducidos por la reforma del sistema de seguridad social. Luego, se tratará la relación entre el sistema de seguridad social y el mercado de trabajo de la mujer en Brasil. Posteriormente, son presentadas las estimaciones de los impactos de la citada reforma entre cotizantes hombres y mujeres y, finalmente, se realiza una síntesis de las principales conclusiones y de los principales temas tratados en el artículo.

B. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL

1. Un breve resumen histórico

El inicio de la década de 1920 marcó el comienzo de la seguridad social moderna en Brasil con la introducción de la legislación que determinaba que las empresas de ferrocarriles constituyesen cajas de jubilaciones y pensiones para sus empleados (cuadro 1). Generalmente se hace referencia a la “Ley Eloy Chaves” (1923) como marco legal de la seguridad social brasileña. En esa época, aún era reducido el número de cotizantes y la administración de los fondos de jubilaciones era realizada por los propios empleados y empleadores, no existiendo la participación del Estado. Al final de la década del 30, otros sectores empresariales también crearon sus cajas, llegando a existir, en esa época, alrededor de 180 cajas de jubilaciones en el país. En los años 30, por iniciativa del gobierno, las cajas fueron gradualmente reestructuradas y fusionadas en Institutos de Jubilaciones y Pensiones (IAPs), que cubrían determinados sectores de actividad (industria, bancos, comercio, transporte, etc.). Esta transformación fue especialmente importante toda vez que el mercado de trabajo urbano estaba adquiriendo mayor densidad, lo que permitía que la cobertura entre los trabajadores urbanos fuera ampliada y que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones pudiera despegar. En este período, los principales problemas eran las disparidades en los montos de los beneficios pagados por los diversos institutos, ya que cada uno poseía reglas propias, lo que resultaba en una fragmentación del sistema (observada también en otros países latinoamericanos) y, además, había niveles salariales muy diferenciados en cada categoría

profesional. Se generaba, de esta forma, patrones de protección cualitativamente muy distintos entre los grupos protegidos por la seguridad social brasileña.

Al inicio de los años 60 fue votada y aprobada, después de larga tramitación en el Congreso, la Ley Orgánica de la Seguridad Social (LOPS), que unificó las reglas legales bajo las cuales los IAPs funcionaban. Con el golpe militar de 1964, acompañando la tendencia centralizadora de la política de reestructuración económica y administrativa que predominaba en ese periodo, seis institutos de jubilaciones y pensiones (de un total de siete) fueron fusionados y dieron origen a una estructura única: el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Tal centralización permitió a la tecnoburocracia de la seguridad social expandir, en pasos graduales a lo largo de los años 1970, la cobertura de la seguridad social por medio de mecanismos no tradicionales.

A fines de la década de los 70 la seguridad social ya alcanzaba a casi todas las categorías de trabajadores, incluyendo, en categorías especiales, a los trabajadores rurales y los empleados domésticos. Además, se creó un beneficio de carácter asistencial, llamado de “amparo previsional” o Renta Mensual Vitalicia, que fue extendida a las personas con más de 70 años y a los discapacitados que no recibieran beneficio y no pudieran sostenerse por sus propias fuerzas. También en esta década fue creado, en 1974, el Ministerio de la Previsión y Asistencia Social, con la atribución de responder por las políticas de previsión, de asistencia social y de salud.

En los años 80, cuando la economía brasileña presentaba bajas tasas de crecimiento económico y el mercado de trabajo formal se estancó, empezaron a aparecer las primeras críticas al sistema estatal de seguridad social. Este pasó a ser calificado de ineficiente y se comenzó a señalar el riesgo de un déficit presupuestario. En esta década se implementaron varios intentos de ajustes buscando incrementar los recursos vía aumento del porcentaje de las cotizaciones. No obstante, tales intentos eran siempre frustrados, ya que el aumento de las cotizaciones estimulaba el aumento de la evasión de las mismas, anulando el efecto del aumento de la recaudación (Machado, 1996).

Con el fin del régimen militar (1984) y el proceso de redemocratización fue elaborada entre 1987-88, una nueva Carta Constitucional. Durante ese período de gestación de la Constitución Federal de 1988, el

Cuadro 1

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL BRASILEÑA,
SIGLOS XIX Y XX

✓ Siglo XIX: Esquemas coloniales e Imperiales	✓ Años 1960: Unificación de los IAPs en el INPS
✓ Años 1920: Fondos modern. (CAPs, base: empleador)	✓ Años 1970: Extensión cobert. (rurales y domésticos)
✓ Años 1930/40: CAPs Se fusionan en Institutos (IAPs) por rama de activ.	✓ 1988: Constitución con Capítulo sobre seg. social
✓ 1946-1960: 14 años discutiendo la LOPS (1960)	✓ Años 1990: Intento de reform. 1995-99: Ref. paramétrica

Fuente: Schwarzer (2001).

sistema de seguridad social vigente contaba con varios diagnósticos que destacaban los problemas de gestión, las demandas sociales no resueltas y la necesidad de ampliación de la base de financiamiento. Se recomendaba la reestructuración institucional de la protección social, la ampliación de su cobertura y la diversificación de sus fuentes de financiamiento. Como resultado, la Constitución de 1988, particularmente en lo que se refiere al capítulo del Orden Social, fue considerada muy avanzada con relación a los derechos de ciudadanía que garantizaba a la sociedad brasileña. La seguridad social, término que fue introducido en Brasil por la Constitución de 1988, incluye conceptualmente la seguridad social, la salud y la asistencia social. La seguridad social adquirió el *status* de derecho de ciudadanía y sus objetivos fueron fijados de la siguiente forma (Art. 195, Constitución Federal):

- Universalidad de la cobertura y de la atención.
- Uniformidad y equivalencia de los beneficios y servicios, tanto para la población urbana como rural.

- Selectividad y progresividad en la prestación de los beneficios y servicios.
- Mantención del valor real de los beneficios y servicios.
- Equidad en la distribución de los costos en la sociedad.
- Diversidad de la base de financiamiento; y
- Gestión cuatripartita, democrática y descentralizada, con participación de los trabajadores, empleadores, jubilados y del Gobierno en órganos colegiados.

En lo que respecta a la seguridad social, los que más se beneficiaron con la promulgación de la nueva Constitución fueron los trabajadores rurales, que lograron la equiparación del valor de los beneficios con los trabajadores urbanos y la reducción de cinco años en la edad requerida para la concesión de la jubilación (Recuadro 1) (Delgado y Cardoso Jr., 2000).

Recuadro 1

LAS TRABAJADORAS RURALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1988

Antes de la Constitución de 1988, los beneficios concedidos por el antiguo sistema rural eran muy limitados. Aunque el antiguo sistema proveía jubilación por vejez a los 65 años para ambos sexos, sus valores correspondían a un 50% del salario mínimo y las pensiones por muerte eran limitadas a un 30% del salario mínimo. Además, tanto las jubilaciones por vejez como las por incapacidad eran concedidas sólo al jefe o proveedor de la familia, excluyéndose del derecho a estos beneficios a las mujeres trabajadoras rurales y los demás miembros de la familia.

Con la Constitución de 1988 quedó establecido el piso de un salario mínimo para todos los beneficios y la reducción del límite para la jubilación por edad, que pasó a ser de 60 años para hombres y 55 años para mujeres. Se garantizó también el derecho a recibir los beneficios a todas las mujeres trabajadoras rurales, independientemente de ser o no jefes de familia. Es importante notar que las adultas mayores rurales habían acumulado, a lo largo de sus vidas, una serie de desventajas tales como la doble jornada de trabajo, la discriminación salarial y/o el trabajo sin remuneración, además de entrar más temprano en la vida activa y permanecer más tiempo ocupadas en las actividades rurales. Tales desigualdades siempre contribuyeron a la mayor precariedad de las condiciones socioeconómicas de las trabajadoras rurales en el país. En este cuadro, la extensión de la jubilación rural a las mujeres, después de la promulgación de la Carta Constitucional de 1988, cambia la trayectoria de vida de las adultas mayores rurales, reconociéndoles derecho de ciudadanía y autonomía financiera cuando alcanzan los 55 años de edad.

Después de la promulgación de la Constitución de 1988, el país pasó por un proceso de hiperinflación, con índices que alcanzaron el 80% al mes en 1990. En el inicio de la década del 90, el escenario de crisis económica, con bajo crecimiento del producto interno y con la cuestión inflacionaria no resuelta, incentivó el apareamiento de diversas tesis de naturaleza liberal, que asociaban un mejor desempeño de la economía a una mayor apertura comercial, a las privatizaciones, a las desregulaciones y a la disminución del rol del Estado. Para los defensores de tales ideas, los nuevos derechos originados por la Constitución eran vistos como responsables del déficit fiscal y del llamado “Costo Brasil”, que impediría que el país fuera competitivo en el mercado internacional (Machado, 1996). Son de este período diversas propuestas de reforma al sistema de seguridad social inspiradas en el modelo chileno, pero que, en función de la pérdida de credibilidad del gobierno frente a las reiteradas denuncias de corrupción, que desembocaron en el *impeachment* del Presidente Fernando Collor, en 1992, no prosperaron, a diferencia de los demás países latinoamericanos. No obstante, lo relevante fue el resultado de una Comisión de Estudios formada en la Cámara de Diputados, relatada por el Diputado Antônio Britto (posteriormente Ministro de la Seguridad Social en 1993), que confeccionó un diagnóstico no liberal de los problemas estructurales del sistema de seguridad social y recomendaciones de reforma (paramétrica). Este estudio, conocido posteriormente como “Informe Britto”, pasó a servir de base a las acciones del gobierno en la primera mitad de los años 90.

En 1994, con el inicio del proceso de estabilización económica, algunas corrientes políticas en el país volvieron a defender cambios en la Constitución, alegando ser éstas esenciales para el equilibrio financiero del Estado y, consecuentemente, para la manutención de la estabilidad de los precios en la economía.² Con relación a la seguridad social se argumentaba que la Constitución de 1988, al equiparar derechos y ampliar los beneficios sociales, había elevado sustancialmente los gastos de seguridad social sin contrapartida suficiente de recursos. Así, las

2 Es importante aclarar que una revisión de la Constitución de 1988 debería ser realizada 5 años después de su promulgación, o sea, en 1993. No obstante, la coyuntura política de un período preelectoral hizo que la revisión no ocurriera en el período programado.

discusiones sobre la reforma del sistema de seguridad social pasaban por el entendimiento de que era necesario desconstitucionalizar diversos aspectos introducidos en 1988, sin lo cual dicha reforma estaría comprometida. Sin embargo, frente a las turbulencias políticas de los años anteriores se superó el plazo para efectuar una revisión de la nueva Constitución, propuesta para 1993. Así, la reforma tuvo que seguir los trámites normales de cualquier cambio en la Constitución, donde se exige mayoría de 2/3 en dos votaciones en la Cámara, así como en otras dos votaciones en el Senado. Después de cuatro años de discusiones y negociaciones políticas en torno a la “Reforma de la Seguridad”, incluyendo un sinnúmero de discusiones y de embates políticos, fue finalmente aprobada en 1998 una Enmienda a la Constitución que creó las condiciones para la realización de la reforma en el sistema de seguridad social (Enmienda Constitucional N° 20 – EC 20).

A diferencia de otros países que también reformaron su sistema de protección social, en Brasil los cambios introducidos no tenían por objetivo el paso del sistema de reparto hacia el de capitalización, sino que viabilizar financieramente el régimen de reparto simple vigente. Según Pinheiro y Vieira (1999), el paso hacia el régimen de capitalización en Brasil fue desechado en el corto plazo, en función de las restricciones fiscales y del altísimo costo de transición a un “modelo chileno”, que incluiría el financiamiento de los beneficios vigentes y la necesidad de indemnizar asegurados por las cotizaciones pasadas.³

2. Los regímenes del sistema de seguridad social brasileño

El sistema de seguridad social brasileño está compuesto por tres regímenes: el Régimen General de Previsión Social (RGPS), para los asegurados del sector privado; el Régimen de Previsión del Sector Público (RPSP), que contempla la cobertura a los empleados fiscales de la

3 Aun en este artículo Pinheiro y Vieira destacan que estimaciones realizadas por especialistas del Banco Mundial, del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, de la Fundación Getúlio Vargas y de la CEPAL presentan costo de transición para el paso hacia un régimen de capitalización en Brasil, que varía entre 188% y 250% del PIB.

Federación, de los Estados y de los Municipios, y el régimen de seguridad privada, de carácter complementario, voluntario y organizado de forma autónoma con relación a la seguridad social pública (ver cuadro 2).

Entre las principales fuentes de recaudación del sistema de seguridad social privado, se destacan las siguientes:

1. Cotizaciones pagadas por los empleados formales, sobre los salarios.
2. Cotizaciones pagadas por las empresas, sobre la planilla de salarios del total de sus empleados.
3. Cotizaciones individuales sobre remuneraciones pagadas a diversas categorías ocupacionales, tales como empresarios, autónomos y los empleados domésticos.
4. Cotización del productor rural sobre el valor de la primera comercialización de la producción bruta.

Cuadro 2
REGÍMENES DE SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL, 2001



Fuente: Schwarzer (2001).

Para cada una de estas fuentes se establecen porcentajes de cotización diferenciados (cuadro 3). Por ejemplo, los empleadores pagan un 20% sobre el total de la planilla de salarios; los empleados pagan desde un 7.65% hasta un 11% sobre sus remuneraciones; los empleados domésticos también pagan entre 7.65% y 11%, siendo que, en este caso, el empleador contribuye con el 12% sobre el salario de su empleado y, por último, el cotizante individual paga un 20% sobre el valor del ingreso declarado.

Cuadro 3
COTIZACIONES PARA EL INSS, 2001

Cotizante	Porcentaje de cotización	Base de cotización
Empleador "urbano"	20%	Toda la planilla salarial de la empresa (sin techo)
Empleador (empresa rural)	2,6% (incluye cotización al seguro accidente de trabajo)	Valor de la producción comercializada
Empleador (persona física rural)	2,1% (incluye cotización al seguro accidente de trabajo)	Valor de la producción comercializada
Empleador doméstico	12%	Salario hasta techo de cotización
Empleador (club deportivo)	5%	Ingreso bruto, incluyendo propaganda, licencias, etc.
Empleador (para seguro accidente de trabajo)	1%, 2% o 3%, según juicio de riesgo de la empresa	Toda la planilla salarial de la empresa
Empleado asalariado	7,65%, 8,65%, 10% o 11% según ingresos	Salario hasta techo de cotización
Autónomo	20%	Ingreso hasta techo de cotización
Autónomo contratado por empresa	20%, con posibilidad de reducir a 9% si empresa paga cotización	Ingreso hasta techo de cotización
Empresa que contrata autónomo	20%	Toda la remuneración del autónomo
Miembro de cooperativa de trabajo	20% con posibilidad de reducir a 9% si cooperativa paga cotización	Ingreso hasta techo de cotización
Cooperativa de trabajo	20%	Valor que el miembro de la cooperativa recibe por servicios prestados
Pequeño productor familiar rural, pescadores, pirquinero (sin empleado)	2,1% (incluye cotización al seguro accidente de trabajo)	Valor de la producción comercializada

Fuente: Schwarzer (2001); Ramos (2002).

El régimen de seguridad de los empleados fiscales ha sido señalado como uno de los responsables del desequilibrio de las cuentas públicas del país. Según informaciones oficiales, la necesidad de financiamiento de la seguridad social de los empleados fiscales en las tres esferas de gobierno (federal, estadual y municipal) fue del 4.2% del PIB en el 2001 (cuadro 4). Por este motivo, en el proceso de reforma del sistema de seguridad, este régimen constituyó el principal blanco de cambios. Fueron introducidos cambios estructurales, que explicitaron la necesidad de equilibrio financiero y actuarial.

Cuadro 4

ESTIMACIONES DE RESULTADOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1999-2001
(en porcentaje del PIB)

	1999	2000	2001 ^a
I. INSS	(1.0)	(0.9)	(1.0)
• Cotizaciones	4.9	5.1	5.3
• Gastos con Jubilados y Pensionados	5.9	6.0	6.3
II. Empleados Fiscales	(4.1)	(4.2)	(4.2)
Cotizaciones	0.6	0.6	0.6
Gastos con Jubilados y Pensionados	4.7	4.8	4.8
Gobierno Federal	(2.1)	(2.0)	(2.1)
Cotizaciones	0.2	0.3	0.3
Gastos con Jubilados y Pensionados	2.3	2.3	2.4
Gobierno Estadual	(1.7)	(1.9)	(1.8)
Cotizaciones	0.3	0.3	0.3
Gastos con Jubilados y Pensionados	2.0	2.2	2.1
Gobierno Municipal^b	(0.3)	(0.3)	(0.3)
Cotizaciones	0.1	0.0	0.0
Gastos con Jubilados y Pensionados	0.3	0.3	0.3
III. Total	(5.1)	(5.1)	(5.2)
Cotizaciones	5.5	5.7	5.9
Gastos con Jubilados y Pensionados	10.5	10.8	11.1

Fuente: MPAS. Elaboración: IPEA.

Observación:

^a En 2001, los datos para estados y municipios son preliminares.

^b Estimación hecha en base a la hipótesis de que los gastos con jubilados y pensionados de los municipios presentan la misma tasa de crecimiento observada en el gobierno federal.

Actualmente, los empleados fiscales pagan un porcentaje correspondiente a un 11% sobre el total de sus remuneraciones. No obstante, según los datos del Ministerio de Previsión y Asistencia Social, las cotizaciones de los empleados fiscales federales financiaron sólo un octavo de los gastos totales con los inactivos en el 2001. Comparando los gastos de seguridad social del sector público con los gastos del sector privado (INSS), se observa la superioridad, en términos proporcionales, de los gastos de las jubilaciones de los empleados fiscales (ver cuadro 5).

Cuadro 5

**BRASIL: GASTOS EN BENEFICIOS EN EL RÉGIMEN GENERAL DE
PREVISIÓN SOCIAL Y EN EL RÉGIMEN DE PREVISIÓN
DEL SECTOR PÚBLICO, DICIEMBRE, 1999**

Especificación	RGPS – General	RPSP Federal
Número de beneficios	18.8 (millones)	909.2 (mil)
Gastos – últimos 12 meses	60.5 (billón de reales)	21.1 (billones de reales)
Número de cotizantes	27 (millones)	968.3 (mil)

Fuente: MPAS/MPOG (Schwarzer, 2001).

En Brasil, el régimen de seguridad social privada tiene carácter esencialmente complementario, donde el objetivo es constituirse en opción para los asegurados de otros regímenes que desean recibir valores superiores a los techos de beneficio de los regímenes a los que pertenecen y a aquéllos que están excluidos del mercado formal de trabajo, pero que quieren tener una jubilación. Existen tanto fondos de pensión restringidos al conjunto de empleados de una cierta empresa o conjunto de empresas (denominados fondos de pensión “cerrados”) como productos de seguridad complementaria “abierta”, accesibles a quien lo desee en el mercado financiero privado. La seguridad social privada cerrada contemplaba, en junio del 2001, 361 entidades, patrocinadas por 2 365 empresas, cubriendo aproximadamente 6.5 millones de personas, de las cuales 1.7 millón eran cotizantes, 530 mil beneficiarios y 4.3 millones dependientes (IPEA, 2002).

3. Riesgos cubiertos por el sistema de seguridad social brasileño

Según la Constitución Federal de 1988, el sistema de seguridad social brasileño se mantiene por medio de cotizaciones y tiene por objetivo: asegurar a sus miembros los beneficios relativos a la cobertura de los eventos de enfermedad, incapacidad, muerte y vejez; la protección de la maternidad, especialmente de la embarazada; la protección al trabajador en situación de desempleo involuntario; la asignación familiar y la ayuda para los dependientes de los asegurados de bajos ingresos; y la pensión por muerte del asegurado, hombre o mujer, al cónyuge o compañero y dependientes. De esta forma, el sistema de seguridad social brasileño cubre todos los riesgos sociales básicos previstos en el Convenio 102/1952 de la OIT. Debe destacarse que, institucionalmente, el seguro de desempleo está vinculado al Ministerio del Trabajo y Empleo, siendo coordinado por el CODEFAT (órgano colegiado tripartito) y financiado por una cotización social sobre la facturación de las empresas (PIS/PASEP). Los servicios de salud pública toman la forma de “sistema nacional de salud”, con cobertura básica universal y acceso gratuito y libre para todos los residentes. El sistema público de salud –el Sistema Único de Salud (SUS)– es financiado por impuestos generales, estando la recaudación de las cotizaciones sobre el ingreso del trabajo vinculada al financiamiento del sistema de seguridad social. Existe un sistema de salud privado suplementario creciente, que cubre prácticamente toda la clase media brasileña (aproximadamente 40 millones de personas). Como el SUS alcanza, según datos de 1998, a otros 90 millones de personas, aparentemente queda por cubrir en el país, con servicios de salud, alrededor de 35 millones de habitantes.

Los beneficios existentes se encuentran divididos entre los de prestación continuada y los de prestación temporal. Los primeros son aquéllos cuyo beneficio es pagado mensualmente al asegurado en forma permanente, o sea, mientras el asegurado viva, y los del segundo tipo son limitados en el tiempo, como, por ejemplo, el subsidio maternal, que tiene una duración de cuatro meses.

En el RGPS, los beneficios de prestación continuada son los siguientes: jubilación por edad; jubilación por tiempo de cotización; pensión por muerte y jubilación por incapacidad. Todos los beneficios son otorgados a ambos sexos⁴, existiendo entre ellos diferencias en las condiciones de acceso, donde se destacan los límites de edad y el tiempo de cotización (ver Anexo 1). Entre los principales beneficios temporales se destacan la asignación familiar y los subsidios maternal, por enfermedad, por accidente y por encarcelamiento. La descripción de los beneficios y las condiciones de acceso en cada uno de ellos se encuentran descritos en el Anexo 2. Cabe destacar que los beneficios temporales, con excepción del subsidio maternal y del subsidio por encarcelamiento favorecen, principalmente, a los trabajadores del sector formal, ya que no brindan cobertura a los empleados domésticos y a los otros tipos de trabajadores autónomos incluidos en la categoría de cotizantes individuales.

El cuadro 6 presenta, para el mes de diciembre del 2001, el número de beneficiarios y los gastos mensuales de los principales beneficios de prestación continuada y temporales del RGPS. Se observa que las jubilaciones y pensiones (por previsión social y por accidente) son responsables de la casi totalidad del número de beneficios (83,3%) y de los mayores gastos: alrededor de 5,5 billones de reales. En este tipo de gasto se destacan los altos porcentajes de la jubilación por tiempo de cotización (35,7%) para un relativamente bajo porcentaje en el número de beneficios (16,9%); lo opuesto ocurre con las jubilaciones por edad y con las pensiones (54,3% del número de beneficios y 41,7% del valor gastado), o sea, la jubilación por tiempo de cotización concentra los beneficios con los mayores valores individuales en el RGPS.

4 Además de éstos cabe informar sobre la existencia de beneficios asistenciales, como los subsidios para adultos mayores y discapacitados de bajos ingresos, que no exigen al beneficiario estar afiliado al sistema de seguridad social.

Cuadro 6

 BRASIL: GASTO MENSUAL EN BENEFICIOS DE PREVISIÓN SOCIAL,
DICIEMBRE, 2001

	Cantidad	Porcen- taje	Valor (R\$ millones)	Porcen- taje
Total	20 032 858	100.0	6 199	100.0
Previsión Social	17 241 462	86.1	5 626	90.8
Jubilaciones	11 394 917	56.9	3 977	64.2
Por edad	5 720 992	28.6	1 197	19.3
Por incapacidad	2 283 309	11.4	568	9.2
Por tiempo de cotización	3 390 616	16.9	2 212	35.7
Pensiones por muerte	5 156 957	25.7	1 386	22.4
Subsidio por enfermedad	574 213	2.9	225	3.6
Subsidio maternal	97 112	0.5	33	0.5
Otros	18 263	0.1	5	0.1
Accidentes	686 235	3.4	189	3.0
Jubilaciones	116 133	0.6	44	0.7
Pensión por muerte	129 292	0.6	50	0.8
Subsidio por enfermedad	84 122	0.4	41	0.7
Subsidio por accidente	258 961	1.3	48	0.8
Subsidio suplementario	97 727	0.5	6	0.1
Asistenciales	2 105 161	10.5	385	6.2
Amparos Asistenciales (LOAS)	1 339 119	6.7	243	3.9
Adultos mayores	469 047	2.3	85	1.4
Discapacitados	870 072	4.3	158	2.5
Pensiones mensuales vitalicias	18 658	0.1	7	0.1
Ingresos mensuales vitalicios	747 384	3.7	135	2.2
Edad	271 829	1.4	49	0.8
Incapacidad	475 555	2.4	86	1.4

Fuente: MPAS.

C. LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL

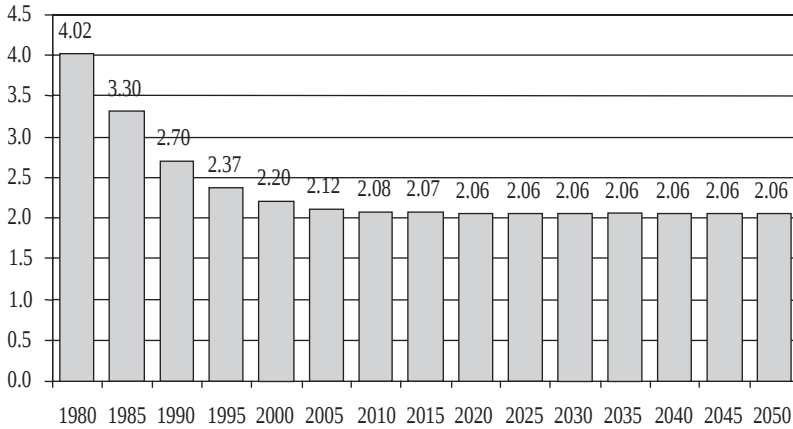
En Brasil, así como en otros países en desarrollo, paralelamente a los problemas de financiamiento de la seguridad social, el debate sobre la necesidad de reformas fue estimulado por el acelerado envejecimiento de la población y por el aumento de la tasa de informalidad del mercado de trabajo. Ambos fenómenos afectan la sustentabilidad financiera de los regímenes solidarios de reparto, aunque es necesario señalar el hecho de que la transición demográfica pone actualmente a Brasil en su mejor momento, en términos de estructura de la población desde el punto de vista de la seguridad social: predomina el crecimiento de la población en edad activa, por lo que debería estar aumentando el número de cotizantes.

En el país, desde los años 1940, está en curso un proceso de reducción de la tasa de mortalidad, en gran parte debido a las grandes inversiones públicas en infraestructura urbana y de salud pública desde el inicio del siglo. Esta caída de la tasa de mortalidad, obtenida en gran parte por el combate a la mortalidad infantil, aceleró la tasa de crecimiento de la población, la cual presentó grupos más numerosos y crecientes de jóvenes hasta los años 70 (formato típico de la “pirámide de población”). El proceso acelerado de caída de la fecundidad empezó en la década de los 60 con la difusión de métodos anticonceptivos y con la urbanización (gráfico 1). El número de hijos vivos por mujer en edad fértil que era de 6.2 en la década de 1960, cayó a 2.2 en el 2000. La proyección para la tasa de fecundidad total apunta hacia una pequeña reducción en la próxima década, llegando a una tasa estable de 2.06 a partir del 2020, correspondiendo aproximadamente a la tasa de reemplazo (generación, a largo plazo, de una población estable). Por otra parte, se ha observado también un aumento en la expectativa promedio de vida de la población brasileña, que puede confirmarse por las informaciones contenidas en el cuadro 7. Cabe destacar que las mujeres presentan una expectativa de vida al nacer superior en alrededor de seis años a la del hombre. En el tramo de los 50 años, en el 2000, mientras un hombre tenía una sobrevivida de 23.3 años, las mujeres presentaban una esperanza de vida de 27.7 años más.

Los cambios en la mortalidad y fecundidad, así como la emigración de parte de la población joven, han provocado una reducción de la tasa geométrica de crecimiento de la población, que cayó de un 2.24% al

Gráfico 1

BRASIL: TRAYECTORIA DE LA TASA DE FECUNDIDAD TOTAL
PROYECTADA, 1980-2050



Fuente: IBGE (Proyección Preliminar de la Población Brasileña, Revisión 2000).

Cuadro 7

BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA EXPECTATIVA DE VIDA, 1930-2000

Edad	1930/40		2000	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
0	39	43	64.8	72.6
10	45	48	57.9	65.2
20	38	40	48.5	55.5
30	31	33	39.8	45.9
40	24	26	31.3	36.6
50	18	20	23.3	27.7
55	16	17	19.5	23.5
60	13	14	16.0	19.5
65	11	11	12.8	15.7
70	8	9	9.8	12.2

Fuente: Para 1930/40: Dataprev/Seguridad Social en Datos (1985); para 2000: IBGE.

inicio de la década de los 80, a un 1.33% en el 2000. Según las proyecciones del IBGE, se espera una continuidad de la caída de la tasa de crecimiento de la población en la primera mitad del siglo XXI, alcanzándose a un 0.17% en 2050. Lo más relevante para la seguridad social es que este movimiento ha cambiado sustancialmente la distribución por edad de la población del país.

El cuadro 8 presenta la estructura de edad de la población brasileña desde 1980 hasta el 2050, destacando tres grupos: 0-14 (escolaridad obligatoria por ley), 15-59 (población en edad activa) y 60 años o más (adultos mayores, según la ley). En el cuadro es posible observar la reducción de la participación de la población perteneciente al grupo de edad de 0 a 14 años, que cae gradualmente de un 38.4% en 1980 a un 20.0% en 2050, con una disminución constante en términos nominales a partir del 2010, lo que refleja la caída en la fecundidad de las últimas décadas. Por otra parte, el tramo de edad que comprende el grupo de 15 a 59 años aumentará su participación de 55.5% en 1980 a 64.8 en el 2010, cayendo posteriormente hasta alcanzar, en el 2050, a un 58.1% de la población total. El grupo de 60 años o más aumentará constantemente su participación, triplicando su porcentaje de 6.1% en 1980 a 21.9% en 2050. Según el IPEA (1998) y Marques y Batich (1999), dado que la población en edad activa es la que más crecerá en las próximas dos décadas, la actual fase de cambios demográficos brasileños podría ser favorable al sistema de seguridad social. Su base de financiamiento sería fortalecida si los empleos generados en la economía, desde la década de 1980, fueran en el mercado formal de trabajo. Esto porque el crecimiento verificado en la población incluida en los grupos de edad activa aumentaría la relación entre número de cotizantes y número de jubilados.

No obstante, en el campo de las relaciones de empleo, el país asistió durante toda la década de los 90 al aumento de la informalidad en el mercado de trabajo. Según la PNAD (Encuesta Nacional por Muestra de Hogares), en todo el país la participación de los trabajadores con “carteira assinada”⁵, en el total de la población ocupada, disminuyó de

5 En Brasil existe, por ley, una libreta de trabajo que es otorgada por el Ministerio del Trabajo. En ella se registra el salario del trabajador y todos los elementos básicos para reconocimiento de sus derechos, así como para la obtención de su jubilación y demás beneficios de la seguridad social. Cuando el trabajador está empleado en el mercado formal, el empleador debe firmar tal libreta y por esto se dice que tiene *carteira assinada* (“libreta firmada”) (N.T.).

34.3% a 32.0% entre los años 1992 y 1999 (gráfico 2). En este mismo período, también cayó en un punto porcentual la participación en otras formas de ocupación “tradicionales” (trabajo familiar y trabajo de subsistencia, por ejemplo), en relación a la histórica reducción de la participación de la agricultura como sector generador de empleo. Mientras tanto, en el mismo período aumentó la participación de los empleados sin “carteira assinada”, de los empleadores y de los trabajadores por cuenta-propia (gráfico 2).

Cuadro 8

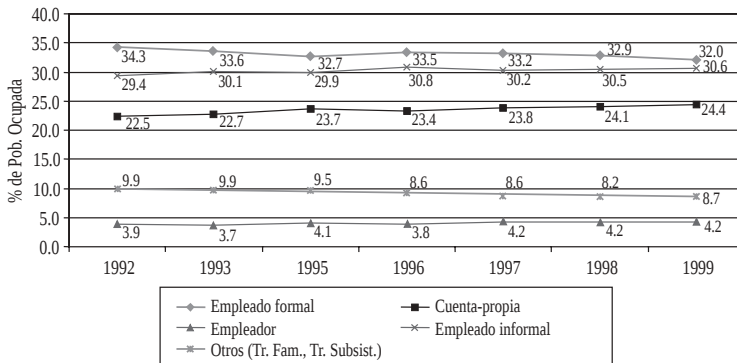
BRASIL: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR TRAMOS DE EDAD, 1980-2050

	0-14		15-59		60+	
1980	46 687 771	38.4%	67 495 472	55.5%	7 428 132	6.1%
1990	51 477 373	34.9%	86 407 909	58.5%	9 708 577	6.6%
2000	49 222 932	28.9%	107 862 741	63.4%	13 057 448	7.7%
2010	49 397 347	25.7%	124 419 406	64.8%	18 224 243	9.5%
2020	48 886 434	23.3%	134 485 500	64.1%	26 333 394	12.6%
2030	48 036 090	21.5%	139 492 958	62.5%	35 831 121	16.0%
2040	48 059 237	20.6%	139 797 774	60.0%	44 973 505	19.3%
2050	47 537 873	20.0%	138 396 858	58.1%	52 228 193	21.9%

Fuente: IBGE (Proyección Preliminar de la Población Brasileña, Revisión 2000).
Elaboración IPEA.

Gráfico 2

BRASIL: POBLACIÓN OCUPADA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1992-99



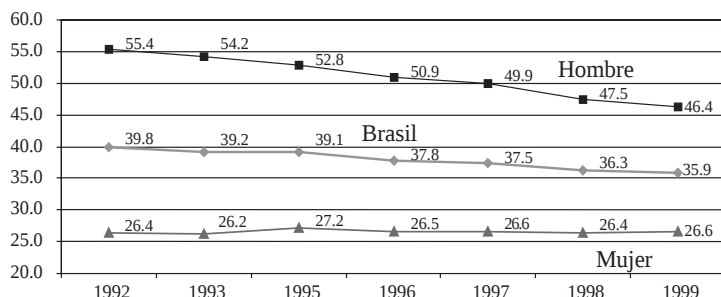
Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración IPEA.

Los cambios en el tipo de inserción de la población ocupada modifican significativamente el equilibrio financiero de un régimen de reparto, como es el caso de Brasil que tiene sus principales fuentes de ingresos en las cotizaciones de los trabajadores con “carteira assinada” y en las cotizaciones sobre la planilla de salarios de las empresas. En el gráfico 3 es posible observar cómo las transformaciones del mercado de trabajo en los años 90 impactaron en la proporción de cotizantes a la seguridad social en Brasil: la caída de cuatro puntos porcentuales, en promedio, corresponde exactamente al aumento de la participación de los trabajadores autónomos y asalariados informales (empleados sin “carteira assinada”) mostradas en el gráfico 2. En vista del objetivo de este trabajo, es curioso destacar que, según los datos de la PNAD, la seguridad social ha perdido muchos cotizantes potenciales entre los hombres, mientras que la entrada de las mujeres en el mercado laboral ha contribuido a reducir la dimensión de las pérdidas de cotizantes en la década de los 90. Cabe aclarar que la actual estructura de la recaudación de la seguridad social está fuertemente basada en las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores, siendo que esta recaudación nunca dejó de representar a lo menos un 80% de sus ingresos provenientes de la seguridad social de los trabajadores del área privada (INSS) en la década de los 90 (Ramos, 2002).

Como reflejo de estos movimientos, en especial del aumento de la informalidad en el mercado laboral y de la maduración del sistema de

Gráfico 3

BRASIL: PROPORCIÓN DE COTIZANTES A LA SEGURIDAD SOCIAL
(INSS y empleados fiscales), 1992-99



Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración IPEA.

Excluye población cubierta por la previsión social rural.

seguridad social después de siete décadas de funcionamiento, la relación cotizante/beneficiario ha caído de 2.4 en 1991 a 1.7 en 1997.⁶ Así, con evidentes problemas en el financiamiento, la reforma del sistema de seguridad social siguió en la agenda del debate político y económico del país entre los años 1995 y 1998, cuando fue aprobada en el Congreso Nacional la mencionada Enmienda Constitucional N° 20, que desconstitucionalizó algunos principios de la seguridad social, facilitando los cambios legales que fueron realizados posteriormente por ley común.

Las reformas de la seguridad social pueden ser clasificadas en *estructurales y no estructurales*. Las reformas del tipo estructural, ocurridas en América Latina en los años 80 y 90, normalmente efectuaron por lo menos uno de los siguientes cambios: 1) del formato de seguro social a seguro individual; 2) del principio de beneficio definido a cotización definida; 3) el agente administrador público fue substituido en forma total o parcial por actores privados en la gestión del sistema de seguridad social, y/o 4) cambios del mecanismo de financiamiento de reparto hacia capitalización individual. Se puede afirmar que la reforma del sistema de seguridad social ocurrida en Brasil, al no cambiar ninguno de los 4 puntos previamente citados, fue del tipo *no estructural*. El objetivo final fue: mantener un sistema público ajustado, introduciendo cambios que buscaban ampliar la cobertura de la población; adecuar las condiciones de acceso a los beneficios para la población ya cubierta; tornar el sistema más viable financieramente, eliminando el crecimiento del déficit de seguridad social y, finalmente, entregar jubilaciones más adecuadas a la capacidad de recaudación del sistema.

La reforma del sistema de seguridad social introdujo cambios en sus tres regímenes: régimen general de previsión social (asegurados del sector privado, administrado por el INSS), régimen de seguridad del sector público y régimen de seguridad privada (cuadro 2). Para los objetivos de este trabajo, de evaluar los efectos de la reforma del sistema de seguridad social bajo una perspectiva de género, es importante analizar los cambios introducidos en el RGPS que abarca la gran mayoría de la población y que es el “*locus*” donde la cuestión de género tiene mayor evidencia. De esta forma, el análisis que se desarrollará a continuación se centrará a los cambios introducidos sólo en este régimen.

6 Según datos oficiales del MPAS.

En el RGPS, la reforma realizada tuvo como principales objetivos: la adecuación de la concesión de los beneficios de la seguridad social al nuevo perfil demográfico del país, el estrechamiento de la relación entre el ingreso imponible y el valor del beneficio al endurecer las condiciones de concesión de la jubilación por tiempo de cotización, y la ampliación de la cobertura a los empleados sin relación de trabajo formal. El cuadro 9 presenta una síntesis de los principales cambios realizados en el RGPS. Como puede ser observado por el contenido de las medidas descritas en el cuadro, los cambios realizados en el proceso de reforma del sistema de seguridad social evidencian la clara preocupación por el equilibrio actuarial y financiero del sistema. Se ajustaron los beneficios pagados a las variables demográficas (en el caso de la jubilación por tiempo de cotización) y al período de cotización del asegurado.

Las nuevas variables demográficas y laborales introducidas en el cálculo del Valor de Referencia y del Factor Previsional por la Ley 9.876/1999, que hizo la reglamentación de la Reforma Constitucional N° 20 (1998), deberían transmitir las diferencias de género existentes, tanto en el mercado de trabajo como en el tiempo previsto para recibir el beneficio, al valor de la jubilación. Tales diferencias tienen origen en el menor período de cotización de las mujeres a la seguridad social, en los menores ingresos obtenidos y en la mayor expectativa de sobrevivida vis-à-vis el asegurado masculino.

Cuadro 9

RGPS – PRINCIPALES CAMBIOS REALIZADOS

(*enmienda Constitucional 20 y legislación ordinaria*)

Antes de la Reforma	Después de la Reforma
1. Jubilación por tiempo de servicio concedida a los 35 o 30 años de servicio (respectivamente para hombres y mujeres), con valor de referencia integral y 30 o 25 años (respectivamente para hombres y mujeres), con valor de referencia proporcional.	La jubilación por tiempo de servicio fue sustituida por la jubilación por tiempo de cotización, teniendo el asegurado que comprobar, como mínimo, 35 años (hombre) o 30 años (mujer) de cotización.
2. La forma de cálculo del valor de referencia era constitucional, se calculaba el beneficio en base a un promedio del ingreso imponible de los últimos 36 meses y con actualización monetaria de los beneficios.	Ampliación del período que sirve como base de cálculo para el valor de referencia, que pasó a ser calculado a partir del promedio de los 80% mayores ingresos imponibles, observados en toda la vida laboral del trabajador.
3. El cálculo de los beneficios no mantenía relación con la expectativa de sobrevivida del asegurado y con el tiempo de cotización. Además, no existía edad mínima para requerir jubilación por tiempo de cotización.	Creación del Factor Previsional, aplicado obligatoriamente sólo a la jubilación por tiempo de cotización, que adecua el valor del beneficio al tiempo promedio de goce del mismo (expectativa de sobrevivida), a la edad de jubilación y al tiempo de cotización.

Fuente: MPAS. Elaboración: IPEA.

Con estos cambios, el valor de referencia de las jubilaciones por tiempo de cotización y edad (que corresponde al valor inicial del beneficio de jubilación) pasó a ser determinado por la siguiente fórmula:

$$VR = M * \text{tasa de reemplazo prevista en Ley}$$

Donde:

VR = Valor de Referencia

M = Promedio de los 80% mayores ingresos imposables del asegurado desde julio del 1994, aumentando continuamente hasta alcanzar todo el tiempo de cotización, actualizados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Tasa de reemplazo: 100% del VR para jubilaciones por edad a los 65/60 años (hombres/mujeres) y para jubilaciones por tiempo de cotización a los 35/30 años de cotización (hombres/mujeres); 70% para jubilaciones por tiempo de cotización a los 30/25 años de cotización (hombres/mujeres).

En el caso de las jubilaciones por tiempo de cotización se aplica obligatoriamente el Factor Previsional:

$$\text{Valor inicial de la jubilación} = VR * \text{Factor Previsional}$$

El Factor Previsional busca estrechar cotizaciones y beneficio, incluyendo en su fórmula de cálculo la edad del asegurado al momento de su jubilación, su expectativa de sobrevivencia y el tiempo de cotización hasta entonces efectuado. El Factor puede ser aplicado también a las jubilaciones por edad, en caso de que sea ventajoso para el asegurado. Su fórmula de cálculo está definida a continuación:

$$\text{Factor Previsional} = \frac{TC * TContribución}{ES} * \left(1 + \frac{\text{Edad} + TC * TContribución}{100} \right)$$

Donde:

TC = Tiempo de Cotización;

ES = Expectativa de Sobrevivencia, ajustada según tabla divulgada regularmente por el IBGE;

Tasa de Contribución = 0,31 (Suma de la cotización del empleado y del empleador).

Con el objetivo de atenuar o impedir que los efectos de las desigualdades de género se reprodujesen por medio del Factor Previsional, para el caso de las mujeres se introdujeron en su cálculo algunos mecanismos específicos. Buscando inhibir el impacto negativo de la mayor esperanza de sobrevivencia de las mujeres en el valor del beneficio, se utiliza una tabla de mortalidad *unisex* en el cálculo del Factor Previsional, de tal manera que el tiempo promedio de percepción será el mismo, independientemente de que el sexo del asegurado sea femenino o masculino. De la misma manera, con el objetivo de respetar la antigua prerrogativa constitucional que concedía a las mujeres el derecho de jubilar a partir de los 30 años de cotización, o sea, con reducción de cinco años en relación al hombre, se acrecentó, en la aplicación de la fórmula del Factor Previsional, un bono de cinco años en el tiempo de cotización para las mujeres.

Cabe destacar que el abono de 5 años concedido al tiempo de cotización de las mujeres, presente en varias constituciones brasileñas, no debe ser interpretado como un privilegio o como un subsidio. Es, en verdad, una “acción afirmativa”, cuyo objetivo es fortalecer el proceso de equiparación de derechos y de condiciones entre los hombres y las mujeres⁷. Tales medidas significan el intento de compensar, en el momento de la jubilación, las especificidades y dificultades enfrentadas por las mujeres durante la etapa activa de su ciclo de vida, de los cuales son ejemplos: la doble jornada de trabajo (incluyendo el trabajo doméstico no remunerado), las discriminaciones profesionales y las funciones reproductivas *vis-à-vis* las oportunidades de trabajo ofrecidas. La discusión sobre la eficacia de los mecanismos introducidos para atenuar o impedir la reproducción de las desigualdades de género en la jubilación de las mujeres será objeto de evaluación y análisis en la sección E.

7 En 1975 la Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en México, discutió ampliamente la temática que originó la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Esta Convención, que fue adoptada por el Gobierno Brasileño en 1979 y homologada en 1984, destaca la necesidad de acciones de “discriminación positiva”, hoy más propiamente llamada de “acción afirmativa”, por la cual los Estados Miembros adoptan medidas concretas y prácticas para acelerar el proceso de equiparación entre las mujeres y los hombres. Al respecto vea Verucci (1999).

D. SEGURIDAD SOCIAL Y MERCADO DE TRABAJO FEMENINO EN BRASIL

El principio de igualdad de género está contemplado en las constituciones brasileñas desde la Constitución de 1934, que se referían a la igualdad “sin distinción de sexo, raza, trabajo, creencia religiosa, o convicciones políticas”.⁸ Fue la Constitución de 1988 la que más evidenció la preocupación con la igualdad, incluyendo en el artículo 5º, de los derechos y garantías fundamentales, los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la propiedad y, en el ítem I de este mismo artículo, se encuentra la referencia: “hombre y mujer son iguales en derechos y obligaciones, en los términos de la Constitución”. También en el campo de los derechos sociales, a partir de la Constitución de 1934, todas las demás constituciones ya preveían la protección al trabajo de la mujer, asegurando la igualdad salarial entre los sexos; la prohibición del trabajo nocturno e insalubre; y el derecho a la jubilación con 30 años de trabajo, o sea, con reducción de 5 años en relación al hombre.

No obstante, fue la Constitución de 1988 la que más avanzó en el tema de los derechos sociales. Entre estos avances se destaca, por ejemplo, la ampliación de la licencia maternal, de 90 a 120 días, extendiendo este derecho a las empleadas domésticas y a las trabajadoras rurales, sin perjuicio del empleo y del salario, la creación de la licencia por paternidad de 5 días, la prohibición de discriminación de funciones en las relaciones de trabajo por motivo de sexo, edad, color o estado civil; la extensión de los derechos laborales y de seguridad social a los empleados domésticos que, en su mayoría, son mujeres; la extensión de la pensión por muerte al cónyuge, o compañero del sexo masculino (hasta entonces el hombre/marido o conviviente no recibía los beneficios de las cotizaciones de la mujer); y la extensión de la jubilación a todas las trabajadoras rurales, así como la equiparación del valor entre los pisos de beneficios rurales y urbanos⁹.

8 La Constitución de 1946 retiró las referencias a la igualdad por sexo, dejando la referencia “todos son iguales ante la Ley”.

9 Antes de la Constitución de 1998 los valores de los beneficios rurales correspondían a un 50% del salario mínimo.

En lo que se refiere a la familia, la Constitución de 1988 trajo un sinnúmero de avances en el sentido de su democratización. Para Verucci (1999), ésta sería la base de la democracia:

“Si se considera la sociedad como algo vivo, cuya dinámica se impone en la evolución y desarrollo de los seres humanos, hay que dar un valor especial a este tema y al capítulo de la familia de la Constitución de 1988, cuyo debate casi pasó inadvertido al gran público, por el poco interés de los medios de comunicación, que, reflejando las limitaciones de la opinión pública, no se dio cuenta de que es imposible hablar de democracia en la esfera pública si la democracia no empieza en el hogar, en la práctica cotidiana de las relaciones entre hombres y mujeres, entre adultos y niños, entre jóvenes y adultos mayores. La democratización de la familia está en la base de la democracia política y no es eventual, sino consecuencia de ésta”. (Verucci, 1999).

Para citar sólo algunos avances constitucionales introducidos en el área de la familia, se destacan: la igualdad de derechos y de deberes entre hombres y mujeres en la sociedad conyugal, la prohibición de la violencia doméstica y el incentivo a la planificación familiar. De esta forma, se observa que la Constitución Brasileña de 1988 intenta cambiar la condición de las mujeres en la sociedad y en la familia. No obstante, aún tratándose de la “Ley Mayor” del país, orientadora de las leyes ordinarias, ella no tiene fuerza suficiente para romper con los patrones culturales de las relaciones intergénero, ni tampoco para eliminar las desigualdades socioeconómicas entre hombres y mujeres.

La realidad muestra que, pese a los textos legales, las desigualdades de género aún persisten como reflejo de patrones culturales de la sociedad y, a veces, respaldadas por la propia legislación ordinaria (leyes de seguridad social, laborales y otras) que encuentran brechas para el no cumplimiento de la norma constitucional. La seguridad social y el mercado de trabajo son ejemplos clásicos de que si las garantías constitucionales de los derechos son un paso importante para mejorar la inserción de la mujer en la sociedad, no logran “por decreto” terminar con las desigualdades existentes en estas áreas. En el ámbito del mercado de

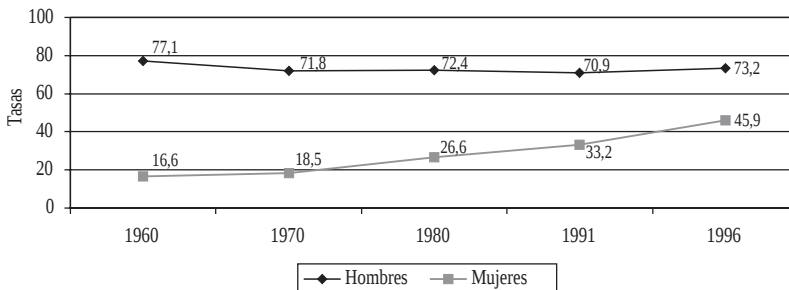
trabajo y de la seguridad social la participación de la mujer ha mejorado mucho, pero existen aún considerables desniveles intergénero que, en parte, tienen como causa las discriminaciones sexuales existentes, además de los factores culturales.

1. La presencia femenina y masculina en el mercado de trabajo

Aunque la tasa de actividad de los hombres históricamente siempre haya sido mayor que la femenina, la participación de la mujer en el mercado de trabajo brasileño viene aumentando en forma significativa desde la década de los 60. La tasa de actividad femenina que era de 16.6% en 1960 pasó a 45.9% en 1996 (gráfico 4). En este período, el país experimentó crecientes tasas de urbanización y períodos de altas tasas de crecimiento económico, especialmente en los años 70. A partir de los años 80, el estancamiento económico fue predominante, pero, aún así, la presencia de la mujer en el mercado de trabajo siguió en ascenso, tanto que en esta década fue la presencia de la mujer en la fuerza de trabajo la que logró preservar los ingresos de muchas familias pertenecientes a las clases media y baja del país (Leone, 1996).

Gráfico 4

BRASIL: TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO, 1960-1996



Fuente: IBGE/Censos y Contaje Populacional. Elaboración IPEA.

En el cuadro 10 están los listados de los datos sobre la fuerza de trabajo potencialmente cubierta por el segmento cotizante del INSS. Recogidos de la PNAD 1999, no fueron consideradas las personas cubiertas por el régimen propio de los empleados fiscales (civil y militar), así como por la seguridad social rural.¹⁰ En la parte A del cuadro 7 es posible ver que, demográficamente, hay más mujeres que hombres en ese grupo, y que, en función de la mayor expectativa de vida de la mujer, la proporción femenina aumenta en grupos de edad más avanzados.

En la parte B están registrados datos sobre la participación de estas personas en el mercado de trabajo, siendo visible que las tasas de actividad femeninas son bastante inferiores a las masculinas en casi 30 puntos porcentuales, declinando más fuertemente a partir de los 55 años de edad. Aunque las tasas de actividad masculinas también caen con la edad, tal caída ocurre en grupos de edad más avanzados que las mujeres. Esto significa que, en combinación con los datos del ítem A, para las mujeres el beneficio de la pensión por viudez tiene una importancia muy grande.

En la parte C, que presenta datos de ocupación y tasa de ocupación/desempleo, es muy relevante para las potenciales oportunidades femeninas en un régimen de seguridad social contributivo. Llama mucho la atención las elevadas tasas femeninas de desempleo, 15.1% en promedio (100% de la PEA menos 84.9% de ocupadas), cinco puntos porcentuales más que los hombres. Es relevante que las tasas más bajas de ocupación estén en el grupo de edad más joven, en especial entre las mujeres, con 26.6%. Un análisis de las elevadas tasas de ocupación entre hombres y mujeres con más de 55 años de edad, combinada con las tasas de actividad demuestran que, en la medida en que no encuentran ocupación hombres y mujeres mayores se retiran del mercado de trabajo formal y disminuyen sus oportunidades de completar su cotización al sistema de seguridad social.

Finalmente, en la parte D, la proporción de cotizantes entre los ocupados también presenta datos de alrededor de 5 puntos porcentuales menos para las mujeres. El perfil de la trayectoria, de los más jóvenes a

10 Debido a los filtros utilizados para el tratamiento de los micro datos de la PNAD para este cuadro es posible que aparezcan discrepancias entre los datos recogidos y los datos presentados en el gráfico anterior.

Cuadro 10

BRASIL: INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO POR SEXO, 1999

Tramo de edad	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
A. Total y distribución porcentual de la población por tramo de edad						
	Absoluto			Distribución Porcentual (%)		
15-24	13 186 296	14 709 179	27 895 475	47.3	52.7	100.0
25-34	10 275 684	11 769 108	22 044 792	46.6	53.4	100.0
35-44	9 041 009	10 285 891	19 326 900	46.8	53.2	100.0
45-54	6 101 620	7 049 690	13 151 310	46.4	53.6	100.0
55-64	3 623 319	4 519 982	8 143 301	44.5	55.5	100.0
Más de 65	3 492 916	5 043 297	8 536 213	40.9	59.1	100.0
Total General	45 720 844	53 377 147	99 097 991	46.1	53.9	100.0
B. PEA y tasas de actividad por tramo de edad y sexo						
	Absoluto			Tasa de actividad (%)		
15-24	9 169 142	7 127 478	16 296 620	69.9	48.7	58.7
25-34	9 715 136	7 515 342	17 230 478	94.6	64.1	78.3
35-44	8 521 109	6 599 055	15 120 164	94.3	64.4	78.4
45-54	5 235 458	3 720 317	8 955 775	86.0	53.1	68.4
55-64	2 321 141	1 208 956	3 530 097	64.5	27.1	43.8
Más de 65	809 346	309 276	1 118 622	23.6	6.3	13.4
Total	35 771 332	26 480 424	62 251 756	78.5	49.9	63.1
C. Población ocupada y tasa de ocupación por tramo de edad y sexo						
	Absoluto			Tasa de ocupación (%)		
15-24	7 374 330	5 258 026	12 632 356	80.0	73.4	77.1
25-34	8 932 798	6 454 904	15 387 702	91.9	85.6	89.1
35-44	8 040 010	5 994 864	14 034 874	94.3	90.5	92.6
45-54	4 931 455	3 450 459	8 381 914	94.0	92.2	93.2
55-64	2 174 750	1 150 234	3 324 984	93.0	93.7	93.3
Más de 65	774 900	299 098	1 073 998	93.8	94.3	93.9
Total	32 228 243	22 607 585	54 835 828	89.8	84.9	87.7
D. Cotizantes y tasa de cotización por tramo de edad y sexo						
	Absoluto			Tasa de cotización (%)		
15-24	3 591 213	2 378 689	5 969 902	48.2	44.9	46.8
25-34	5 618 526	3 700 492	9 319 018	62.8	57.0	60.4
35-44	5 238 800	3 491 974	8 730 774	65.0	58.0	62.0
45-54	3 049 332	1 939 890	4 989 222	61.7	55.8	59.2
55-64	1 106 595	538 106	1 644 701	50.5	46.0	48.9
Más de 65	267 405	59 654	327 059	33.7	19.4	29.7
Total	18 871 871	12 108 805	30 980 676	58.3	53.2	56.2

Fuente: IBGE/PNAD 99 (con ajustes metodológicos). Elaboración IPEA.

Obs.: En el cuadro fue considerado sólo la población urbana potencial del INSS, exceptuándose empleados fiscales y militares, que poseen regímenes propios, y trabajadores rurales cubiertos por la seguridad rural.

los mayores es, no obstante, semejante en la comparación entre hombres y mujeres, con ambos sexos alcanzando el punto más alto en el tramo de edad de 35-44 años, que corresponde aproximadamente al máximo de sus respectivas inserciones profesionales.

Otras fuentes de datos, además de la PNAD, permiten desdoblamientos adicionales de las informaciones. Es sabido que en la década de los 90 se ha profundizado el proceso de flexibilización de las relaciones laborales iniciado en los años 80, provocando un aumento de la informalidad y precariedad de las relaciones entre capital y trabajo. A pesar de esto, la presencia femenina en el mercado de trabajo ha sido creciente. No obstante, informaciones obtenidas de la RAIS (Reporte Anual de Informaciones Sociales, de declaración obligatoria para todos los empleadores) indican que la concentración ocurre en sectores y ocupaciones más sujetos a la informalidad, como el sector de servicios y comercio.

El aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo no contribuyó, con la misma intensidad, a reducir las desigualdades profesionales entre los sexos. El cuadro 12 permite observar que, en 1999, un 67% de las mujeres empleadas en el sector formal de la economía estaban concentradas en sólo ocho tipos de ocupaciones: profesoras, empleadas fiscales, empleadas en funciones administrativas, vendedoras, cocineras, empleadas en conservación y limpieza de edificios, empleadas en servicios personales y de enfermería y costureras.

Es notorio que, con excepción de las profesoras de la enseñanza media, las demás ocupaciones tienen una participación inferior al 50% en el tramo de ingresos de 5 o más salarios mínimos, demostrando que la concentración femenina ocurre en actividades de bajas remuneraciones. Este aspecto indica que la discriminación en el ejercicio de las ocupaciones es uno de los factores que explican la desigualdad en los ingresos intergéneros.

En cuanto a las ocupaciones mejor remuneradas, incluyendo los puestos de dirección y gerencia, la participación femenina sigue reducida con relación a la masculina. El cuadro 12 presenta las ocho clases de ocupaciones del mercado formal de trabajo, cuya participación de empleados en el tramo de ingresos de más de cinco salarios mínimos es superior al 60%. Debe notarse que en seis de estas clases ocupacionales, la participación de las mujeres es inferior al 40% del total de los

Cuadro 11

 BRASIL: PRINCIPALES OCUPACIONES FEMENINAS EN EL
MERCADO DE TRABAJO FORMAL, 1999

Ocupaciones	Participación en el total de los empleados del mercado formal	Porcentaje del número de empleados en el tramo de 5 SM o más
1. Empleadas en funciones administrativas	25.6	—
• Agentes administrativos	4.7	33.3
• Otros servicios de agentes	2.5	44.2
• Secretarías	2.0	28.1
• Auxiliar de cuentas y caja	3.0	19.2
• Telefonista	1.1	16.6
• Auxiliar de escritorio	7.3	26.3
• Recepcionista	2.5	6.3
• Otros trabajos administrativos	2.5	20.3
2. Profesoras	15.9	
• Prof. Enseñanza media	3.3	57.0
• Prof. Enseñanza básica	9.5	30.0
• Profesora preescolar	1.2	29.1
• Otros profesores	1.8	47.0
3. Empleadas fiscales	3.2	46.4
4. Vendedoras	6.1	5.3
5. Empleadas en servicios de conservación de edificios	8.9	1.1
6. Empleadas en servicios personales de enfermería	4.0	21.8
7. Cocineras	2.5	2.5
8. Costureras	2.3	0.9

Fuente: RAIS (Ministerio del Trabajo y Empleo). Elaboración IPEA.

- El total es inferior a 100% porque fueron consideradas sólo las principales ocupaciones femeninas.
- SM: salario mínimo oficial.

empleados; se destacan los puestos de gerencia, donde la participación de la mujer es más reducida: poco más del 20%. Es también curioso observar la elevada participación de las mujeres en la ocupación de enfermera (89.6%) y, por otro lado, la reducida participación de las mujeres en la profesión de técnica en electrónica y telecomunicaciones (6.2%), ilustrando el componente sociocultural intergénero.

Cuadro 12

BRASIL: PARTICIPACIÓN FEMENINA EN PUESTOS DE DIRECCIÓN Y GERENCIA Y EN OTRAS OCUPACIONES DE MAYOR CALIFICACIÓN EN EL MERCADO FORMAL, 1999
(porcentajes)

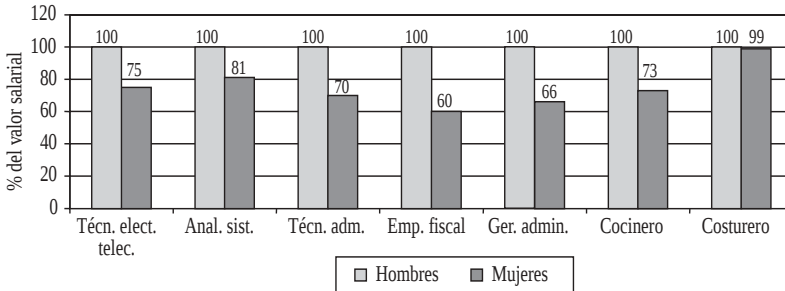
Ocupaciones	Participación del total del número de empleados de la clase en el tramo 5 o más salarios mínimos	Participación femenina en el total de la clase de ocupación
1. Analista de sistemas	91.6	27.1
2. Empleada en servicios ligados a la justicia	83.2	53.9
3. Técnica administrativa	76.0	38.0
4. Enfermera	75.3	89.6
5. Gerente financiero	70.0	22.7
6. Técnica en electrónica y telecomunicaciones	67.0	6.1
7. Jefe intermedio administrativo	65.9	33.4
8. Gerente administrativo	64.0	24.7

Fuente: RAIS. Elaboración IPEA.

De lo que se ha discutido hasta aquí se podría concluir que la división profesional intergénero, en la cual se considera a las mujeres “más aptas” para ejercer determinadas ocupaciones y los hombres “más aptos” en el ejercicio de otras, responde totalmente a las diferencias en las condiciones socioeconómicas encontradas entre hombres y mujeres.

Gráfico 5

BRASIL: DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE SEXOS EN LA MISMA CLASE OCUPACIONAL



Fuente: RAIS. Elaboración IPEA.

Sin embargo, la realidad es que la diferencia en los ingresos con relación a la posición en la ocupación también ocurre al interior de la misma clase ocupacional. El gráfico 5 muestra para algunas profesiones seleccionadas la diferencia en 1999 entre hombres y mujeres pertenecientes al mismo grupo de ocupación, donde se verifica que los ingresos femeninos son significativamente inferiores a los masculinos.

El análisis de los datos sobre población ocupada por clase de ingreso de la PNAD también revela que las mujeres son peor remuneradas que los hombres (cuadro 13). Los grupos de menores ingresos, de $\frac{1}{2}$ a 3 salarios mínimos, concentraban el 48,8% de las mujeres ocupadas, en 1998, y el 51,8% de la población masculina. En cuanto a la población sin ingresos la diferencia es muy grande. Alrededor del 20% de la población ocupada femenina no tiene ningún ingreso proveniente del trabajo que realiza, siendo este porcentaje el doble de la población ocupada masculina que se encuentra en esta misma condición (9,56%).

En el universo de las discriminaciones del mundo del trabajo, las mujeres negras son objeto de la mayor desigualdad. Soares (2000), al estimar la magnitud de la discriminación en el mercado de trabajo, encuentra que los ingresos promedios de las mujeres negras representan sólo el 40% del grupo de referencia (hombres blancos), ajustado por la misma cantidad de horas trabajadas.

Cuadro 13

BRASIL: PERSONAS DE 10 AÑOS O MÁS DE EDAD POR CLASES DE INGRESOS, SEGÚN EL SEXO, 1998 (porcentajes)

Nivel de ingresos	Mujeres	Acumulado	Hombres	Acumulado
Hasta $\frac{1}{2}$ salario mínimo	7.66	7.66	4.01	4.01
Más de $\frac{1}{2}$ hasta 1 salario mínimo	17.86	17.86	13.92	17.93
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	20.92	25.52	20.90	38.83
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	11.02	48.84	12.99	51.82
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	10.24	57.86	16.76	68.58
Más de 5 hasta 10 salarios mínimos	7.38	68.10	11.82	80.04
Más de 10 hasta 20 salarios mínimos	3.06	78.54	5.36	85.40
Más de 20 salarios mínimos	1.15	79.69	3.03	88.40
Sin ingresos	19.70	99.39	9.56	97.96
Sin declaración	1.02	100.4	1.66	99.62

Fuente: IBGE/PNAD 1998. Elaboración: IPEA.

En Brasil, el nivel educacional mayor de las mujeres no garantiza mejores salarios. Como se puede observar en el cuadro 14, el número de años de estudio de las mujeres que componen la población económica activa, en 1998, es superior a la escolaridad promedio de los hombres que están en el mercado de trabajo, demostrando que el nivel educacional no es la causa de la diferencia de ingresos entre los sexos. Según algunos autores, el hecho que el nivel de escolaridad de las mujeres sea superior con relación al de los hombres reforzaría la tesis de que las mujeres necesitan de más años de estudio para incorporarse al mercado de trabajo (Valdés Gomariz, 1995).

Cuadro 14

BRASIL: POBLACIÓN OCUPADA, POR GRUPOS DE AÑOS DE ESTUDIO,
SEGÚN EL SEXO, 1998
(porcentajes)

Grupos de años de estudio	Hombres	Mujeres
Sin escolaridad o menos de 1 año	14.6	11.4
Desde 1 hasta 7 años	49.7	43.8
Desde 8 hasta 10 años	14.7	14.8
Desde 11 hasta 14 años	15.0	21.6
15 años o más	5.6	8.0
No determinado	0.4	0.4
Total	100.0	100.0

Fuente: PNAD 1998. Elaboración IPEA.

2. La inserción de la mujer y del hombre en el sistema de seguridad social brasileño

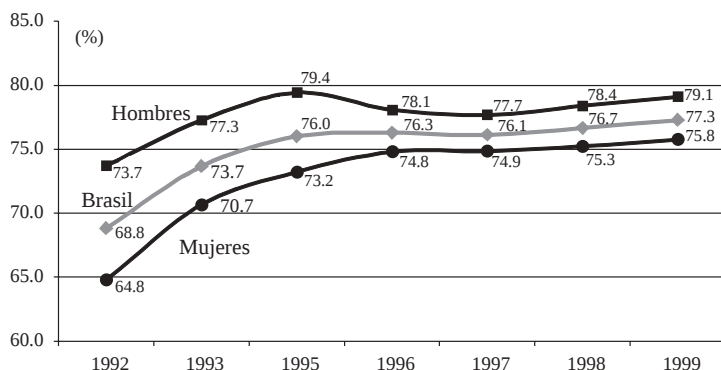
En Brasil, la participación de la mujer en el sistema de seguridad social depende de dos dimensiones. La primera, cuya importancia fue discutida anteriormente, es la legislación que define las reglas de acceso de los individuos al sistema de seguridad social –y, por lo tanto, de cobertura actual y futura. En este aspecto, se vio que la Constitución de 1988 fue responsable de diversos avances en los derechos sociales de modo general y, particularmente, en los derechos de las mujeres y de los trabajadores rurales, que se beneficiaron del principio de la universalización de los beneficios de seguridad social. Las reglas constitucionales sufrieron algunas modificaciones en función de la reforma ocurrida en el sistema de seguridad social brasileño en la segunda mitad de los años 90. Sin embargo, ya fue visto también que esta reforma realizó ajustes paramétricos y no estructurales, con el objetivo de, entre otros, aproximar el nivel de cotizaciones al pago de beneficios. Además, ya estaba determinado en las Leyes 8.212/1991 y 8.213/1991 un proceso de extensión del tiempo mínimo de cotización requerido para tener acceso a un beneficio: está programado que en el 2011 se alcance el tiempo mínimo

necesario de 180 meses de cotización para que se pueda obtener el beneficio de jubilación. Los cambios introducidos, a pesar de su carácter paramétrico, pueden estar impactando diferentemente por sexo del cotizante, debido a la trayectoria laboral también diferente de cada uno. La segunda dimensión, que afecta la participación de la mujer en el sistema de seguridad social, es su inserción en el mercado de trabajo, donde, su participación tiene características más precarias en comparación a de los hombres.

El actual nivel de cobertura del sistema de seguridad social brasileño entre los adultos mayores (de 60 o más años de edad) es bastante elevado, como se puede constatar en el gráfico 6. El alto índice de cobertura, del orden de 77.3% en promedio en 1999, es fruto de la madurez de los programas contributivos del sistema de seguridad social brasileño y de la constante expansión de programas no-contributivos desde la década de los 70 (en especial la seguridad rural y los beneficios asistenciales). Este conjunto de programas no-contributivos también es el responsable por el salto de cobertura ocurrido en la década de los 90. La cobertura femenina, con 75.8% en 1999, es un poco inferior a la masculina (79.1%). Es posible notar, no obstante, que las diferencias entre las tasas de cobertura masculina y femenina han disminuido a lo largo de la década.

Gráfico 6

BRASIL: PROPORCIÓN DE ADULTOS MAYORES, CON 60 AÑOS O MÁS, QUE RECIBEN BENEFICIO DE ALGÚN SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL, 1992-1999

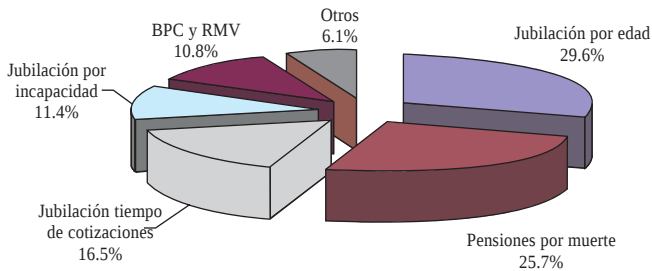


Fuente: Microdatos PNAD.

En la distribución del *stock* de beneficios del INSS en el 2000, la jubilación por edad y las pensiones para viudas y huérfanos representaron, sumados, 55.3% del total de beneficios, correspondiendo a 29.6% y 25.7%, respectivamente. Los beneficios de jubilación por tiempo de Cotización y Beneficios Asistenciales (BPC y RMV) participaron con 16.5% y 10.8%, respectivamente, y los de Jubilación por incapacidad en un 11.4% del total (gráfico 7). Es interesante, para captar el tratamiento diferenciado dispensado a asegurados de ambos sexos, identificar las influencias de los dos vectores (legal y laboral) y, a continuación, verificar la distribución de estos beneficios entre hombres y mujeres.

El cuadro 15 presenta el número¹¹ de los principales beneficios de seguridad social otorgados en el período de 1998 al 2000, según el sexo del beneficiario, así como el valor promedio unitario de los nuevos beneficios concedidos en salarios mínimos vigentes a la época del otorgamiento.

Gráfico 7
BRASIL: DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS
DEL INSS, 2000



Fuente: Microdatos PNAD.

11 No será analizado el *stock* de beneficios porque hasta 1991 el INSS no registraba el sexo del beneficiario rural lo que hace que exista un gran número de personas de sexo indeterminado en la base de datos, lo que distorsiona el análisis.

Basándose en el cuadro 15 se puede decir que en Brasil las mujeres son más favorecidas por los beneficios de la seguridad social que los hombres. Es interesante notar que existen algunos beneficios típicamente “masculinos” y otros característicamente “femeninos”. El programa más claramente masculino es el de las Jubilaciones por Tiempo de Cotización (ATC), donde, en promedio en el trienio 1998/2000, casi $\frac{3}{4}$ (73.3%) de los nuevos beneficios fueron concedidos a hombres. Las ATC son, como es ampliamente conocido en el país, una forma de jubilación que, al requerir que el tiempo de cotización (o empleo en el mercado de trabajo formal) sea documentado, termina siendo utilizado por aquéllos que, por su trayectoria laboral, son capaces de cumplir este requisito. Como se vio anteriormente, la presencia masculina en el mercado de trabajo formal es mayor que la femenina y, por lo tanto, no es de sorprender que esta puerta de acceso al sistema de seguridad social privilegie más el sexo masculino. Los valores promedios de los beneficios concedidos, en salarios mínimos, también están en un nivel superior a los demás programas y, entre hombres y mujeres, dada la concentración femenina en determinados sectores menos remunerados, así como las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres dentro del mismo sector y tipo de ocupación, los valores promedios de los beneficios ATC concedidos a los hombres son superiores a los de las mujeres. Se reproduce, así, la diferencia de remuneración verificada en el mercado de trabajo.

La jubilación por edad es un programa más utilizado por mujeres que por hombres para tener acceso a la protección en la vejez. Sería de esperar que las mujeres tuvieran una participación superior en el total de las jubilaciones rurales por edad (que no exigen cotización monetaria previa y universalizan el acceso independiente del sexo del asegurado), que en el total de las jubilaciones urbanas por edad. Pero, esto curiosamente no es el caso. Considerando estas últimas, es probable que la participación masculina sea menor en las jubilaciones rurales ya que la mayor parte de los hombres se jubilan por la ATC. En términos de valores promedios de los beneficios concedidos, se destaca que las jubilaciones por edad rurales, por la regla uniforme de un salario mínimo como beneficio básico (“*flat-rate*”), se otorgan equitativamente a ambos sexos. En el área urbana, como la regla de cálculo de los valores de beneficios se utiliza la remuneración sobre la cual incidía la cotización como base para la determinación de la jubilación, los valores de las jubilaciones masculinas son casi 50% mayores que los de las mujeres.

Cuadro 15

 BRASIL: BENEFICIOS CONCEDIDOS EN EL INSS
 POR SEXO Y TIPO, 1998-2000

	Absoluto			Participación (%)		Valor unitario (SM)	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Jubilaciones por edad (rurales):							
1998	294 458	127 402	167 056	43.3	56.7	1.0	1.0
1999	310 858	131 071	179 787	42.2	57.8	1.0	1.0
2000	318 727	134 812	183 915	42.3	57.7	1.0	1.0
Promedio (1998-2000)	308 014	131 095	176 919	42.6	57.4	1.0	1.0
Jubilaciones por edad (urbanas):							
1998	97 178	36 402	60 776	37.5	62.5	2.4	1.7
1999	88 466	32 469	55 997	36.7	63.3	2.5	1.8
2000	89 221	32 143	57 078	36.0	64.0	2.6	1.8
Promedio (1998-2000)	91 622	33 671	57 950	36.8	63.2	2.5	1.8
Jubilaciones por tiempo de cotización (urbanas):							
1998	296 657	224 323	72 334	75.6	24.4	4.6	4.0
1999	143 334	101 653	41 681	70.9	29.1	4.5	3.9
2000	113 998	79 908	34 090	70.1	29.9	4.6	3.8
Promedio (1998-2000)	184 663	135 295	49 368	73.3	26.7	4.6	3.9
Pensiones (viudas/os huérfanos/as) urbanas:							
1998	186 056	28 184	157 872	15.1	84.9	1.8	2.6
1999	181 624	28 986	152 638	16.0	84.0	1.8	2.7
2000	190 535	31 342	159 193	16.4	83.6	1.9	2.7
Promedio (1998-2000)	186 072	29 504	156 568	15.9	84.1	1.8	2.7
Pensiones (viudas/os huérfanos / as) rurales:							
1998	97 234	19 762	77 472	20.3	79.7	1.0	1.0
1999	96 293	20 946	75 347	21.8	78.2	1.0	1.0
2000	101 255	23 786	77 469	23.5	76.5	1.0	1.0
Promedio (1998-2000)	98 261	21 498	76 763	21.9	78.1	1.0	1.0
Beneficios de prestación continuada (persona con discapacidad):							
1998	138 528	74 532	63 996	53.8	46.2	1.0	1.0
1999	109 847	60 014	49 833	54.6	45.4	1.0	1.0
2000	107 915	58 042	49 873	53.8	46.2	1.0	1.0
Promedio (1998-2000)	118 763	64 196	54 567	54.1	45.9	1.0	1.0
Beneficios de prestación continuada (adulto mayor):							
1998	129 632	58 637	70 995	45.2	54.8	1.0	1.0
1999	114 931	53 784	61 147	46.8	53.2	1.0	1.0
2000	107 433	51 389	56 044	47.8	52.2	1.0	1.0
Promedio (1998-2000)	117 332	54 603	62 729	46.5	53.5	1.0	1.0

Fuente: MPAS/Infologo 2000. Elaboración: IPEA.

SM: salario mínimo oficial (1999: R\$ 130.00; 2000: R\$ 136.00; 2001: R\$ 151.00).

Cuadro 16

BRASIL: COTIZANTES AL INSS POR SEXO Y NIVEL DE INGRESO, 2000

Tramo de ingresos (Sal. Mín.)	Absoluto				Participación (%)		
	Masculino	Femenino	Ignorado	Total	Masculino	Femenino	Total
Hasta 1	1 288 148	853 887	70 451	2 212 486	58.2	38.6	3.2
Desde 1 hasta 2	5 269 385	3 569 222	185 884	9 024 491	58.4	39.6	2.1
Desde 2 hasta 3	4 101 643	2 075 946	81 563	6 259 152	65.5	33.2	1.3
Desde 3 hasta 4	2 165 990	825 643	30 472	3 022 105	71.7	27.3	1.0
Desde 4 hasta 5	1 233 829	440 789	16 538	1 691 156	73.0	26.1	1.0
Desde 5 hasta 6	776 711	285 270	12 963	1 074 944	72.3	26.5	1.2
Desde 6 hasta 7	517 727	205 774	7 533	731 034	70.8	28.1	1.0
Desde 7 hasta 8	367 007	155 719	4 955	527 681	69.6	29.5	0.9
Desde 8 hasta 9	276 796	118 700	3 868	399 364	69.3	29.7	1.0
Desde 9 hasta 10	215 801	93 917	2 752	312 470	69.1	30.1	0.9
Desde 10 hasta 15	627 030	269 067	7 127	903 224	69.4	29.8	0.8
Desde 15 hasta 20	296 038	124 186	2 960	423 184	70.0	29.3	0.7
Desde 20 hasta 30	283 576	98 596	2 431	384 603	73.7	25.6	0.6
Desde 30 hasta 40	119 081	29 476	1 033	149 590	79.6	19.7	0.7
Más de 40	127 566	21 171	1 121	149 858	85.1	14.1	0.7
Total	17 666 328	9 167 363	431 651	27 265 342	64.8	33.6	1.6
							100.0

Fuente: RAIS y MPAS/Infologo 2000.

Fenómeno semejante ocurre en el caso de las pensiones para viudas/os y huérfanas/os. En el caso de fallecimiento del cónyuge, los hombres también pueden solicitar la pensión de viudez. Pero, es curioso destacar que las pensiones concedidas a las mujeres en el área urbana son superiores a las de los hombres, en proporción semejante a la de las jubilaciones urbanas por edad, ya que el cálculo del valor de la pensión utiliza como referencia la base sobre la cual el cónyuge cotizaba.

En el caso de los beneficios asistenciales (Beneficio de Prestación Continuada – BPC, en las modalidades “persona discapacitada” y “adulto mayor”), la distribución por sexo es equitativa. No obstante, hay más mujeres a las cuales se concede el beneficio para la persona mayor, en función de la estructura demográfica, donde, en los tramos de edad más avanzada, hay predominio femenino. Los BPC destinados a las personas con discapacidad presentan una participación masculina superior a la femenina en términos de beneficios concedidos entre 1998 y 2000, lo que precisaría, aún, ser mejor investigado.

Los cambios, a consecuencia del aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo y del cambio en el perfil de las mujeres económicamente activas, también se han reflejado en la participación actual de las cotizantes al sistema de seguridad social. Como puede ser visto en el cuadro 16, en el 2000 había 27.3 millones de personas cotizando para la seguridad social. De este contingente, casi 2/3 (64.8%), correspondiente a 17.7 millones de personas, eran cotizantes del sexo masculino, mientras las cotizantes femeninas representaban poco más que 1/3 (33.6%), equivalente a 9.2 millones de personas. El desglose de las informaciones por nivel de ingreso declarado, expresado en salarios mínimos oficiales, demuestra que la participación femenina cae a medida que el valor de la remuneración aumenta.

En el cuadro 17 se puede observar la distribución de los cotizantes al sistema de seguridad social según el número de cotizaciones efectuadas a lo largo del año 2000. Al contrario de lo que se esperaría por los datos antes vistos sobre la inserción laboral femenina y masculina, no hay diferencias importantes en términos de la participación por sexo en los 12 grupos, excepto el grupo de cotizantes con sólo una cotización efectuada en el año. Es interesante destacar que el hecho de que menos de 1/5 de los cotizantes –hombres o mujeres– hayan completado las 12 cotizaciones en el año es señal de la elevada rotación en el mercado de trabajo formal, que afecta a hombres y mujeres por igual.

Cuadro 17

BRASIL: COTIZANTES AL INSS POR SEXO Y NÚMERO DE COTIZANTES EN EL AÑO, 2000

Número de cotizaciones	Absoluto				Participación (%)		
	Masculino	Femenino	Ignorado	Total	Masculino	Femenino	Total
01 Cotización	955 001	541 456	66 500	1 562 957	61.1	34.6	4.3
02 Cotizaciones	1 066 060	572 914	48 789	1 687 763	63.2	33.9	2.9
03 Cotizaciones	1 029 141	534 228	45 909	1 609 278	64.0	33.2	2.9
04 Cotizaciones	967 059	489 533	36 106	1 492 698	64.8	32.8	2.4
05 Cotizaciones	1 005 647	514 706	31 026	1 551 379	64.8	33.2	2.0
06 Cotizaciones	1 000 444	504 374	28 283	1 533 101	65.3	32.9	1.8
07 Cotizaciones	1 046 970	531 556	23 526	1 602 052	65.4	33.2	1.5
08 Cotizaciones	1 087 932	563 162	23 439	1 674 533	65.0	33.6	1.4
09 Cotizaciones	1 315 513	683 221	21 063	2 019 797	65.1	33.8	1.0
10 Cotizaciones	1 983 202	1 024 600	28 582	3 036 384	65.3	33.7	0.9
11 Cotizaciones	2 998 363	1 541 641	38 888	4 578 892	65.5	33.7	0.8
12 Cotizaciones	3 210 996	1 665 972	39 540	4 916 508	65.3	33.9	0.8
Total	17 666 328	9 167 363	431 651	27 265 342	64.8	33.6	1.6

Fuente: RAIS y MPAS/Infologo 2000.

Finalmente, en el cuadro 18 se puede verificar la distribución de los cotizantes al sistema de seguridad social del año 2000 por tramos de edad. En este cuadro se destaca que más de la mitad (53.1%) de los cotizantes se concentran en el tramo que va desde los 20 hasta los 35 años, con mayor representación de las mujeres (de las cuales un 55.8% se encuentran en ese tramo). Los hombres tienen un peso comparativamente mayor que las mujeres en los tramos de edad más avanzada entre los cotizantes al sistema de seguridad social. Esto puede ser consecuencia del retiro de mujeres de la fuerza de trabajo en función de tareas domésticas y familiares y las dificultades de incorporación posterior.

Así, se puede considerar que, en promedio, la cuestión de género no influye significativamente en el número de cotizaciones al sistema de seguridad social. No obstante, en grupos específicos existen desigualdades más acentuadas como se puede observar, por ejemplo, en el cuadro 19. Entre los 6.4 millones de cotizantes individuales, la presencia de la cotizante femenina se muestra mayoritaria en ocupaciones más precarias, como, por ejemplo, las empleadas domésticas. En este universo las desigualdades profesionales entre los sexos se reflejan no sólo en el número de cotizaciones realizadas a lo largo de un año, sino también en el valor promedio de las cotizaciones efectuadas, donde los hombres declaran ingresos, en promedio, 32% superiores a las mujeres. De estos hechos resultará, en el futuro, un beneficio menor para la cotizante individual del sexo femenino.

En lo que respecta al impacto real de los efectos de las desigualdades de género sobre el valor del beneficio de las mujeres, sus resultados pre y post reforma de la seguridad social, así como una discusión más completa, serán analizados en la próxima sección.

E. IMPACTOS DE GÉNERO DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL

En esta sección se hace una evaluación preliminar de los impactos de las recientes reformas del sistema de seguridad social brasileño. Entre los impactos que se destacan están las diferencias de género que pueden haber sido realizadas o no por la reforma. Se procederá en etapas: 1) estimación de las trayectorias probables del ingreso, sujeto a la

Cuadro 18
BRASIL: COTIZANTES AL INSS POR SEXO Y TRAMOS DE EDAD, 2000

Grupos de edad	Absoluto			Estructura porcentual		
	Masculino	Femenino	Ignorado	Total	Masculino	Femenino
Hasta 14 años	1 945	767	2	2 714	0.0	0.0
De 15 hasta 19 años	1 062 941	620 124	14	1 683 079	6.0	6.8
De 20 hasta 24 años	3 282 131	1 870 921	1 486	5 154 538	18.6	20.4
De 25 hasta 29 años	3 235 061	1 762 538	2 770	5 000 369	18.3	19.2
De 30 hasta 34 años	2 834 369	1 479 857	1 543	4 315 769	16.0	16.1
De 35 hasta 39 años	2 398 850	1 260 310	640	3 659 800	13.6	13.7
De 40 hasta 44 años	1 872 872	954 085	365	2 827 322	10.6	10.4
De 45 hasta 49 años	1 337 595	624 763	245	1 962 603	7.6	6.8
De 50 hasta 54 años	823 187	341 081	171	1 164 439	4.7	3.7
De 55 hasta 59 años	440 383	162 228	101	602 712	2.5	1.8
De 60 hasta 64 años	239 256	62 959	50	302 265	1.4	0.7
De 65 hasta 69 años	91 376	17 842	40	109 258	0.5	0.2
70 años y Más	46 023	9 439	23	55 485	0.3	0.1
Ignorada	339	449	424 201	424 989	0.0	0.0
Total	17 666 328	9 167 363	431 651	27 265 342	100.0	100.0

Fuente: RAIS y MPAS/Infologo 2000.

Cuadro 19

 BRASIL: COTIZANTES INDIVIDUALES AL INSS POR SEXO
Y CATEGORÍA DEL COTIZANTE, 2000

	Número de cotizantes individuales			
	Masculino	Femenino	Ignorado	Total
Autónomo	1 018 741	908 683	8 420	1 935 844
Empresario	792 055	507 598	12 934	1 312 587
Doméstico	155 559	1 326 161	52 782	1 534 502
Facultativo	147 572	260 550	8 257	416 379
Asegurado Especial	12 173	8 235	327	20 735
Cotizante Individual	370 463	318 839	108 665	797 967
Ignorada	107 590	121 229	162 266	391 085
Total	2 604 153	3 451 295	353 651	6 409 099

	Valor de la cotización mensual promedio (R\$)			
	Masculino	Femenino	Masc/Fem	Promedio
Autónomo	41.73	35.83	1.16	38.95
Empresario	50.98	38.95	1.31	46.15
Doméstico	35.90	27.56	1.30	28.40
Facultativo	44.30	33.89	1.31	37.58
Asegurado Especial	25.30	19.36	1.31	22.85
Cotizante Individual	18.96	18.67	1.02	20.51
Ignorada	46.19	35.38	1.31	45.81
Promedio	41.21	31.33	1.32	35.88

Fuente: Registros Administrativos del MPAS/Infologo 2000.

Asegurado Especial: Trabajadores rurales en régimen de economía familiar.

cotización por edad, género y quintil de distribución de ingreso; 2) cálculo de los valores de las jubilaciones por edad y por tiempo de cotización según la regla antigua, vigente antes de la EC 20 y de la Ley del Factor Previsional (Ley 9.876/99), y la regla nueva, y 3) una comparación de resultados entre hombres y mujeres.

1. Trayectorias probables de ingresos por edad

Metodología

Lamentablemente, no existe investigación de tipo “*Panel socio-económico*” en el país que permita acompañar a una misma persona a lo largo de su trayectoria de vida y la utilización para estudios e investigaciones de datos del Catastro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS) que abarquen informaciones sobre afiliados de la seguridad social está todavía siendo implementada. Frente a tales restricciones, la forma posible de proyectar una curva de ingresos por edad para los asegurados es hacer un *cross-section* de datos de la PNAD o de la PME (Encuesta Mensual de Empleo) de un determinado momento, obteniendo una regresión que correlaciona la trayectoria de ingreso a la edad de la población analizada. En este trabajo se ha optado por utilizar la PNAD, que posee una cobertura geográfica más amplia que la PME. La PNAD cubre de forma estadísticamente significativa todo el Brasil, excepto el área rural de la Región Norte, mientras que la PME retrata solamente el mercado de trabajo de seis Regiones Metropolitanas (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador y Recife). Se ha utilizado el año 1999, último disponible a la fecha de elaboración de este informe¹².

De los microdatos de la PNAD 99 fueron seleccionadas, inicialmente, sólo personas de edad superior a los 15 años y que estuvieran ocupadas participando, por lo tanto, de la Población Económicamente Activa (PEA). Se ha excluido de la muestra que debería representar lo mejor posible a los cotizantes de la Seguridad Social (INSS), a los empleados fiscales y los militares (por tener régimen propio de seguridad),

12 La metodología corresponde, con ligeros cambios, a la empleada en Schwarzer (1999).

a los trabajadores no remunerados y trabajadores para autoconsumo, a trabajadores que tengan ingresos del trabajo principal inferior a un salario mínimo oficial (R\$ 136 en septiembre de 1999, cuando los datos de la PNAD 99 fueron recolectados) e ingresos desconocidos, así como a jubilados y a pensionados.¹³

De acuerdo con esto, para obtener una trayectoria suavizada de las curvas de ingreso-edad se ha efectuado una regresión entre el logaritmo neperiano (LN) del ingreso del trabajo principal (variable v4718 de la PNAD) y de la edad, edad al cuadrado y edad elevada a la cuarta potencia^{14, 15}:

$$\text{Log}_e(v4718) = a + b * \text{Edad} + c * \text{Edad}^2 + d * \text{Edad}^4$$

El modelo fue aplicado para el conjunto de la población cotizante del INSS, seleccionada según el filtro descrito anteriormente, y para el primero, tercero y quinto quintil de ingreso del trabajo principal de esta población. Las líneas de corte entre los quintiles de ingresos se reportan en el cuadro 20.

Cuadro 20

VALORES DE LA LÍNEA DE CORTE ENTRE LOS QUINTILES
DE INGRESO DEL TRABAJO PRINCIPAL DE LA
POBLACIÓN COTIZANTE AL INSS, 1999

Quintiles involucrados	Valor del ingreso de la línea de corte (R\$)
20/40	R\$ 210.00
40/60	R\$ 300.00
60/80	R\$ 480.00
80/100	R\$ 816.00

Fuente: Microdatos PNAD 99.

13 Los autores pueden facilitar la rutina empleada en el programa estadístico SPSS para el tratamiento de los datos de la PNAD 99.

14 Agradecemos las sugerencias de Sergei Soares, del IPEA, respecto al formato de la regresión. No obstante, la responsabilidad por su uso y por los resultados es de los autores del presente estudio.

15 Elevar la edad a la tercera potencia se ha mostrado sin efectos en el modelo.

Los valores de los parámetros utilizados para la población total, así como para los tres quintiles seleccionados, siempre por sexo, son los reportados en el cuadro 21.

Cuadro 21
PARÁMETROS DE LAS CURVAS DE INGRESO-EDAD
OBTENIDAS DE LA PNAD 99

	Constante a	b	c	d
Población cotizante	3.510	0.149	-0.002105	0.000000099
• Hombres	3.335	0.162	-0.002220	0.000000095
• Mujeres	3.816	0.129	-0.001941	0.000000097
Quintil superior	6.291	0.048	-0.000497	0.000000014
• Hombres	6.270	0.050	-0.000533	0.000000016
• Mujeres	6.293	0.047	-0.000533	0.000000023
Quintil intermedio	5.648	0.016	-0.000284	0.000000021
• Hombres	5.665	0.016	-0.000264	0.000000018
• Mujeres	5.589	0.021	-0.000386	0.000000035
Quintil inferior	4.967	0.010	-0.000189	0.000000014
• Hombres	4.889	0.016	-0.000284	0.000000020
• Mujeres	5.062	0.003	-0.000054	0.000000002

Fuente: Regresiones con microdatos PNAD 99.

Perfil de la población estudiada

En el cuadro 6 están algunas características de la población cotizante, seleccionada según los filtros mencionados. En la división por sexo (variable v0302 de la PNAD), se observa que poco menos de 2/3 (64.6%) está conformada por hombres y poco más de 1/3 por mujeres.

En términos de posición en la ocupación del trabajo principal del año (v4715), casi $\frac{3}{4}$ (73.7%) de los cotizantes son empleados con “carteira assinada” y el segundo mayor grupo, con poco menos que $\frac{1}{10}$ (9.7%), son los cuenta-propia. Algunas de estas proporciones también corresponden, aproximadamente, a las verificadas en datos administrativos del sistema de seguridad social, en especial la GFIP y la RAIS. En términos de escolaridad, la población analizada contiene un gran contingente de asegurados (41.9%) con bajo nivel de escolaridad (v4738), o sea, menos de 8 años de escolaridad completa. Es interesante notar que un contingente un poco inferior a éste (38.5%) posee enseñanza media o superior completos. Ha sido de creciente importancia en el país observar las cuestiones sociales también en una perspectiva étnica (v0404); en el cuadro 6 se nota que, de los 24.6 millones de cotizantes seleccionados para el análisis, 16.1 millones (65.2%) corresponden a blancos (y orientales, que poseen un perfil socioeconómico semejante a los blancos), mientras que poco más que $\frac{1}{3}$ de los cotizantes (8.6 millones o 34.7%) eran negros, mulatos o indígenas (aquí denominados, para simplificación –aunque no muy preciso– de afrobrasileños).

En términos de ingreso en el trabajo principal del año (v4718), más de la mitad de los cotizantes (54.7%) recibían de 1 hasta 3 salarios mínimos, lo que muestra la dificultad enfrentada por el mercado de trabajo nacional para proporcionar a las personas ocupadas ingresos más altos. Por otra parte, alrededor de 6.7 millones de trabajadores (27.3%) pertenecían a los grupos con ingresos de trabajo superiores a 5 salarios mínimos oficiales. En términos de tramos de edad, se destaca que la mayoría de los cotizantes del sistema de seguridad social pertenecen a grupos de edad más jóvenes. Tal resultado era esperado, tanto en función de la estructura de edad de la población brasileña cuanto de un tipo de trayectoria laboral común donde se ingresa en ocupaciones formalizadas al inicio de la trayectoria profesional y, con el pasar de los años, por presión del ingreso de grandes contingentes de trabajadores jóvenes en la PEA, terminan por perder espacio en el mercado formal y buscan el autoempleo. Finalmente, cabe resaltar que, espacialmente, más de $\frac{1}{3}$ de los cotizantes están concentrados en las Regiones Sur y Sudeste de Brasil, que son también las de mayor participación en la economía nacional.

Cuadro 22

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN COTIZANTE
SELECCIONADA DE LA PNAD 99

	Absoluto	Porcent.	Acum.		Absoluto	Porcent.	Acum.
1. Sexo				5. Ingreso en el trabajo principal del año^b			
Hombres	15 927 881	64.6	64.6	Exactamente 1 SM	1 620 870	6.6	6.6
Mujeres	8 714 109	35.4	100.0	De más de 1 hasta 2 SM	6 160 865	25.0	31.6
Total	24 641 990	100.0		De más de 2 hasta 3 SM	5 695 450	23.1	54.7
2. Posición en la ocupación				De más de 3 hasta 5 SM	4 451 713	18.1	72.8
Empl. con "carteira assinada"	18 152 285	73.7	73.7	De más de 5 hasta 10 SM	3 858 750	15.7	88.4
Empl sin "carteira assinada"	1 207 512	4.9	78.6	De más de 10 hasta 20 SM	1 812 301	7.4	95.8
Empl sin decl. de "carteira assinada"	1 690	—	78.6	Más de 20 SM	1 042 041	4.2	100.0
Doméstico con "carteira assinada"	1 213 925	4.9	83.5	Total	24 641 990	100.0	
Doméstico sin "carteira assinada"	129 446	0.5	84.0	6. Tramos de edad			
Cuenta-propia	2 392 157	9.7	93.7	De 15 hasta 24 años	5 325 980	21.6	21.6
Empleador	1 544 975	6.3	100.0	De 25 hasta 34 años	7 864 283	31.9	53.5
Total	24 641 990	100.0		De 35 hasta 44 años	6 825 540	27.7	81.2
3. Escolaridad				De 45 hasta 54 años	3 480 485	14.1	95.4
Hasta enseñanza básica incompleta	10 320 438	41.9	41.9	De 55 hasta 64 años	1 029 114	4.2	99.5
Enseñanza básica completa	4 851 043	19.7	61.6	De 65 hasta 120 años	116 588	0.5	100.0
Enseñanza media completa	7 013 077	28.5	90.0				
Superior completo	2 457 432	10.0	100.0	Total	24 641 990	100.0	
Total	24 641 990	100.0		7. Región de residencia			
4. Grupo étnico^a				Norte	716 800	2.9	2.9
Blancos	16 078 376	65.2	65.2	Nordeste	3 578 130	14.5	17.6
Afrobrasileños	8 559 801	34.7	100.0	Sudeste	13 914 986	56.5	74.8
Raza ignorada	3 813	—	100.0	Sur	4 842 308	19.7	94.7
Total	24 641 990	100.0		Centro-Oeste	1 288 548	5.2	100.0
				Desconocido	301 218	1.2	
				Total	24 641 990	100.0	

Fuente: Microdatos PNAD 99.

^a "Blancos" incluye blancos y asiáticos. "Afrobrasileños" incluye negros, mulatos e indígenas.

^b SM: Salario Mínimo.

Resultados – Trayectorias probables de los ingresos por edad

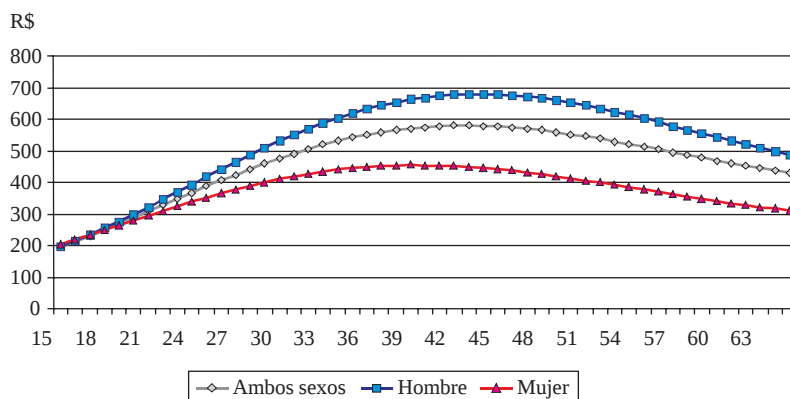
A continuación son presentados cuatro gráficos (gráficos 8 al 11) que retratan, respectivamente, los “*cross-section*” sacados de la PNAD para el total de la población cotizante seleccionada (gráfico 8), el quintil superior de la distribución de esta población según el valor del ingreso del trabajo principal (gráfico 9), el quintil intermedio (gráfico 10) y el quintil más bajo (gráfico 11). Una vez más, es necesario alertar el hecho de que no se trata de evoluciones del ingreso de personas a lo largo del tiempo, sino de una situación momentánea, o sea, cómo el mercado de trabajo brasileño tendía a remunerar el trabajo según la edad de las personas analizadas en el año 1999.

Los gráficos apuntan algunas tendencias relevantes para el objetivo de este trabajo:

- 1) El formato de las curvas es, en la mayoría de los casos, de U invertido, lo que es de esperar según la literatura internacional. Este formato es presentado tanto por las curvas de ingreso-edad de los hombres cuanto de las mujeres. Hay un momento de pico de los ingresos, alcanzado entre los 40 y 50 años de edad, seguido de la tendencia a una gradual caída de éstos con el avance de la edad. Esto también significa que retrasar el momento de jubilar, habiendo sobrepasado el punto máximo de ingresos, tiende a disminuir el promedio salarial (o valor de referencia), a partir del cual será calculado el valor de la jubilación. Por otra parte, cuando el momento de la jubilación se posterga para después de alcanzar el máximo de los ingresos, el valor de referencia sube al expandirse el número de meses/años considerados. Con esa alteración, los años de ingreso máximo son incorporados al cálculo.
- 2) El análisis por quintiles de ingresos del trabajo muestra trayectorias probables bastante diferenciadas, siendo que la casi totalidad de los años de ingresos de hombres y mujeres del quintil superior se encuentra por encima del techo de cotización y beneficios (en el gráfico 9 fue graficado el techo vigente en 1999). Con esto, según podrá ser visto a partir de los cálculos de valores de los beneficios, hay impactos diferenciados de las reglas de cálculo de beneficios por quintil de ingresos del trabajo.

Gráfico 8

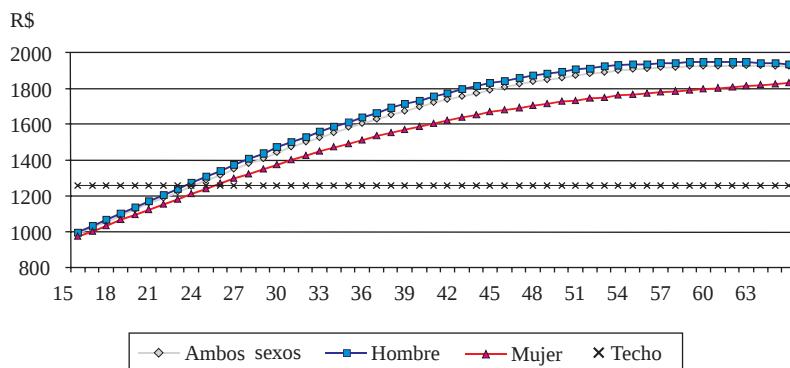
BRASIL: TRAYECTORIA PROBABLE DE LOS INGRESOS POR EDAD Y SEXO PARA EL PROMEDIO DE LA POBLACIÓN, 1999



Fuente: Cross-section obtenido a partir de la PNAD.

Gráfico 9

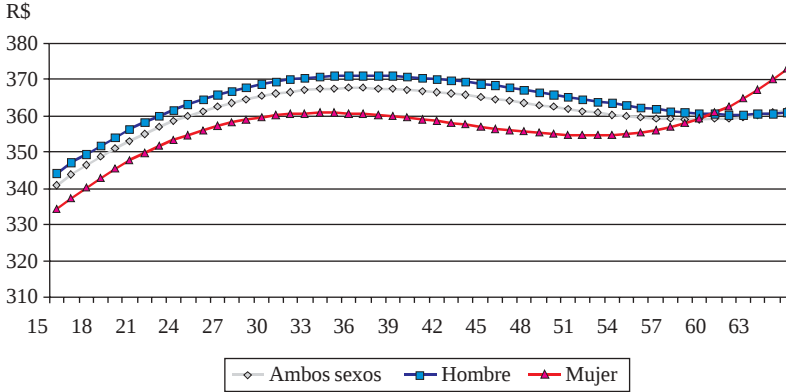
BRASIL: TRAYECTORIA PROBABLE DE LOS INGRESOS POR EDAD Y SEXO PARA EL QUINTIL MÁS ALTO DE LA POBLACIÓN, 1999



Fuente: Cross-section obtenido a partir de la PNAD.

Gráfico 10

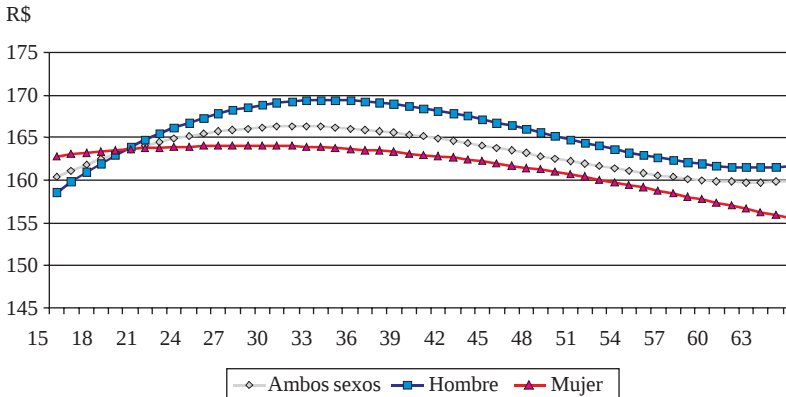
BRASIL: TRAYECTORIA PROBABLE DE LOS INGRESOS POR EDAD Y SEXO PARA EL QUINTIL INTERMEDIO, 1999



Fuente: Cross-section obtenido a partir de la PNAD.

Gráfico 11

BRASIL: TRAYECTORIA PROBABLE DE LOS INGRESOS POR EDAD Y SEXO PARA EL QUINTIL MÁS BAJO DE LA POBLACIÓN, 1999



Fuente: Cross-section obtenido a partir de la PNAD.

- 3) Con pocas excepciones (mujeres más jóvenes del quintil más bajo y adultas mayores del quintil intermedio), la regla es que la remuneración femenina sigue abajo de la tendencia de la remuneración masculina. Es necesario destacar que estos datos de remuneración no están “controlados estadísticamente”, o sea, no sólo contienen la dimensión de la discriminación de género, sino también otras características diferenciadoras de la inserción masculina y femenina en el mercado de trabajo brasileño, como cargas horarias promedio de trabajos diferentes, calificación, puestos ocupados, etc.

2. Impactos probables de la reforma sobre el valor de los beneficios

Metodología

Con el empleo de las curvas diseñadas en los gráficos 8 al 11, se hicieron simulaciones de valores de jubilaciones por edad y jubilaciones por tiempo de cotización. Se han comparado valores para la situación legal vigente antes de la Enmienda Constitucional 20 (EC 20), de 1998, con valores recogidos en base a la legislación legal vigente después de la entrada en vigor de la Ley 9.876/1999, conocida como Ley del Factor Previsional y que reglamentó la EC 20 a partir de fines de 1999.

Para el cálculo de las jubilaciones por edad se ha considerado como situación *anterior* aquella en que el valor de referencia era calculado por el promedio de los ingresos de los últimos 36 meses (3 años) antes de los 65 años para hombres y 60 años para mujeres. Como situación *posterior* se ha comprendido aquella en la cual el valor de referencia es calculado como el promedio de los 80% mejores ingresos imponibles (contando con un techo del ingreso imponible de R\$ 1 255.32 vigente en 1999) desde la entrada de la persona al mercado de trabajo.¹⁶ En el caso de la jubilación por edad se ha considerado que, cumplido el requisito de tiempo mínimo de cotización, el valor de la jubilación correspondería al 100% del valor de referencia. Finalmente, las tasas de

16 Aunque en la Ley 9876 esté previsto que los 80% mejores salarios de cotización a ser utilizados sean considerados a partir de julio de 1994, en este ejercicio se ha tomado, para simplificación, como si tal limitación no existiera.

reemplazo corresponden a los valores de jubilaciones (por la regla antigua y por la regla nueva) divididos por el promedio de la remuneración del asegurado a lo largo de su vida activa.

Para el cálculo de las jubilaciones por tiempo de cotización fueron escogidas algunas combinaciones de edad y tiempo de cotización para hacer la simulación de los valores de jubilaciones por las reglas antigua y nueva. Las combinaciones incluyen, para hombres, la edad mínima permitida después de la reforma (53 años) con el tiempo mínimo de cotización permitido (30 años), la edad de 60 años con tiempo de cotización de 35 años, así como combinaciones intermedias. Para mujeres, la combinación de 48 años de edad con 25 de cotización es el mínimo aceptado por las nuevas reglas; además de ésta, se ha optado por simular la situación de la edad de 60 años con el tiempo de cotización de 30 años, así como combinaciones intermedias. No está de más recordar que, con 30/25 años de cotización completos (la jubilación “proporcional”, que fue extinta en la reforma y vale solamente para quien ya estaba en el mercado de trabajo al momento de la promulgación de la EC 20), hombres/mujeres tienen su valor de referencia multiplicado por 0.7 y por el Factor Previsional correspondiente. Con 31/26 años de cotización registrados, el valor de referencia pasa a ser multiplicado por 0.75 y así, sucesivamente, hasta completar 1.0 a los 35/30 años de cotización (la jubilación por tiempo de cotización “integral”). También es importante notar que debe ser sumada una bonificación de cinco años de cotización en el cálculo del Factor Previsional para las mujeres.¹⁷

Resultados para la Jubilación por edad

En el cuadro 23 se presentan los resultados de los cálculos de valores de jubilaciones por edad urbanas, según la metodología explicada anteriormente. Se ha escogido no considerar la aplicación del Factor Previsional que es optativo en el caso de la jubilación por edad y ocurrirá sólo si existen ventajas para el asegurado con relación a la regla que fue aplicada en este ejercicio.

17 Tampoco fue considerado en este ejercicio la existencia de una fase de transición de 5 años (1999-2004) para la gradual aplicación del Factor Previsional. Se ha empleado en el cálculo el Factor Previsional pleno de 1999, publicado en Schwarzer (1999).

Los resultados demuestran, en forma aparentemente sorprendente, que los valores de las jubilaciones por edad y las respectivas tasas de reemplazo son, en general, superiores en la regla nueva. Este efecto es resultado del formato de las curvas de remuneración probables mostradas en los gráficos 8 a 11, donde al final de la vida activa del asegurado, hay una tendencia de caída de los ingresos. Como la regla antigua de cálculo del valor de referencia se basaba en los últimos 36 meses de cotización (últimos 3 años), ella incidía sobre valores ya en el período decadente de la trayectoria. La regla nueva del valor de referencia, que considera los 80% mejores meses de la vida contributiva, al incluir los años de máximo ingreso, en general mejoran el promedio del beneficio calculado. Este efecto es particularmente sentido en el quintil inferior de la población considerada, mientras que el quintil superior no obtiene ventajas, en la medida en que el valor del beneficio final está restringido por el techo máximo de beneficios en vigor en el INSS (en septiembre de 1999: R\$ 1 255.32). No obstante, es sabido que personas integrantes del quintil más alto de ingresos normalmente no se jubilan por edad sino por tiempo de cotización, cuyas simulaciones son mostradas a continuación.

Resultados para la jubilación por tiempo de cotización

En los cuadros 24 al 27 son presentados los resultados de las estimaciones de impacto de las nuevas reglas de cálculo para jubilaciones por tiempo de cotización. Los cuadros presentan los resultados para la población cotizante general (cuadro 24), así como para los quintiles superior (cuadro 25), intermedio (cuadro 26) e inferior de la población (cuadro 27), siempre según el ingreso del trabajo principal del año.

Aunque no esté relacionado con el objetivo específico de este trabajo, se destaca en los cuatro cuadros presentados que la implementación de la nueva regla de cálculo del valor de referencia –incluyendo la ampliación del período de tiempo utilizado como referencia para el 80% de los mejores meses y el Factor Previsional– corrigieron una gran equivocación de las reglas anteriores, observable por las tasas de reemplazo antiguas: cuanto más tiempo de cotización y cuanto mayor la edad del asegurado, menor era la tasa de reemplazo. En otras palabras, la fórmula de cálculo de la jubilación por tiempo de cotización generaba un incentivo perverso al anticipar al máximo el momento

Cuadro 23

 SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA
 DE LA SEGURIDAD SOCIAL SOBRE LOS VALORES
 DE JUBILACIONES POR EDAD POR SEXO Y QUINTILES
 DE INGRESOS DEL TRABAJO

	Prome- dio	Quintil más alto	Quintil intermedio	Quintil más bajo
Hombres (edad 65 años):				
Antes de la EC 20	496.70	1 255.32	360.74	161.61
Después de la Ley 9.876	591.67	1 255.32	366.38	166.44
Diferencia (R\$)	+94.97	0.00	+5.63	+4.83
Diferencia (%)	+19.1	0.0	+1.6	+3.0
Promedio salarial (15-65)	532.65	1 234.03	363.99	165.39
Tasa reemplazo antes (%)	93.3	101.7	99.1	97.7
Tasa reemplazo después (%)	111.1	101.7	100.7	100.6
Mujeres (edad 60 años):				
Antes de la EC 20	346.97	1 255.32	359.36	157.73
Después de la Ley 9.876	409.69	1 254.92	357.77	163.07
Diferencia (R\$)	+62.72	-0.40	-1.59	+5.34
Diferencia (%)	+18.1	-0.0	-0.4	+3.4
Promedio salarial (15-65)	381.32	1 223.36	355.22	162.22
Tasa reemplazo antes (%)	91.0	102.6	101.2	97.2
Tasa reemplazo después (%)	107.4	102.6	100.7	100.5

Regla anterior: promedio de los últimos 36 meses antes de la jubilación.

Regla nueva: promedio de los 80% mejores meses a lo largo de la vida laboral.

Cuadro 24

SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL SOBRE VALORES DE JUBILACIONES
POR TIEMPO DE COTIZACIÓN POR SEXO PARA LA
POBLACIÓN COTIZANTE

	Factor Previ- sional	Jubilación antigua (R\$)	Jubilación nueva (R\$)	Promedio ingreso imponible (R\$)	Tasa reemplazo antigua	Tasa reemplazo nueva
H 53a 30c	0.671	443.83	297.89	602.00	73.7	49.5
H 55a 30c	0.729	429.39	329.15	615.49	69.8	53.5
H 60a 30c	0.911	388.61	411.88	628.89	61.8	65.5
H 55a 35c	0.858	613.42	538.05	580.42	105.7	92.7
H 60a 35c	1.072	496.70	680.44	608.58	81.6	111.8
M 48a 25c+5	0.553	301.55	167.27	424.13	71.1	39.4
M 50a 25c+5	0.596	293.08	180.99	429.70	68.2	42.1
M 55a 25c+5	0.729	260.63	221.38	430.01	60.6	51.5
M 55a 30c+5	0.858	372.33	372.22	423.20	88.0	88.0
M 58a 30c+5	0.978	361.25	424.27	421.52	85.7	100.7
M 60a 30c+5	1.072	346.97	457.67	413.33	83.9	110.7

de la jubilación, castigando, con tasas de reemplazo más bajas, los comportamientos adecuados a la sustentabilidad actuarial del sistema. En cambio, las tasas de reemplazo con la aplicación del Factor Previsional y de la regla de cálculo del valor de referencia son crecientes, directamente relacionadas al tiempo de cotización y la edad de jubilación. Las tasas crecen en forma exponencial cuanto más avanzadas es la edad y el tiempo de cotización de los asegurados analizados.

En términos de resultados es importante destacar que los valores absolutos de las jubilaciones tienden a bajar, a veces significativamente, con la aplicación de las nuevas reglas para aquellos asegurados que poseen edad inferior a 60/55 años (hombres/mujeres) y tiempo de cotización efectivo inferior a 30/25 años (hombres/mujeres). En edades más avanzadas, con elevado tiempo de cotización, hay incluso mejoría de la tasa de reemplazo en comparación al pasado. Como era objetivo de la reforma y de la introducción del Factor Previsional no estimular la jubilación prematura en edades inferiores a éstas, se puede decir que, según

Cuadro 25

SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL SOBRE VALORES DE JUBILACIONES
POR TIEMPO DE COTIZACIÓN POR SEXO PARA
EL QUINTIL SUPERIOR

	Factor Previ- sional	Jubilación antigua (R\$)	Jubilación nueva (R\$)	Promedio ingreso imponible (R\$)	Tasa reemplazo antigua	Tasa reemplazo nueva
H 53a 30c	0.671	878.72	589.62	1 255.32	70.0	47.0
H 55a 30c	0.729	878.72	640.59	1 255.32	70.0	51.0
H 60a 30c	0.911	878.72	800.52	1 255.32	70.0	63.8
H 55a 35c	0.858	1 255.32	1 077.06	1 253.50	100.1	85.9
H 60a 35c	1.072	1 255.32	1 255.32	1 255.32	100.0	100.0
M 48a 25c+5	0.553	878.72	485.93	1 254.73	70.0	38.7
M 50a 25c+5	0.596	878.72	523.72	1 255.32	70.0	41.7
M 55a 25c+5	0.729	878.72	640.59	1 255.32	70.0	51.0
M 55a 30c+5	0.858	1 255.32	1 077.06	1 255.32	100.0	85.8
M 58a 30c+5	0.978	1 255.32	1 255.32	1 255.32	100.0	100.0
M 60a 30c+5	1.072	1 255.32	1 255.32	1 255.32	100.0	100.0

esta simulación, los incentivos financieros para postergar el momento de jubilación parecen ser poderosos y las posibilidades de lograr los impactos deseados, desde el punto de vista fiscal, parecen buenas.

Sin embargo, en términos de políticas públicas de protección, para la otra cara de la política de seguridad social, importa también considerar que las tasas de reemplazo que los asegurados tendrán no caigan a niveles muy bajos. Esta preocupación es importante en la medida en que los asegurados pueden tener una “tasa de descuento intertemporal” muy alta, esto es, preferir un valor presente de jubilación más bajo en lugar de postergar el momento de jubilarse con el valor de beneficio más elevado.¹⁸ De esta

18 El fallecido técnico del IPEA Francisco Eduardo Barreto de Oliveira afirmó en diversas publicaciones que un indicador revelador de esta alta tasa de descuento intertemporal en el país –lo que, aplicado al caso de la seguridad, significa una clara preferencia por la anticipación de la jubilación independientemente del costo pagado por el asegurado– podrían ser las altas tasas de interés en el crédito directo al consumidor.

Cuadro 26

SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL SOBRE VALORES DE JUBILACIONES
POR TIEMPO DE COTIZACIÓN POR SEXO PARA
EL QUINTIL INTERMEDIO

	Factor Previ- sional	Jubilación antigua (R\$)	Jubilación nueva (R\$)	Promedio ingreso imponible (R\$)	Tasa reemplazo antigua	Tasa reemplazo nueva
H 53a 30c	0.671	254.82	173.43	368.23	69.2	47.1
H 55a 30c	0.729	254.01	188.42	368.14	69.0	51.2
H 60a 30c	0.911	252.55	233.46	367.04	68.8	63.6
H 55a 35c	0.858	362.87	316.24	367.19	98.8	86.1
H 60a 35c	1.072	360.74	395.07	367.14	98.3	107.6
M 48a 25c+5	0.553	248.92	138.91	358.49	69.4	38.7
M 50a 25c+5	0.596	248.47	149.50	358.44	69.3	41.7
M 55a 25c+5	0.729	249.24	182.88	357.65	69.7	51.1
M 55a 30c+5	0.858	356.06	307.70	357.85	99.5	86.0
M 58a 30c+5	0.978	357.02	350.59	357.74	99.8	98.0
M 60a 30c+5	1.072	359.36	383.67	357.90	100.4	107.2

forma existe el riesgo de que diversos asegurados puedan preferir jubilarse con tasas de reemplazo bastante reducidas y pasar a constituir un problema distributivo posteriormente. Un ejemplo de estas tasas de reemplazo bastante bajas, próximas al 40% del promedio salarial, son las encontradas entre las aseguradas femeninas, en el promedio de la población cotizante (cuadro 24) con hasta 50 años de edad, así como del mismo grupo referido al quintil intermedio (cuadro 26).

Este problema –de la potencial pauperización en la vejez en función de la anticipación de la jubilación con reglas como el Factor Previsional– se presenta más determinante para la población de los quintiles intermedios de ingresos, puesto que los asegurados del quintil superior se encuentran próximos o junto al techo de beneficios antes y después de la reforma (cuadro 25) y para los asegurados del quintil

Cuadro 27

SIMULACIONES DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL SOBRE VALORES DE JUBILACIONES
POR TIEMPO DE COTIZACIÓN POR GÉNERO PARA
EL QUINTIL INFERIOR

	Factor Previ- sional	Jubilación antigua (R\$)	Jubilación nueva (R\$)	Promedio ingreso imponible (R\$)	Tasa reemplazo antigua	Tasa reemplazo nueva
H 53a 30c	0.671	136.00	136.00	167.51	81.2	81.2
H 55a 30c	0.729	136.00	136.00	167.25	81.3	81.3
H 60a 30c	0.911	136.00	136.00	166.19	81.8	81.8
H 55a 35c	0.858	163.28	144.03	167.09	97.7	86.2
H 60a 35c	1.072	161.61	179.61	166.52	97.0	107.9
M 48a 25c+5	0.553	136.00	136.00	163.22	83.3	83.3
M 50a 25c+5	0.596	136.00	136.00	162.96	83.5	83.5
M 55a 25c+5	0.729	136.00	136.00	162.09	83.9	83.9
M 55a 30c+5	0.858	158.93	139.90	162.42	97.8	86.1
M 58a 30c+5	0.978	158.43	159.01	161.86	97.9	98.2
M 60a 30c+5	1.072	157.73	173.45	161.80	97.5	107.2

inferior la simulación lleva a valores de beneficio muy bajos en términos absolutos, próximos al piso de los beneficios. En este sentido es interesante destacar en el cuadro 27, en el cual se presentan proyecciones de valores de jubilaciones por tiempo de cotización para el quintil inferior de la población por ingreso del trabajo principal, que cualquier grupo de edad/cotización abajo de los 60/55 años de edad con 30/25 años de cotización lleva a beneficios con valores tan bajos, que hay necesidad de aplicar la regla de garantía del beneficio mínimo equivalente a un salario mínimo oficial (en 1999: R\$ 136). No obstante, es necesario decir también que, de hecho, es raro que personas del quintil inferior de la población cotizante logren mantener un historial contributivo tan continuo, al punto de alcanzar a completar los requisitos mínimos de edad y tiempo de cotización.

3. Comparación de impactos entre géneros

Los impactos por género de la reforma de la seguridad brasileña, según lo descrito anteriormente, son presentados a continuación por separado, entre jubilaciones por edad y jubilaciones por tiempo de cotización. En el caso de la jubilación por edad, los resultados de las simulaciones presentadas en el cuadro 23 apuntan a la preservación de las tasas de reemplazo en niveles elevados y no revelan que las nuevas reglas pueden ser fuentes de desigualdades de género en el futuro. Considerando que la jubilación por edad es la forma principal por la cual las mujeres y las personas de los quintiles más bajos tienen acceso a beneficios de la seguridad social, es particularmente relevante que las reglas no impacten negativamente en términos de tasas de reemplazo absolutas y en la comparación intergéneros en los quintiles inferior e intermedio. Parece ser posible afirmar que, al preservar la jubilación por edad, que, incluso, exige un período de cotización mínimo que en este momento está creciendo hasta completar 15 años en el 2011, la reciente reforma del sistema de seguridad social mantiene un importante elemento de protección social intacto, posiblemente al contrario de las reformas de la seguridad social de otros países de la región.

En el cuadro 28 se hacen comparaciones intergéneros de los efectos de la reforma del sistema de seguridad social sobre las jubilaciones por tiempo de cotización (que son la puerta de acceso a beneficios para los quintiles mejor situados en la distribución de ingresos). Se han formado proporciones entre las tasas de reemplazo femeninas y masculinas para situaciones comparables en términos de edad y tiempo de cotización (considerándose el bono femenino de 5 años de tiempo de cotización para la opción por el Factor Previsional correspondiente). En la primera columna es posible distinguir cuanto significan las tasas femeninas de reemplazo y las tasas masculinas afectadas para situaciones comparables. Se puede verificar que, al contrario de lo que sería esperado, las reglas anteriores terminaban generando tasas de reemplazo femeninas bastante inferiores para todas las situaciones, excepto aquéllas en las cuales los asegurados y las aseguradas presentaban tiempo de cotización de 35/30 años y edad igual a 60 años (última fila). En el caso de tiempo de cotización 35/30+5 (H/M) y edad 55 (segunda fila), la diferencia de la tasa de reemplazo alcanzaba un 16,8 en favor de los hombres.

Cuadro 28

COMPARACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD
SOCIAL SOBRE VALORES DE JUBILACIONES POR TIEMPO DE
COTIZACIÓN POR SEXO PARA LA POBLACIÓN PROMEDIO

Situaciones comparadas	Comparación de tasas (mujeres/hombres)	
	Antes de la Reforma	Después de la Reforma
H 55a 30c M 55a 25c+5	86.9	96.3
H 55a 35c M 55a 30c+5	83.2	94.9
H 60a 30c M 60a 25c+5	94.2	97.4
H 60a 35c M 60a 30c+5	102.9	99.0

Es interesante notar que después de la reforma las tasas de reemplazo entre hombres y mujeres se aproximaron significativamente. La mayor diferencia está registrada, aún, en el mismo grupo de edad 55 con 35/30+5 años de cotización, pero es bastante inferior a la diferencia anteriormente existente.

Cuadro 29

COMPARACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD
SOCIAL SOBRE VALORES DE JUBILACIONES POR TIEMPO DE
COTIZACIÓN POR SEXO Y POR QUINTILES DE INGRESOS DEL TRABAJO

Situaciones comparadas	Proporción de las tasas de reemplazo/ Proporciones de los promedios salariales (M/H)			
	Promedio de la población	Quintil superior	Quintil intermedio	Quintil inferior
H 55a 30c M 55a 25c+5	96.3	100.0	99.9	103.2
H 55a 35c M 55a 30c+5	94.9	99.9	99.8	99.9
H 60a 30c M 60a 25c+5	97.4	100.0	100.3	103.0
H 60a 35c M 60a 30c+5	99.0	100.0	99.6	99.4

En el cuadro 29 la comparación se hace por quintiles, sin embargo, no parece ser reveladora. Dentro de los quintiles, cuyas trayectorias graficadas no necesariamente corresponden a los promedios de la población por el hecho de tratarse de regresiones obtenidas de microdatos, casi no aparecen mayores diferencias entre las tasas de reemplazo verificadas entre mujeres y hombres. La mayor proximidad ocurre en el quintil superior, donde tanto hombres como mujeres alcanzan el techo de beneficios de la seguridad social, aun con las nuevas reglas.

Más importante parece ser que, para el promedio de la población, las diferencias de tasas de remuneración son un efecto mayoritario de las diferentes formas de las trayectorias de remuneración entre hombres y mujeres a lo largo de su ciclo de vida. La regla del Factor Previsional, al contrario de lo que podría parecer inicialmente, no pareció haber generado mayor diferenciación entre sexos. No obstante, es necesario destacar que este resultado se debe al hecho de que las mujeres reciben un bono de 5 años de tiempo de cotización. Este dispositivo no estaba previsto en la versión original del proyecto de ley, que resultó en la Ley 9.876, y fue incluido a lo largo de las negociaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento en 1999, antes de la aprobación y promulgación de ésta. El ejercicio anterior, por lo tanto, aparentemente confirma la necesidad de la discriminación positiva en favor de las mujeres en el diseño de reglas de cálculo de los valores de las jubilaciones.

F. CONCLUSIÓN

Después de cuatro años de discusiones, el Congreso Nacional aprobó, en 1998, la Enmienda Constitucional 20 (EC 20) que cambió los artículos relativos a la seguridad social y que quedó conocida como “Reforma de la Seguridad”. Además de la EC 20 fueron expedidas en el período 1997-2001 varias leyes complementarias, leyes ordinarias, decretos, etc. reglamentando aspectos de la citada Enmienda Constitucional. En la EC 20 hubo varias modificaciones importantes en los artículos que tratan de la seguridad social de los empleados fiscales, del seguro de accidentes del trabajo y de la seguridad complementaria que, no obstante, no fueron objeto de atención de este informe.

Este estudio se centró en los principales cambios del RGPS, que cubre a los trabajadores del sector privado de la economía, a los trabajadores rurales y a los trabajadores de empresas del Estado y a los empleados fiscales sin régimen propio de seguridad. Entre los cambios del RGPS, determinados por la Ley 9.876/1999, destacan: 1) alteración de la regla de cálculo del valor de referencia (base para el cálculo del valor de las jubilaciones concedidas), que deja de corresponder al promedio de los últimos 36 meses y pasa a considerar los 80 mejores meses de cotización a lo largo de la trayectoria laboral del asegurado, y 2) inclusión del Factor Previsional en la fórmula de cálculo de la jubilación por tiempo de cotización. El aumento del tiempo para el cálculo del valor de referencia vale para todas las jubilaciones y pensiones, mientras que el Factor Previsional, que incluye la expectativa de vida, edad en el momento de la jubilación y el tiempo de cotización, vale obligatoriamente sólo para las jubilaciones por tiempo de cotización y opcionalmente para las jubilaciones por edad. El Factor Previsional busca establecer una relación más estrecha entre el esfuerzo contributivo del asegurado y el tiempo por el cual va a recibir beneficios, además de permitir la endogenización de la evolución de la expectativa de vida en el cálculo de las jubilaciones.

Estos cambios hicieron que la jubilación por edad fuera más valorizada en términos de tasa de reemplazo y, a causa de la reducción de las tasas de reemplazo en las jubilaciones por tiempo de cotización, crearon desestímulos a este tipo de beneficio, responsable, según la casi unanimidad de los analistas, de los desequilibrios actuariales en la seguridad social brasileña. Además, se vio que la nueva fórmula de cálculo de las jubilaciones por tiempo de cotización corrige un sesgo irracional que la antigua fórmula poseía de que cuanto más tarde y con cuanto más tiempo de cotización la persona se jubilara, menor sería su tasa de reemplazo. Con la nueva fórmula, incluyendo el Factor Previsional, la tasa de reemplazo vuelve a ser creciente en la medida en que el asegurado acumula más tiempo de cotización y posterga su momento de jubilarse.

Se ha comprobado que los cambios realizados en el cálculo de las jubilaciones por edad y por tiempo de cotización no profundizan la discriminación de género en la fórmula de cálculo de los dos beneficios. Al contrario, en el caso de las jubilaciones por tiempo de cotización la inclusión del Factor Previsional propició una aproximación muy fuerte

de las tasas de reemplazo entre hombres y mujeres para situaciones comparables. No obstante, también se ha constatado la importancia de una protección especial a las mujeres como lo constituyen los cinco años de anticipación de la edad de retiro en la jubilación por edad (no en el caso de la jubilación por tiempo de cotización), los cinco años de bono en el tiempo de cotización en el cálculo del Factor Previsional y el uso de tabla de expectativa de sobrevivencia *unisex* para el cálculo de dicho Factor. Sin embargo, cabe alertar en cuanto a la posibilidad de que con las nuevas reglas de jubilación por tiempo de cotización se generen tasas de reemplazo extremadamente bajas, próximas al 40%, lo que es visto internacionalmente como nivel mínimo de tasa de reemplazo. Los valores absolutos alcanzados en estos casos también son bajos, próximos al piso de los beneficios. Aunque el asegurado tenga la libertad de optar por jubilarse en este momento o postergar, cabría al INSS advertir a sus asegurados de los peligros de pobreza en la vejez que representan, en el largo plazo, tasas de reemplazo bajas.

Problemas más claros se presentan para las mujeres, cuyas tasas de actividad, de ocupación y de cotización son substantivamente inferiores a las masculinas (cuadro 30):

Cuadro 30

BRASIL: TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y COTIZACIÓN
POR SEXO, 1999

	Tasa de actividad	Tasa de ocupación	Tasa de cotización	Actividad x Ocupación x Cotización
	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)x(b)x(c)
Hombres	78.5	89.4	58.3	40.9
Mujeres	49.9	84.9	53.2	22.5

Fuente: PNAD 99. Datos del cuadro 10 de este capítulo.

Frente a la trayectoria femenina y los menores valores de las remuneraciones promedios de las mujeres cabe a las políticas públicas implementar acciones en tres dimensiones: 1) combate a la discriminación de las mujeres en el mercado laboral; 2) preservación de elementos de discriminación positiva para las mujeres en las fórmulas de cálculo de los beneficios contributivos, así como de un piso de beneficios de la seguridad social, y 3) mantener una red de protección social y asistencial de beneficios básicos como la jubilación rural y los Beneficios de Prestación Continuada, que ofrecen protección social básica para amplios grupos de la población que no tienen, a lo largo de sus trayectorias laborales, capacidad de cotización suficiente para acceder a un beneficio contributivo.

En el primer conjunto de cuestiones se podría pensar en políticas que faciliten la coordinación de la vida laboral femenina con sus funciones biológicas y sociales de madres. La posibilidad de empleos a tiempo parcial, la protección de la licencia maternal, la efectiva existencia de salas cunas y jardines infantiles accesibles que acojan los hijos mientras sus madres trabajan, son elementos importantes para viabilizar una mayor tasa de participación femenina en el mercado de trabajo. En el segundo grupo de preocupaciones, relacionadas con las reglas de la seguridad social, sería interesante evaluar si el esfuerzo de dedicar tiempo de vida a la educación de hijos debe ser recompensado por la sociedad, en términos de “tiempo de cotización”, contabilizado en el sistema de seguridad social. Este tipo de cotización de la sociedad, aunque no monetaria, es extremadamente importante para la preservación de la estabilidad del sistema de seguridad social en el largo plazo, en la medida en que contrarresta la tendencia demográfica de envejecimiento de la población y de vaciamiento de la población en edad activa, que está pronosticado que ocurra en unas décadas más en el país. Por fin, en el tercer conjunto de preocupaciones, es importante proteger a la población involucrada en actividades no remuneradas tales como, por ejemplo, mano de obra familiar no pagada en el área rural y evaluar el rol de la mano de obra familiar, en especial del trabajo femenino, en las pequeñas empresas informales urbanas. El hecho es que, según lo demostrado en el Recuadro 1, los beneficios básicos sin correspondencia estrecha entre esfuerzo contributivo y valor de la jubilación terminan por proteger a las mujeres, las cuales, además de la protección social, tienen su rol valorizado en la familia y en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Beltrão, Kaizô I. y otros 2002 *Mulher e previdência social: O Brasil e o mundo*, serie Texto para Discussão N° 867 (Rio de Janeiro, IPEA).
- Birgin, H.; Pautassi, L. 2001 *¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina*, serie Mujer y Desarrollo (Santiago, CEPAL).
- Delgado, G. C.; Cardoso Jr., J. C. (eds.) 2000 *A universalização de direitos sociais no Brasil: A previdência rural nos anos 90* (Brasilia, IPEA).
- IPEA, 2000 a 2002. *Políticas sociais: Acompanhamento e análise*, N°s. 2, 3 y 4 (Brasilia, IPEA).
- _____. 1998 “Previdência social”, en *Quatro anos de transformações, 1995-98* (Brasilia, IPEA).
- Leone, E. 1999 *Renda familiar e trabalho da mulher na região metropolitana de São Paulo nos anos 80 e 90*, serie Texto para Discussão N° 81 (Sao Paulo, Unicamp/IE).
- _____. 1996 “Trabalho da mulher e renda familiar na região metropolitana de São Paulo na década de 80”, en C.A. Oliveira y J. E. Mattoso (eds.) *Crise e trabalho no Brasil* (São Paulo, Scritta).
- Machado, A. R. 1996 *Previdência social: Cidadania e sustentabilidade*, Disertación de Maestría presentada en la Universidad Federal de Minas Gerais/ Departamento de Ciencias Económicas (Belo Horizonte).
- Marques, R. M.; Batich, M. 1999 “Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência social”, en *Conjuntura Social*, Vol. 10, N° 4 (Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas) octubre-diciembre.
- Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS 2002a *Boletim Informativo GFIP*, Año 2, N° 10 (Brasilia, Ministério da Previdência e Assistência Social), marzo.
- _____. 2002b *Anuário estatístico da previdência social 2000/AEPS* (Brasilia, Ministério da Previdência e Assistência Social/Dataprev).
- _____. 2001 “A mulher na previdência social”, en *Informe de Previdência Social*, Vol. 13, N° 3, (Brasilia, Ministério da Previdência e Assistência Social), marzo.
- Pinheiro, V. C.; Vieira, S. P. 1999 “Reforma da previdência no Brasil: A nova regra de cálculo dos benefícios”, en *Conjuntura Social*, Vol. 10, N° 4 (Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas), octubre-diciembre.
- _____. 2000 *Reforma previdencial en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios*, serie Financiamiento del Desarrollo N° 97 (Santiago, CEPAL).

- Ramos, D. 2002 *Financiamento da previdência no Brasil: Uma análise de seu perfil evolutivo* (Brasília, IPEA).
- Schwarzer, H. 2001 *Sozialstaatliche rentenreformen in Lateinamerika? Der fall Brasilien*, Tesis de Doctorado presentada en la Universidade Livre de Berlim/Faculdade de Ciências Econômicas.
- _____. 1999 “Perfis da remuneração média do trabalho por idade, posição na ocupação, gênero e escolaridade no Brasil, 1997, e sua relação com a regra de cálculo do salário de benefício no regime geral de previdência social”, en *Conjuntura Social*, Vol. 10, N° 4 (Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas), octubre-diciembre.
- Soares, S. Soares Dillon 2000 *O perfil da discriminação no mercado de trabalho – Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras* (Brasília, IPEA).
- Valdés G., E. 1995 *Mujeres latinoamericanas en cifras* (Santiago, FLACSO/ Instituto de la Mujer).
- Verucci, F. 1999 *Direito da mulher em mutação: Os desafios da igualdade* (Belo Horizonte).

ANEXO 1

**RÉGIMEN GENERAL DE PREVISIÓN SOCIAL:
BENEFICIOS DE PRESTACIÓN CONTINUADA, CONDICIONES Y
CRITERIOS DE ACCESO**

Tipo de beneficio	Quién tiene derecho	Valor de referencia
1. Jubilación por edad	Asegurado (incluyendo al trabajador doméstico), cuando cumpla los 65 años de edad (hombre) o 60 años (mujer). En el caso del trabajador rural estas condiciones de edad son reducidas en cinco años.	Salario mínimo para el asegurado especial. Para los demás corresponde al 70% del valor de referencia, más el 1% de éste para cada grupo de 12 cotizaciones mensuales, hasta el máximo de 100% del valor de referencia. El valor de referencia corresponde al promedio de los mayores ingresos imponibles, actualizados monetariamente, ascendiendo por lo menos al 80% de todo el período de cotización desde 07/94. Para los inscritos a partir de 29/11/99, el valor de referencia será el promedio de los mayores ingresos imponibles correspondientes al 80% de todo el período de cotización, multiplicado por el Factor Previsional. Será facultad del asegurado la aplicación o no del Factor Previsional.
2. Jubilación por tiempo de cotización	Asegurado que cumpla 35 años de cotización, (hombre) o 30 años (mujer).	El valor de la jubilación integral es el 100% del valor de referencia. Para los inscritos hasta 28/11/99, el valor de referencia será el promedio de los mayores ingresos imponibles, corregidos monetariamente, ascendiendo por lo menos al 80% de todo el período de cotización desde 07/94 y multiplicado por el Factor Previsional. Para los inscritos a partir de 29/11/99, el valor de referencia corresponde al promedio de los mayores ingresos imponibles ascendente al 80% de todo el período contributivo y multiplicado por el Factor Previsional.

Tipo de beneficio	Quién tiene derecho	Valor de referencia
3. Jubilación por incapacidad	Asegurado, hombre o mujer, considerado por peritaje médico como incapaz y sin condiciones físicas o mentales de rehabilitación para el ejercicio de una actividad que garantice su subsistencia.	El valor de la jubilación por incapacidad es del 100% del valor de referencia, en caso de que el asegurado no estuviera recibiendo subsidio por enfermedad. Para los inscritos hasta el 28/11/99, el valor de referencia corresponde al promedio de los mayores ingresos imponibles, actualizados monetariamente, ascendente a por lo menos el 80% de todo el período de cotización desde 07/94. Para los inscritos a partir de 29/11/99, el valor de referencia corresponde al promedio de los mayores ingresos imponibles ascendente al 80% de todo el período contributivo. Para el asegurado especial que no haya optado por contribuir voluntariamente, el valor será de un salario mínimo. Si el asegurado necesitara asistencia permanente de otra persona, a criterio del peritaje médico, el valor de la jubilación por incapacidad será aumentado en un 25%, a partir de la fecha de su solicitud.
Pensión por muerte.	Conjunto de los dependientes del asegurado (hombre o mujer) que fallece, jubilado o no, a contar de la fecha del fallecimiento o de la decisión judicial, en caso, de muerte presunta.	El valor de la pensión por muerte corresponde al 100% del valor de la jubilación que el asegurado recibía o de la que tendría derecho si estuviera jubilado por incapacidad en la fecha de su fallecimiento. Tratándose de asegurado especial, el valor de la pensión por muerte es de un salario mínimo. Habiendo más de un dependiente, el valor del beneficio es dividido entre todos, en partes iguales. Si uno de los dependientes pierde el derecho al beneficio, la parte que recibía será revertida en favor de los demás dependientes.

Fuente: MPAS.

ANEXO 2

RPGS: BENEFICIOS TEMPORALES, CONDICIONES Y CRITERIOS DE ACCESO

Tipo de beneficio	Condición para recibirlo	Valor de referencia
1. Asignación familiar	Asegurado, empleado (hombre o mujer), excepto trabajador doméstico y asegurado trabajador independiente de bajos ingresos, proporcional al número de hijos.	La cuota de asignación familiar es pagada mensualmente y, en 1999, era igual a R\$ 9.05. Es pagada a los asegurados con remuneración igual o inferior a R\$ 376.00.
2. Subsidio maternal	Asegurada, empleada, trabajadora independiente, empleada doméstica y asegurada especial.	El subsidio maternal para la asegurada empleada o trabajadora independiente consiste en un ingreso mensual igual a su remuneración.
3. Subsidio por accidente	Concedido como indemnización al asegurado (hombre o mujer), cuando, después de la consolidación de las lesiones a consecuencia de accidente de cualquier naturaleza, resultan secuelas que implican reducción de la capacidad para el trabajo habitualmente ejercido.	El valor del subsidio por accidente corresponde al 50% del salario de referencia (promedio de todos los últimos ingresos imponibles).
4. Subsidio por encarcelamiento	Concedido al conjunto de dependientes del asegurado (hombre o mujer) considerado de bajos ingresos que se encuentra en la cárcel y que no recibe remuneración de la empresa.	El valor del subsidio por encarcelamiento es del 100% del valor de la jubilación a que el asegurado recibía o de la que tendría derecho, si estuviera jubilado por incapacidad, en la fecha del arresto. <i>Habiendo más de un dependiente, el valor del beneficio es dividido entre todos, en partes iguales.</i> <i>Si uno de los dependientes pierde el derecho al beneficio, la parte que el recibiría es revertida en favor de los demás dependientes.</i>
5. Subsidio por enfermedad	Concedido al asegurado (hombre o mujer) que se encuentra incapacitado para su trabajo o para su actividad habitual por más de 15 días consecutivos.	El subsidio corresponde al 91% del salario de referencia, observado el límite mínimo existente.

Fuente: MPAS.

PROTECCIÓN SOCIAL, PENSIONES Y GÉNERO EN CHILE

ALBERTO ARENAS DE MESA
PAMELA GANA CORNEJO

A. INTRODUCCIÓN¹

El sistema de pensiones chileno ha sido ampliamente analizado por numerosos trabajos que estudian, principalmente la reforma del sistema de pensiones implementada a inicios de la década de los ochenta, centrándose mayoritariamente, en el ámbito económico y financiero de dicha reforma. En contraste, este trabajo pretende explorar la dimensión de género del sistema de pensiones chileno, y en especial los potenciales efectos generados por la reforma estructural al sistema previsional. Este tema ha estado generalmente ausente de los análisis de política de los gobiernos, de centros académicos y analistas especializados asumiéndose implícitamente que el sistema y las reglas con que éste opera es neutral en cuanto a género. Este estudio caracteriza y evalúa el nivel de protección social que hombres y mujeres reciben en el sistema de pensiones chileno y cuantifica las inequidades de género que se registran en el mercado de pensiones, tanto por diferencias en el comportamiento laboral de hombres y mujeres como aquellas generadas por el diseño mismo del sistema de pensiones.

1 Parte de este trabajo se basó en el estudio de Arenas de Mesa y Gana (2001).

En Chile, a principios de la década del ochenta, se implementó una profunda reforma a la seguridad social. Esta reemplazó completamente el esquema de pensiones público colectivo de reparto por un sistema de pensiones de capitalización individual administrado por el sector privado. Desde esa fecha coexisten en Chile dos sistemas previsionales, el sistema de pensiones público de reparto, cuyo ingreso está cerrado a nuevos contribuyentes, proyectándose su cierre aproximadamente para el año 2040, y el sistema de pensiones de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y regulado por el Estado a través de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). En la década de los noventa, numerosos países en la región implementaron reformas estructurales a sus sistemas de pensiones, basándose parcial o totalmente en la experiencia chilena, por lo cual existe un extenso debate de comparación entre el modelo implementado en Chile y el resto de América Latina².

Éstas reformas implementadas a los sistemas de pensiones en América Latina han sido motivadas, entre otros factores, por los siguientes: (i) la transición demográfica que viven los países latinoamericanos, el envejecimiento de la población y, por lo tanto, la disminución de la relación entre activos y pasivos; (ii) los significativos subsidios estatales que los sistemas de pensiones demandan y que afectan las finanzas públicas y los equilibrios fiscales; (iii) los déficit financieros de sus sistemas de pensiones, generalmente de reparto; (iv) los problemas actuariales de los esquemas públicos de pensiones, y (v) la creciente demanda por mayores beneficios previsionales.

Los sistemas de pensiones reformados han incorporado en mayor o menor medida la lógica de los sistemas privados de seguros, en que los afiliados perciben beneficios de acuerdo al nivel individual de riesgo. En un sistema público de reparto el riesgo es cubierto por todos los asegurados sin diferenciación de sexo, siendo ésta una de las características principales de un seguro social. En un sistema de pensiones que considera parcial o completamente un sistema de capitalización individual, el riesgo puede ser asumido individualmente y diferenciado por sexo, en cuanto, entre otros factores, al calcular las pensiones se utilicen tablas de

2 Para un detallado estudio comparativo de estas reformas ver, Mesa-Lago (1998).

mortalidad diferenciadas por sexo. Al ser este último un sistema obligatorio, se han generado consecuencias no esperadas, especialmente en lo que respecta al bienestar de las mujeres, sus hijos y la economía familiar.

El análisis de la experiencia del caso chileno indica que el sistema de pensiones de capitalización individual tiene un impacto diferenciado entre hombres y mujeres. La reforma chilena introdujo un nuevo sistema de pensiones que se caracteriza por entregar beneficios de acuerdo a las contribuciones y riesgos individuales. Las mujeres asumen en forma directa las desventajas que enfrentan en el mercado del trabajo, bajos salarios y menores años de contribuciones, así como también su mayor esperanza de vida y su menor edad de retiro. En este contexto, las mujeres obtendrán menores pensiones en promedio que los hombres, aun cuando éstas presenten el mismo perfil de ingreso que los hombres, así como el mismo nivel de densidad de contribución al sistema (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Arenas de Mesa y Gana, 2001).

La ausencia de la dimensión de género en la seguridad social y en los sistemas de protección social es notable en nuestra región. En el proceso de reformas a los sistemas de pensiones el análisis de género ha estado ausente y, por tanto, no ha sido un tema discutido con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos. Esto se debe, en parte, al desconocimiento general de la población respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones, como también al disminuido espacio que el tema de equidad de género ha tenido en los estudios de sistemas de pensiones reformados.

Sólo en los últimos años se han comenzado a hacer esfuerzos por compensar la falta de atención a la variable género. Este cambio de énfasis está siendo incorporado en los debates políticos, pero los avances son lentos y dispares. Debido a la falta de conocimiento adecuado sobre los cambios en el papel que juegan mujeres y hombres en la articulación entre mercado y economía doméstica, las políticas públicas a menudo no reflejan las especificidades que los beneficiarios de esas políticas enfrentan. Aunque la experiencia de cada día indica claramente que hay pautas culturales e institucionales que distinguen las responsabilidades, obligaciones y necesidades de hombres y mujeres, tanto en sus roles públicos como privados, poco se ha estudiado el impacto diferencial que las acciones del Estado tienen en una y otra categoría (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999).

El sistema de protección social y el sistema de pensiones se enfrentan asimismo a nuevos desafíos como, por ejemplo, son la transición demográfica que experimentará Chile en las próximas décadas y la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral. En este panorama socioeconómico en permanente evolución, el sistema de protección social deberá evolucionar conjuntamente para permitir una eficiente cobertura de las necesidades básicas de la población en situación de pobreza, así como una disminución de su vulnerabilidad frente a los riesgos individuales que repercuten en sus ingresos y frente a las fluctuaciones en la economía originadas tanto en factores internos como externos (Arenas de Mesa y Benavides, 2002).

En este contexto, el sistema de protección social en Chile deberá enfrentar un proceso de modernización de rediseño institucional. Los esfuerzos de las redes de protección deberán ser coordinados y administrados de forma más eficiente y en una institucionalidad flexible y más descentralizada que permita este objetivo. El levantamiento de la información y la posterior creación de un sistema de información de protección social serán pilares fundamentales que junto con una nueva institucionalidad del Estado para las políticas de protección social permitirán construir y consolidar un nuevo orden social en Chile.

En este contexto, el estudio de los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género se harán cada vez más importantes, entre otros, por las siguientes razones: (i) el masivo proceso de reformas a los sistemas de pensiones en América Latina, en el cual no se ha considerado explícitamente la dimensión de género; (ii) la creciente participación femenina en el mercado del trabajo y, por tanto, la participación de éstas como beneficiarios directos o primarios en el mercado de pensiones. En Chile, la tasa de participación femenina en el mercado laboral ha crecido de 20% a 35% entre 1950 y 2000, así como también ha aumentado la participación de las mujeres en el sistema de pensiones. Del total de cotizantes, las mujeres han incrementado su participación de 32% a 37% entre 1986 y 2000, y la cobertura efectiva femenina ha aumentado de 37% a 51% entre 1986 y 2000. La cobertura ocupacional femenina también ha crecido de 42% a 56% entre 1986 y 2000 (Arenas de Mesa y Hernández, 2001, 2001a y 2001b)³; (iii) el impacto de la

3 La cobertura efectiva es la relación entre cotizantes y fuerza de trabajo, y la cobertura ocupacional la relación entre cotizantes y ocupados.

transición demográfica y el incremento en la esperanza de vida femenina y, por tanto, el crecimiento del número de futuras pensionadas. La esperanza de vida de la población presenta un constante aumento durante el período 1955-2050, donde las mujeres tienen mayores expectativas de vida que los hombres. Además, el aumento en la esperanza de vida en edades de jubilación a través de los años es mayor para las mujeres que para los hombres. Por ejemplo, desde el quinquenio 1980-1985, período donde el nuevo sistema de pensiones comenzó a operar, al quinquenio 2045-2050, la esperanza de vida para las mujeres que se retiren a los 60 años aumentará en 6.16 años, mientras que para los hombres que se jubilen a los 65 años este aumento será de 4.24 años (Arenas de Mesa y Gana, 2001), y (iv) el costo fiscal de la reforma previsional que se concentra significativamente en las mujeres, tanto en el período de transición como en el futuro sistema de pensiones reformado (Hernández y Arenas de Mesa, 2001).

Este documento consta de 6 secciones adicionales a esta introducción. La sección B presenta el marco legal del sistema de pensiones chileno, tanto en su versión contributiva de reparto y de capitalización individual como no contributiva de pensiones asistenciales. La sección C muestra un análisis de la dimensión de género en el sistema de pensiones chileno. La sección D presenta estimaciones de las diferencias en beneficios y cobertura del sistema previsional en Chile. La sección E desarrolla un modelo de simulación, para estimar tasas de reemplazo por sexo, para el sistema de capitalización individual y presenta los resultados del modelo sujeto a análisis de sensibilidad. La sección F discute, a la luz de los resultados obtenidos, los potenciales efectos de la aplicación de distintas políticas relacionadas con el sistema de pensiones y género. Finalmente, la sección G presenta comentarios finales.

B. BENEFICIOS Y REQUISITOS DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

Esta sección describirá, para el antiguo y nuevo sistema, los principales beneficios previsionales y los requisitos para acceder a estos. Si bien en la actualidad existen 16 ex cajas previsionales fusionadas en el Instituto de Normalización Previsional, las cuales tienen diferentes

beneficios y requisitos de elegibilidad, se realizará una visión más general del sistema considerando principalmente el Ex Servicio del Seguro Social (S.S.S.), Ex Caja de Empleados Particulares (EMPART) y la Ex Caja de Empleados Públicos (CANAEMPU), por ser éstas las con mayor importancia en cuanto a afiliados y pensionados. Por otro lado, los beneficios del nuevo sistema previsional son homogéneos, lo que facilita su descripción.

1. Sistema Público de Reparto

a) *Jubilación por Antigüedad*

Es una pensión mensual, permanente y vitalicia que permite el retiro anticipado a la edad legal de retiro. Este tipo de pensión está disponible bajo todas las ex Cajas Previsionales, a excepción del ex Servicio de Seguro Social.

Los posibles beneficiarios de este tipo de pensión son los imponentes dependientes y voluntarios que cumplan con el requisito de 35 ó 30 años de servicio (dependiendo de la Caja Previsional) al 9 de febrero de 1979, no importando su edad. Existía la posibilidad de retiro a un número de años menor de servicio, pero la elegibilidad estaba condicionada a la edad del individuo. Por ejemplo, en la ex Caja de Empleados Particulares, aquellos con 33 ó 34 años de imposiciones podían retirarse a los 55 años de edad y aquellos con 26 o menos años de imposiciones lo podían hacer a los 65 y 60 años en el caso de los hombres y mujeres, respectivamente.

Además, se establecía el requisito de estar imponiendo en el sistema activamente o que no hayan transcurrido más de uno o dos años, dependiendo de la ex Caja Previsional, desde su última cotización. Se establecía un reconocimiento de un año adicional de cotización por cada cinco años de desempeño en ciertos trabajos que involucraran algún tipo de riesgo a la salud, como aquellos trabajadores expuestos a Rayos X, o trabajos en horarios nocturnos.

Para el caso de las mujeres, en el cálculo de la pensión, se reconocía un año adicional por cada hijo vivo y de dos años en caso de viudas, siempre que éstas presentaran al menos 20 años efectivamente trabajados.

Adicionalmente, existía la posibilidad para las mujeres de retirarse a los 30 años de servicios computables, de los cuales 25 debían ser efectivamente trabajados. De igual forma las mujeres podían acceder al retiro a los 55 años o más de edad con 20 años de servicio efectivo. Ambos beneficios sólo estaban disponibles para los hombres en caso de tener 65 años o más.

Si bien la ex Caja del Seguro Social no permitía el retiro por antigüedad, sí daba la posibilidad de retiro anticipado en caso de que los trabajadores se desempeñaran en trabajos pesados. Este beneficio permitía anticipar el retiro entre uno a diez años dependiendo del trabajo. Para obtener este beneficio se requería un mínimo de cotizaciones de 1 200 semanas.

b) *Pensión por Edad (Vejez)*

Es una pensión mensual, permanente y vitalicia otorgada a aquellos que cumplieran los 65 ó 60 años de edad, hombres y mujeres respectivamente, y que tuvieran un mínimo de semanas o años de imposiciones. En el caso del ex Seguro Social, exigía un mínimo de 800 semanas de imposiciones a los hombres y 520 semanas a las mujeres (alrededor de 14 y 9 años aproximadamente). En el caso de EMPART y CANAEMPÚ las edades de retiro coincidían con aquellas establecidas por S.S.S. pero los requisitos de años de imposiciones o tiempo computable era de 10 años para hombres y mujeres.

En el caso del S.S.S., se exigía a los hombres con menos de 1 040 semanas de imposiciones una densidad de cotización mínima del 0.5, es decir, tener un 50% de imposiciones efectivas entre la fecha de afiliación y la fecha en que cumple los 65 años de edad o fecha de la última imposición. Este requisito no era aplicable a las mujeres.

En el caso de EMPART, para el cálculo de la pensión de las mujeres se reconocía un año adicional de imposiciones por cada hijo vivo y dos en caso de ser viuda. Este requisito era considerado sólo si la mujer imponente contaba con al menos 20 años efectivamente trabajados.

Cabe señalar que la edad legal de retiro estaba establecida en 55 y 60 años para hombres y mujeres, respectivamente, hasta 1979 cuando éstas se aumentaron en cinco años.

c) *Pensión de Invalidez*

Es una pensión mensual, que tiene derecho el imponente que se incapacita física o mentalmente para el desempeño de su empleo. Esta puede ser de naturaleza transitoria o permanente, dependiendo del tipo de invalidez. La invalidez debe ser certificada por la Comisión Medica Preventiva e Invalidez (COMPIN).

Se establecía un requisito mínimo de 3 a 10 años de imposiciones y de tiempo transcurrido de la última cotización, dependiendo de la institución previsional al que pertenecía el individuo.

En el caso del S.S.S exigía, sólo a los hombres, una densidad de cotización mínima correspondiente al 50% de los años de afiliación. Las mujeres afiliadas a EMPART accedían, para efecto del cálculo de la pensión, a un reconocimiento de un año por cada hijo vivo y de dos en caso de ser viudas, siempre y cuando éstas tuviesen al menos 20 años efectivamente trabajados.

Adicionalmente, CANAEMPU distinguía entre una pensión por invalidez común de aquella por causas de cáncer, tuberculosis, enfermedades cardiovasculares o de la vista, siendo esta última menos exigente en cuanto a los años mínimos de cotización requeridos.

d) *Pensión de Sobrevivencia*

Generalmente, existían dos tipos de pensiones de sobrevivencia que beneficiaban a los hijos (pensión de orfandad) y las cónyuges (pensión de viudez o montepío). En el caso del cónyuge, sólo podrá ser beneficiario en caso de ser inválido y vivir a expensas de su esposa. El beneficio no era extensivo a madres de hijos no matrimoniales.

Los causantes de esta pensión lo constituyen los imponentes que hayan fallecido en servicio o registre un número determinado de años de cotizaciones o que hubiesen estado pensionados por el sistema previsional.

Cabe señalar que en el caso de EMPART y S.S.S. la pensión de viudez era suspendida a las mujeres beneficiarias en caso de que éstas contrajeran un nuevo vínculo matrimonial. Las cuales recibirían el equivalente de dos años de pensión de viudez al momento de expirar el beneficio. En el caso de S.S.S. este beneficio sólo era aplicable a aquéllas

menores a 55 años de edad. En caso de que el causante afiliado al S.S.S. estuviese recibiendo una pensión de invalidez o vejez, el matrimonio con la viuda debía haberse celebrado con un mínimo de 3 años antes del fallecimiento del causante, requisito que se elimina de existir hijos menores o de estar ésta embarazada.

La pensión entregada a la viuda sobreviviente era establecida, dependiendo de la Caja como el 50%, 75% o 100% de la pensión correspondiente al causante. De no alcanzar esta pensión el monto establecido en la pensión mínima, éste era ajustado a este valor, siempre y cuando se cumplieran con los requisitos establecidos por dicho beneficio.

En el caso de los hijos sobrevivientes, para ser elegibles a la pensión de orfandad, se establece un máximo de edad condicionada a la situación educacional del menor. Generalmente, se establece la edad máxima del beneficiario en 18 años y de 25 en caso de ser estudiantes. Los hijos inválidos recibirán esta pensión independiente de su edad.

En algunos casos, los ascendientes del causante también podían ser beneficiarios de una pensión de sobrevivencia, siempre y cuando hayan vivido a expensas del fallecido al momento de su deceso.

e) *Pensión Mínima Garantizada por el Estado*

En el sistema de reparto, el Estado además de administrar y pagar las pensiones de los afiliados al INP, cumple la función de garantizar una pensión mínima a los individuos. Esta pensión es otorgada toda vez que, calculada la pensión, el monto de ésta resulte inferior al considerado mínimo. A diciembre de 2000, ésta llegaba a \$ 70 206 (en pesos de 2000) para pensionados menores de 70 años, cuyo monto se eleva para los mayores de esta edad a \$ 76 765.

Los requisitos establecidos para poder acceder a este beneficio son los siguientes: (i) cumplir con los requisitos para pensionarse bajo la modalidad de alguna de las pensiones otorgadas por el sistema; (ii) el beneficiario debe tener 60 años o más de edad. Requisito no exigido en casos de jubilados por causal de invalidez; (iii) siendo titular de más de una pensión, la suma de ellas, no debe exceder dos veces el monto de la pensión mínima correspondiente; (iv) que la suma del ingreso computable del individuo no exceda el monto equivalente a 11.14 ingresos mínimos.

2. Sistema de Capitalización Individual (AFP)

a) *Pensión de Vejez*

La pensión de vejez consiste en el derecho que tienen los afiliados al sistema de AFP a obtener una pensión una vez que hayan cumplido la edad legal para tales efectos, 65 años para los hombres y 60 años las mujeres.

La pensión de vejez puede ser del tipo renta vitalicia, retiro programado o renta temporal con renta vitalicia diferida.

La renta vitalicia es aquella modalidad en la que el afiliado elige traspasar sus fondos a una compañía de seguros de vida, lo que constituye el pago de la Prima Única (fondos), lo que obliga a ésta al pago de una Renta Mensual (pensión), pactada en Unidades de Fomento, hasta que el pensionado fallezca. En este caso, deberá pagar la cuota mortuoria y las pensiones de sobrevivencia que corresponden. El pensionado que opte por esta modalidad de pensión no podrá revocar su decisión y cambiarse a otra modalidad.

Podrán optar por una renta vitalicia aquellos afiliados que puedan contratar una pensión igual o mayor que la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado.

La renta temporal con renta vitalicia diferida consiste en que el afiliado opta por traspasar a una Compañía de Seguros de Vida sólo una parte de sus fondos acumulados, con el objetivo de financiar una renta vitalicia, cuyo pago se iniciará en una fecha convenida, y el saldo que decide mantener en su cuenta individual permitirá financiar una renta temporal (retiro programado), hasta que se inicie el pago de la renta vitalicia.

El retiro programado es aquella modalidad de pensión que obtiene el afiliado con cargo al saldo que mantiene en su Cuenta de Capitalización Individual como resultado de retirar anualmente la cantidad expresada en Unidades de Fomento, que resulte de dividir el saldo efectivo de la cuenta de capitalización individual por el capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y, fallecido éste, a sus beneficiarios.

b) *Pensión de Vejez Anticipada*

Es el derecho que tiene el afiliado de acogerse, si así lo desea, a una pensión de vejez antes de que cumpla la edad de 60 años, si es mujer

o 65 años, si se trata de un hombre. Al igual que en el caso de pensión de vejez el afiliado puede optar por una de las tres modalidades de pensión disponibles en el sistema.

Para poder optar a la pensión anticipada el individuo debe obtener una pensión igual o superior al 50% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas en los últimos 10 años anteriores al mes de presentación de la solicitud de pensión, actualizadas según la variación del IPC y obtener una pensión igual o superior al 110% de la pensión mínima de vejez vigente a la fecha en que se acoja a pensión.

Adicionalmente, se establecen los siguientes requisitos a aquellos que posean una pensión en el antiguo sistema de reparto: tener al menos 5 años de afiliación al sistema de AFP, y que la pensión anticipada que obtengan sumada a la pensión que reciben del antiguo régimen previsional sea igual o superior al 50% del promedio de las rentas imponibles en los últimos 10 años.

c) *Pensión de Invalidez*

Es el beneficio mensual que reciben aquellos afiliados que la Comisión Médica de la Superintendencia de AFP ha declarado inválidos. Estos pueden ser declarados con invalidez parcial o total. Después de tres años de emitido el dictamen de invalidez, la situación del afiliado es revisada, de ser confirmada, la pensión de invalidez pasa a ser definitiva, previo a esta revisión esta pensión era de carácter temporal⁴.

Tienen derecho a pensión de invalidez los afiliados no pensionados del sistema de AFP, que sin cumplir los requisitos de edad para obtener pensión de vejez, y a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, sufran un menoscabo permanente

4 Cabe señalar que el financiamiento de la pensión temporal de invalidez (3 primeros años) dependerá de la situación de cotización del afiliado. De estar cotizando durante el año, ésta será financiada por el seguro de invalidez contratado por la AFP con las cotizaciones adicionales cargadas al afiliado activo; de lo contrario, serán descontadas de la cuenta individual del individuo. De ser declarada la invalidez como una situación permanente, evaluación a los 3 años de concedido el beneficio, la pensión será financiada por el fondo de pensiones que el individuo disponga en su cuenta individual, eligiendo algunas de las tres modalidades antes explicadas.

de su capacidad de trabajo. Para la obtención de una Pensión de Invalidez Total se requiere una pérdida de la capacidad de trabajo de, al menos, dos tercios, y en el caso de la Pensión de Invalidez Parcial, una pérdida de su capacidad de trabajo igual o superior a 50% e inferior a dos tercios.

d) *Pensión de Sobrevivencia*

Es el beneficio al cual tienen derecho los componentes del grupo familiar del afiliado fallecido que cumplan los requisitos legales respectivos. Todos los hombres son causantes de este tipo de pensión, para el caso de las mujeres, sólo en casos calificados. La cónyuge recibirá el 50% de la pensión correspondiente al causante, aumentando en 10% por cada hijo menor de 18 años.

Los requisitos para optar a una pensión de sobrevivencia varían de acuerdo a la relación de parentesco con el causante de la pensión.

La cónyuge sobreviviente debe haber contraído matrimonio con el causante a lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de fallecimiento o tres años si el matrimonio se verificó siendo el causante pensionado de vejez o invalidez. Esta limitación no se aplica si a la fecha del fallecimiento quedasen hijos comunes o la cónyuge estuviese embarazada.

El cónyuge sobreviviente: Debe ser inválido declarado por las Comisiones Médicas Regionales y cumplir los requisitos señalados en el punto anterior.

Los hijos solteros deben ser menores de 18 años o ser mayores de 18 años y menores de 24, si son estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior. La calidad de estudiante deberá tenerla a la fecha de fallecimiento del causante o al cumplir los 18 años de edad; o ser inválido, cualquiera sea su edad; la invalidez debe estar declarada por la Comisión Médica Regional correspondiente, y debe haberse producido antes de que el hijo cumpla 18 ó 24 años de edad, según corresponda.

La madre de hijos naturales debe, a la fecha del fallecimiento del afiliado, ser soltera o viuda y vivir a expensas del afiliado.

Los padres del afiliado sólo serán beneficiarios a falta de todas las personas indicadas anteriormente, siempre que a la fecha de fallecimiento del causante sean cargas familiares reconocidas.

e) *Pensión Mínima Garantizada por el Estado*

El Estado garantiza una pensión mínima al afiliado siempre que este cumpla con los requisitos que se especifican más abajo y siempre que la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles que esté percibiendo sean inferior a dicha pensión. Esta garantía opera si se agota el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual, en el caso de afiliados pensionados bajo la modalidad de Retiro Programado y Renta Temporal o la pensión contratada cae bajo la mínima en el caso de Renta Vitalicia⁵.

Pensión Mínima de Vejez: 20 años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales. Los subsidios de cesantía se imputan al tiempo de cotización con un tope máximo de 3 años.

Pensión de Invalidez y Sobrevivencia: 10 años de cotizaciones en cualquier sistema, o dos años en los últimos cinco años anteriores al siniestro, o estar cotizando al momento de declararse la invalidez en el caso de que esta condición ocurra como consecuencia de un accidente, o tener calidad de pensionado al fallecer (sobrevivencia).

3. Pensiones No Contributivas: Pensiones Asistenciales (PASIS)

El sistema de pensiones chileno, además de contar con el pilar contributivo, cuenta con un programa de pensiones no contributivas de carácter asistencial, Pensiones Asistenciales (PASIS). Este sistema fue creado con el objeto de extender los beneficios del sistema previsional a la población carente de recursos y de previsión. Así, los individuos que no fueran elegibles para recibir una pensión a la edad de retiro y que pasarán por una evaluación socioeconómica podrían optar a este beneficio. De igual forma, aquellos inhabilitados a trabajar, por motivos de invalidez o deficiencia mental, también serían elegibles para ser receptores de PASIS⁶.

5 Esto último significa que alguien que no financie con su capital acumulado al menos el monto de la pensión mínima no podrá optar a la renta vitalicia aún cuando el afiliado cumpla con los requisitos establecidos respecto a los años de cotización.

6 Para un detallado análisis del Sistema de Pensiones Asistenciales ver Gana (2002).

Existen tres modalidades de PASIS, Vejez, Invalidez y Deficiencia Mental. El valor de esta pensión ascendía a \$ 33 589 a diciembre de 2000 (en pesos de 2000) y cubría alrededor de 358 813 personas. Los requisitos de elegibilidad para acceder a esta pensión son los siguientes:

- **PASIS Vejez:** tener 65 años o más, ser carente de recursos y no ser beneficiario del sistema de previsión social. Se entenderá a un individuo como carente de recursos a todo aquel que no tenga ingresos propios o, de poseerlos, sean éstos inferiores al 50% de la pensión mínima y sujeto a la condición de que el ingreso promedio mensual del grupo familiar sea inferior a dicho monto⁷.
- **PASIS Invalidez:** tener 18 años o más, ser carente de recursos y estar imposibilitado para recibir una pensión en el sistema previsional o en el esquema de accidentes del trabajo. Los requerimientos de ingreso, son los mismos que en la pensión asistencial de vejez mencionados anteriormente. Adicionalmente, el postulante debe ser evaluado en cuanto al grado de su invalidez por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), del Servicio de Salud correspondiente a la residencia del postulante⁸.
- **PASIS Deficiencia Mental:** esta modalidad no presenta requerimientos de edad, los requisitos de elegibilidad respecto al ingreso familiar y del individuo son los mismos que aquellos establecidos en las dos modalidades anteriores. Adicionalmente, el postulante debe ser evaluado como deficiente mental por el COMPIN correspondiente. La postulación a esta modalidad de PASIS podrá ser cursada por la persona a cargo del enfermo.

7 A diciembre de 2000, la pensión mínima ascendía a \$ 70 206.29.

8 De acuerdo a la Circular N° 1732, de 24 de junio de 1999, de la Superintendencia de Seguridad Social, una persona se encuentra incapacitada para desarrollar un trabajo normal o ha sufrido una disminución de su capacidad de trabajo, cuando, por causas hereditarias, congénitas o adquiridas, carece o ha perdido, de modo presumiblemente permanente, dos tercios o más de sus funciones corporales o mentales o de su capacidad de ganancia, en términos que le impidan el desarrollo de las actividades propias de la vida de acuerdo a su edad y su sexo.

C. LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

1. Sistema Público de Reparto

Los beneficios, en general, en este sistema pueden ser adquiridos por mujeres igualmente que por los hombres, estableciendo algunas diferencias en los requisitos de elegibilidad entre ambos grupos, siendo incluso más flexible en los requerimientos de elegibilidad para las mujeres. Por ejemplo, el número de años de servicio exigido a las mujeres para poder optar a una pensión por antigüedad son menores que los requeridos a los hombres.

Cabe señalar que si bien en términos legales los beneficios pueden ser adquiridos tanto por mujeres como por hombres, las características del rol social asignado a las mujeres (como esposas dependientes) y las condiciones en que se da su inserción laboral ocasiona que en la realidad se limite el acceso a estos beneficios.

A pesar de la heterogeneidad entre las antiguas Cajas Previsionales en el establecimiento de la pensión y de los requisitos para acceder a ésta, podría generalizarse que el sistema público de reparto establecía el monto de las pensiones (beneficios definidos) de la siguiente fórmula representativa (Arenas de Mesa, 1997):

$$P_t = 0.8 * \left[\left(\sum_{i=1}^{36} W_i \right) / 36 \right] * (AC / 30) \quad (1)$$

donde:

P_t : Pensión mensual recibida durante el período de retiro.

W_i : Salario imponible nominal mensual en los últimos 3 años antes del retiro de la vida laboral.

AC : Años de contribuciones (máximo de 30 años).

De acuerdo a la ecuación (1) la pensión recibida por el individuo era calculada sobre la base del salario promedio imponible de los últimos 3 años previos al retiro o de cotizaciones del pensionado. Para recibir el beneficio completo, en el sistema de reparto, eran requeridos 30 años de contribuciones, de otra forma se castigaba el monto de la pensión en un treintavo por cada año de no-cotización. Como se observa en

la ecuación (1) el sistema de reparto establecía una tasa bruta de reemplazo de 80%, esto implica una tasa neta de reemplazo de alrededor del 93%⁹.

De la ecuación (1) puede observarse que una mujer que se retira a la edad de 60 años y un hombre a los 65 años y que reciben el mismo salario en los últimos tres años antes de su retiro y han contribuido al menos 30 años al sistema de pensiones van a obtener el mismo nivel de beneficios durante su retiro.

Es interesante destacar que para recibir el beneficio completo en el sistema de reparto eran requerido 30 años de contribuciones, esto implica que para una mujer que inicia su vida laboral a la edad de 18 años y se retira a sus 60 años, se le exigía una densidad de contribución de 71% de su vida laboral, para los hombres que inician su vida laboral a la misma edad pero se retiran a los 65 años se les requería una densidad de contribución de 64%.

Al analizar la dimensión de género en el sistema de pensiones de reparto chileno puede plantearse que no existen desigualdades entre hombres y mujeres en el cálculo de los beneficios recibidos por los individuos, ya que estos no dependen de su sexo. Incluso puede argumentarse que las mujeres se benefician más que los hombres en un esquema colectivo de reparto, por cuanto al mismo nivel de aporte al sistema de pensiones las mujeres reciben una pensión por una mayor cantidad de años, debido tanto a su retiro más temprano como a su mayor expectativa de vida. Así, la tasa de retorno que las mujeres obtienen en un sistema de reparto es mayor que aquella que perciben los hombres (Cubbedu, 1994; Arenas de Mesa y Montecinos, 1999).

El antiguo sistema de reparto otorgaba a las mujeres en el momento de retiro un reconocimiento a la maternidad. Además de establecer la edad de retiro legal de las mujeres menor en 5 años que la de los hombres, el sistema otorgaba, para efecto del cálculo de la pensión, un año adicional de trabajo por cada hijo vivo y dos años en caso de ser

9 Los valores netos se obtienen después de descontar las deducciones obligatorias, 7% de la pensión por concepto de contribuciones al seguro de salud y 20% de los salarios, 7% por salud y 13% para aportes a la cuenta de capitalización individual del sistema de pensiones. La tasa bruta (neta) de reemplazo es igual a la pensión (neta) bruta / salario bruto (neto) promedio de los últimos 3 años.

viuda. Este beneficio, era aplicable en caso que las mujeres cumplieran al menos 20 años de trabajo. Este tipo de medida, si bien puede tener importantes implicancias desde el punto de vista de la fertilidad y de los incentivos al trabajo, constituía ciertamente una fuente de aumento en el monto de la pensión para las mujeres.

En este contexto, en que las tasas de reemplazo no hacen diferencias por sexo, la diferencia producida entre los beneficios recibidos por hombres y mujeres en la etapa de adulto mayor es explicada por las diferencias que se producen en los salarios y en la participación en el mercado laboral por sexo, es decir, las diferencias pueden explicarse completamente por lo que ocurra en el mercado del trabajo.

La teoría económica neoclásica explica el nivel de salario recibido por un individuo principalmente por el nivel de educación que éste posea y el nivel de experiencia en el mercado laboral. Adicionalmente, la teoría institucionalista incorpora como determinante del salario aspectos tales como el sector económico y el tipo de profesión en el cual el individuo se desempeña. En este contexto, al analizar las diferencias de género en éstas variables, aun cuando podemos observar que en promedio las diferencias de educación entre hombres y mujeres no son significativas (MIDEPLAN, 1998), es altamente probable que el nivel de experiencia de las mujeres en el mercado laboral tiende a ser menor.

Esto último, entre otras variables, es dependiente del rol reproductivo de las mujeres quienes presentan una menor participación en el mercado laboral en especial en los períodos de embarazo y los primeros años de vida de los hijos. La tasa de participación femenina ha presentado a través de los años un comportamiento similar de disminución durante la edad fértil y de crianza de las mujeres pero con movimientos de estos episodios en la edad de la mujer. Mientras en los 50s y 60s la disminución en la participación femenina comenzaba en la edad 19-23 años, en las décadas de los 70s, 80s y 90s esta disminución se ha postergado a la edad de los 24-28 años, debido, entre otros factores, a la mayor edad en que ahora las mujeres comienzan a tener hijos. La caída en participación persiste con la edad de la mujer, presentándose un aumento al llegar ésta a la edad de cuarenta años (Arenas de Mesa y Gana, 2001).

Ambos factores, el nivel de educación y la mayor interrupción en la participación en el mercado del trabajo afectarían el nivel de salario recibido por las mujeres, lo que explicaría en parte los menores

beneficios recibidos respecto de los hombres en el mercado de las pensiones. Además, la interrupción de la participación en el mercado laboral, la que como se mencionó es mayor entre las mujeres, afectaría directamente el nivel de la pensión por cuanto en el cálculo del beneficio se castiga a los trabajadores que no alcanzan un nivel específico de años de contribuciones en el mercado laboral. Los asegurados en el sistema de reparto, y en especial las mujeres, pueden alcanzar el máximo de los beneficios a pesar de presentar interrupciones en el mercado laboral, tanto porque la fórmula de cálculo permite tener interrupciones, ya que en el caso de las mujeres algunas de estas lagunas previsionales pueden ser reemplazadas con el número de hijos, como que el número de años de contribuciones exigido es menor que los años que un asegurado puede estar en el mercado laboral.

El sistema de reparto establece un mínimo de años de contribuciones para ser beneficiario de una pensión, por ejemplo, en el caso chileno el mínimo requerido era de 10 años. Si analizamos este punto desde una perspectiva de género podemos concluir que dada la mayor probabilidad de ausencia en el mercado laboral de las mujeres (y, por lo tanto, menor densidad de contribución), la probabilidad de ser elegible para pensión sería menor en promedio para las mujeres que para los hombres aun bajo el sistema de reparto. Sin embargo, en el caso de las pensiones mínimas, en el antiguo sistema de reparto las mujeres sólo necesitaban estar registradas para obtener el beneficio, no así los hombres quienes necesitaban tanto años de afiliación como años de contribuciones efectivas para obtener este beneficio.

Respecto a los factores mencionados como determinantes del salario por la teoría institucionalista, puede observarse que las mujeres tienden a agruparse en profesiones y actividades económicas que usualmente perciben salarios más bajos, lo cual repercutiría negativamente en los beneficios recibidos en el período de retiro en el mercado de las pensiones. Además, las cifras muestran que las mujeres son más propensas a trabajar en sectores económicos más deprimidos e informales con bajo nivel de desarrollo tecnológico lo que reduciría aún más los salarios de éstas y así el nivel de las pensiones (MIDEPLAN, 1998).

Además, las mujeres son más propensas proporcionalmente a trabajar en la economía informal, lo cual las induce a una menor probabilidad de pertenecer al sistema de pensiones, por cuanto éstas cotizan

voluntariamente en el sistema, así sus períodos de permanencia en el sistema son menores y menos constantes, lo que las haría menos probables a ser elegibles para los beneficios de pensiones o de ser elegibles las castigaría en el cálculo del beneficio percibido. En 1998, el 44.8% de las mujeres participantes en el mercado laboral lo hacían en el sector informal, mientras que para los hombres este porcentaje llegaba a un 32.9% (OIT, 1999).

Otro factor que afectaría a las mujeres es la discriminación salarial que éstas enfrentan en el mercado laboral. Por discriminación salarial se entenderá al pago diferenciado entre hombres y mujeres que no puede ser explicado por diferencias en productividad entre ambos sexos. El menor salario que perciben las mujeres en el mercado laboral tiene un efecto directo en reducir las pensiones de las mujeres por las razones explicadas más arriba. Según información de la Superintendencia de AFP, al 31 de octubre de 2000 el ingreso imponible promedio alcanzaba a \$ 279 008 y \$ 320 206 para mujeres y hombres respectivamente. Por cierto, estas cifras no confirman la discriminación salarial, sino más bien que en promedio las mujeres presentan ingresos imponibles menores que los hombres en el mercado laboral.

Las mujeres en el sistema de reparto, además de poder recibir una pensión en su calidad de contribuyentes, podían ser beneficiarias de una pensión como dependientes (especialmente como sobreviviente del contribuyente al sistema). En este esquema, las mujeres, en el caso de quedar viudas, debían optar entre los beneficios otorgados por la pensión de su difunto esposo o los beneficios de su propia pensión. Algunos autores han postulado que esta característica del sistema de reparto hace que aun cuando éste pareciera no discriminar en contra de las mujeres, sí genera diferencia entre ellas.

Esta normativa generaba que la pensión de la mujer casi siempre correspondía a la pensión de sobreviviente de su cónyuge y no a la pensión por concepto de los aportes propios, ya que la pensión de viudez correspondía a un porcentaje de los beneficios del marido lo que tenía una alta probabilidad de ser mayor que los beneficios que le correspondían a la mujer por sus propias contribuciones. Si este fuera el escenario que las mujeres enfrentan al pensionarse, el sistema premia a las mujeres que cumplen con su rol de madres y esposas que no participan en el mercado laboral por sobre las que trabajaban remuneradamente. Este

diseño del antiguo sistema público de pensiones chileno muestra que el acceso de las mujeres a los beneficios sociales reflejaba tanto el rol asignado a éstas en la estructura social y ocupacional, así como las actitudes patriarcales de los legisladores y de los diseñadores de políticas de esa época (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Muñoz, 2000).

En cuanto a la cobertura previsional, las mujeres eran elegibles con la sola condición de estar registradas en el sistema de reparto a una pensión mínima garantizada y financiada por el Estado. Así, el sistema de pensiones garantizaba a todo evento una pensión mínima para las mujeres. Sin embargo, desde el punto de vista de los incentivos, puede argumentarse que al beneficiar a las mujeres que no participaban en el mercado laboral de igual manera que a las que habían contribuido al sistema se podía haber estado desincentivando la participación femenina, por cuanto éstas recibirían el mismo beneficio realizando o no contribuciones al sistema. Así, este tipo de políticas ha sido criticada, debido a que probablemente genera desincentivos en la participación activa femenina en el sistema, ya que muchas de las mujeres que perciben bajos ingresos asumen que serán elegibles para una pensión mínima no declarando sus ingresos al sistema y no aportando recursos para el financiamiento de éste.

Todo esto confirma que los diseñadores de política concebían la participación de las mujeres en el sistema de pensiones como beneficiarios secundarios dependientes de los hombres, más que como beneficiarios primarios autónomos económicamente. Esta concepción fue consistente con el momento histórico, y resultado de las barreras que las mujeres tenían para participar del mercado laboral y de exigir derechos básicos cuando se implementaron los sistemas públicos de pensiones en Chile¹⁰.

2. Sistema de Pensiones de Capitalización Individual (AFP)

Con la reforma al sistema de pensiones chileno, llevada a cabo a principio de la década del ochenta, se reemplaza el existente sistema

10 La Caja del Seguro Obrero, la Caja de Previsión de Empleados Públicos (CANAEMPU) y la Caja Previsión de Empleados Particulares (EMPART) fueron creadas en 1924.

público de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado. Esta modalidad establece una cotización mensual sobre los salarios, la cual es acumulada en una cuenta individual del asegurado, cuyos fondos son invertidos y sus rendimientos son capitalizados. De esta forma, los beneficios al momento del retiro serán calculados de tal forma que los fondos acumulados financien una pensión por el número de años definido según la esperanza de vida del individuo. De esta manera, la pensión recibida al momento del retiro estará determinada por: (i) el capital acumulado en la cuenta individual al momento de retiro, y (ii) el factor actuarial de anualidad aplicado según edad de retiro (esperanza de vida) y sexo del afiliado y número, edad y sexo de los dependientes del afiliado.

A diferencia del sistema de reparto, el cual a primera vista parecía no hacer diferencias de género, el sistema de capitalización individual presenta claras diferencias en los beneficios recibidos por hombres y mujeres. En este contexto, es que se afirma que el sistema de capitalización individual no es neutral en cuanto a género (Barrientos y Firingueti, 1995; Arenas de Mesa, 1997; Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Muñoz, 2000; Bertranou, 2001, Arenas de Mesa y Gana, 2001). En este sistema, existen diversos factores que afectan negativamente la pensión de las mujeres con relación a la de los hombres. Estos factores podrían ser divididos en dos grupos, factores relativos a la forma en que las mujeres se insertan en el mundo del trabajo y aquellos relacionados a la forma en que se calculan los beneficios bajo el sistema de pensiones.

a) *Factores del Mercado Laboral*

i) Tasa de Participación Laboral

La tasa de participación femenina en Chile, si bien ha aumentado durante la última década, es considerablemente menor que las de los hombres chilenos y también está por debajo de la participación en el mercado del trabajo de las mujeres a nivel latinoamericano. En 1970, la tasa de participación laboral en Chile entre las mujeres llegaba a 22%, mientras que en 2000 ésta se había elevado a 35%, siendo a nivel del continente para ese año de 44% (ver cuadro 1).

Cuadro 1
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL POR SEXO, 1990-2000^a

Año	Hombres	Mujeres	Ambos sexos
1990	75.5	30.9	52.7
1991	75.7	30.7	52.7
1992	75.6	31.9	53.2
1993	77.2	34.1	55.2
1994	77.5	34.3	55.4
1995	76.7	34.0	54.8
1996	75.4	33.8	54.1
1997	74.7	34.6	54.2
1998	74.6	36.0	54.4
1999	74.3	35.3	54.4
2000	73.3	34.9	53.7

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

^a Promedios anuales.

La baja tasa de participación laboral de las mujeres ocasiona que un gran número de ellas no acceda a los beneficios del sistema previsional como causantes de pensiones, limitándolas a ser beneficiarias de pensiones de sobrevivencia en los casos que corresponda. Según las cifras de participación laboral de 2000, un 65% de las mujeres en edad de trabajar (porcentaje correspondiente a aquellas fuera del mercado laboral) limitarían sus ingresos en la edad adulta mayor a las pensiones de sobrevivencia obtenidas a través de sus cónyuges fallecidos.

Por otro lado, la baja participación laboral de las mujeres y sus interrupciones a través de la vida laboral, elemento ya comentado anteriormente en este estudio, llevará a que las mujeres presenten densidades de contribución menor a las de los hombres y, por lo tanto, al final de su vida activa, tendrán un menor monto de capital acumulado en su cuenta de capitalización individual, y acceso a una menor pensión¹¹.

11 La densidad de contribución es el número de años contribuidos en el sistema de pensiones dividido por el número de años que un trabajador está en el mercado laboral.

Además, dado que las interrupciones laborales de las mujeres ocurren a edades reproductivas o de crianza, menor de 40 años de edad, los aportes no realizados al sistema de pensiones tendrán un efecto negativo mayor que si éstas “lagunas” previsionales ocurrieran a edades más cercanas al retiro. Esto ocurre porque, dado el sistema de capitalización, los fondos aportados a edades más tempranas gozarán de los retornos del sistema por un tiempo más prolongado que aquellos aportados al fondo de capitalización al final de la vida laboral, lo que se traduce en mayores pérdidas de intereses en fondos no aportados al principio de la vida laboral que en aquellos no aportados al final de ésta.

Además, considerando la teoría de capacitación, las empresas invertirán un mayor nivel de capacitación, entre otros factores, en individuos con mayor probabilidad de permanecer en la empresa para así captar el retorno de esta inversión. Dada la situación de las mujeres en su rol doméstico y reproductivo, y su menor permanencia en el mercado laboral, ellas podrían ser menos atractivas para ser capacitadas, lo que repercutiría negativamente en el nivel de salario recibido por ellas. Adicionalmente, de acuerdo a lo discutido en la sección anterior, elementos como la menor educación, experiencia, la potencial existencia de discriminación salarial en contra de las mujeres y la segregación de las mujeres en actividades y sectores económicos más deprimidos hacen que ellas reciban un menor salario, lo que ocasionaría, conjuntamente con la menor cobertura y densidad de participación, un menor nivel de capital acumulado y, por lo tanto, una menor pensión.

ii) Segmentación del Mercado Laboral

De acuerdo a la información proporcionada por la Encuesta CAsen 2000, las mujeres presentan un alto nivel de concentración ocupacional en ciertos oficios y áreas de la actividad económica, mientras que los hombres están distribuidos de una forma más uniforme en el mercado laboral.

El cuadro 2 muestra que el 63% de las mujeres se ocupan en oficios de trabajos no calificados, vendedoras y empleadas de oficina, mientras que los hombres tienen una distribución más uniforme en la clasificación de oficios. Adicionalmente, puede observarse que el salario promedio de estas ocupaciones se encuentran dentro del grupo de menores salarios o, al menos, bajo el salario promedio total de las mujeres.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN Y SALARIO PROMEDIO DEL MERCADO LABORAL SEGÚN OFICIO U OCUPACIÓN, 2000
(pesos de 2000)

Oficio	Hombres		Mujeres		Total	
	Distribución %	Salario promedio	Distribución %	Salario promedio	Distribución %	Salario promedio
Fuerzas Armadas	0.82	273 228	0.03	222 344	0.54	272 200
Poder ejecutivo y legislativo, personal directivo de empresas						
administración pública y empresas	7.03	1 005 375	6.27	415 534	6.74	802 901
Profesionales, científicos e intelectuales	7.5	999 197	12.6	431 748	9.34	723 853
Técnicos y profesionales de nivel medio	7.37	397 904	8.4	300 088	7.75	359 515
Empleados de oficina	5.28	251 652	15.28	183 437	8.9	209 337
Servicio y vendedores de comercio y mercados	9.23	197 685	22.37	137 608	13.98	163 672
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	9.49	141 952	2.24	110 655	6.87	138 626
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	19.78	198 913	5.35	131 209	14.56	189 936
Operadores y montadores de instalaciones y maquinarias	13.32	215 975	2.13	159 764	9.27	211 339
Trabajadores no calificados	20.02	116 673	25.18	96 682	21.89	108 269
Ocupaciones no especificadas	0.16	287 632	0.15	181 881	0.16	253 112
Total	100.0	318 352	100.0	204 910	100.0	277 309

Fuente: Elaboración propia de los autores en base a Encuesta CASEN 2000.

Nota: El salario promedio fue calculado para todos los trabajadores en cada categoría sin hacer distinciones de jornada laboral, porque en términos de las cotizaciones al sistema de pensiones lo relevante es el ingreso total del individuo.

Por otra parte, las mujeres se concentran en trabajos del sector servicios, comercio y en menor grado en la industria manufacturera, 46%, 24% y 11%, respectivamente. En cambio, los hombres no presentan este patrón de concentración laboral, mostrando una distribución más uniforme entre las áreas de la actividad económica (cuadro 3). Al igual que en el caso de la concentración ocupacional, el salario promedio de las áreas económicas en que se concentran las mujeres son menores que el promedio salarial femenino.

El menor salario asociado a la segmentación de las mujeres en ciertas ocupaciones y sectores de la actividad económica repercutirá negativamente en el monto acumulado en la cuenta de capitalización individual al momento del retiro del mercado laboral, permitiendo en promedio alcanzar una menor pensión por parte de las mujeres.

iii) Jornada Laboral Parcial

La posibilidad de desarrollar un trabajo bajo la modalidad de jornada parcial ha sido una oportunidad para la incorporación de las mujeres al mercado laboral. En este contexto, la reciente Reforma Laboral chilena ha legislado en la regulación de la jornada laboral parcial, estableciendo las 30 horas semanales como límite superior de jornada parcial.

Si bien la jornada parcial puede ser una gran oportunidad para que las mujeres se incorporen al mercado laboral, debe tenerse cuidado que esta incorporación no esté acompañada de la precariedad en el trabajo, lo que terminaría afectando negativamente a las mujeres más que beneficiándolas. Por otro lado, si las mujeres optan a este tipo de trabajos de jornada parcial para poder compatibilizar su rol de madres con el mercado laboral, podría tener el riesgo de acentuar el rol de las mujeres como amas de casa más que incentivarlas a entrar a la fuerza de trabajo. De igual forma, la jornada parcial no debería acompañarse de un aumento en la desprotección social de los trabajadores que opten por este tipo de trabajo, lo que resultará en importantes efectos negativos en las pensiones que estos podrían recibir al momento de retiro.

La jornada parcial tiene una directa relación negativa con el salario imponible de los trabajadores. Si bien podría darse que los individuos que optan por este tipo de jornada obtengan un mayor salario por hora que aquellos en jornada completa, el salario total imponible será

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN Y SALARIO PROMEDIO DEL MERCADO LABORAL SEGÚN ÁREA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2000
(pesos de 2000)

Oficio	Hombres		Mujeres		Total	
	Distribución %	Salario promedio	Distribución %	Salario promedio	Distribución %	Salario promedio
Agricultura y caza	0.3	518 418	0.3	300 833	0.3	440 495
Explotación de minas y canteras	19.1	203 190	6.1	133 284	14.4	193 265
Industrias manufactureras	2.4	469 245	0.2	528 871	1.6	471 790
Electricidad, gas y agua	15.2	314 802	10.7	198 207	13.6	282 115
Construcción	1.2	329 617	0.2	187 545	0.9	316 982
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles	12.0	243 058	1.0	288 904	8.0	245 141
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	15.8	307 156	24.4	192 986	18.9	255 365
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	9.9	294 513	2.7	300 364	7.3	295 274
Servicios comunales, sociales y personales	6.9	725 458	8.0	290 084	7.3	552 508
Actividades no bien especificadas	17.3	317 041	46.4	195 924	27.8	243 945
Total	100.0	318 352	100.0	204 910	100.0	277 309

Fuente: Elaboración propia de los autores en base a Encuesta CASEN 2000.

Nota: El salario promedio fue calculado para todos los trabajadores en cada categoría sin hacer distinciones de jornada laboral, porque en términos de las cotizaciones al sistema de pensiones lo relevante es el ingreso total del individuo.

menor para los trabajadores parciales. Según la Encuesta CASEN 2000, el salario promedio mensual para aquellos individuos que trabajan un número semanal de horas igual o menor a 30, tendrán un ingreso que representa el 64% del salario mensual de aquellos que trabajan un mayor número de horas. Esta Encuesta también muestra que son las mujeres las que mayormente se concentran en este tipo de trabajos de jornada parcial. En 2000, el 20% de las mujeres desempeñaban trabajos a jornada parcial, mientras que entre los hombres esta cifra llegaba a 9%.

El efecto del menor salario mensual obtenido entre los trabajadores jornada parcial, situación más predominante entre las mujeres, acentuará la disminución en el capital acumulado por éstas en la cuenta de capitalización individual al momento del retiro y, por lo tanto, disminuirá en promedio la pensión que ellas puedan financiar.

iv) Temporalidad Laboral

La temporalidad en el mercado laboral ha sido un fenómeno que se ha acentuado durante el último tiempo; los trabajos que antiguamente se caracterizaban por ser permanentes y con un sólo empleador, se han vuelto cada vez más escasos en el mercado laboral chileno (Dirección del Trabajo, 1998).

La temporalidad ha sido una de las características que ha acompañado las nuevas formas de contratación en el mercado del trabajo, y que no sólo se ha quedado en el sector agropecuario, tradicionalmente conocido por los trabajadores de temporada (“temporeros”) de cosecha de los meses de noviembre a marzo, sino que se ha tendido a expandir en otros sectores de la actividad económica. Al considerar el universo total de trabajadores, según la Encuesta CASEN 2000, el 21% de las mujeres ocupadas califican sus trabajos como no permanentes, mientras que entre los hombres esta cifra llegaba a 24%. Si bien a nivel agregado la incidencia de la temporalidad es levemente mayor entre los hombres, en el caso de los temporeros del sector agrícola se da que en su mayoría son mujeres.

La temporalidad en el trabajo afectará el capital acumulado en las cuentas de capitalización individual, si es que el individuo cotiza, en dos formas. Primero, la menor especialización y experiencia en el trabajo producida por la discontinuidad laboral originará que el salario al que este trabajador pueda acceder será menor que aquel obtenido por un

trabajador con mayor continuidad y experiencia laboral. Así, el menor salario conducirá a la menor acumulación de capital en la cuenta de capitalización individual, resultando al final de la vida laboral promedio en una menor pensión.

Por otro lado, la temporalidad tendrá una directa incidencia en el número de años cotizados en el sistema previsional, es decir, los trabajadores temporales presentarán menores tasas de densidad de cotización que aquellos con trabajos permanentes. Esta menor densidad de cotización no sólo resultará en un menor capital acumulado y una menor pensión al momento del retiro, sino que, también, en menores posibilidades de elegibilidad para acceder al beneficio de la pensión mínima garantizada por el Estado, tema que será discutido más adelante.

v) Desempleo

La tasa de desempleo entre las mujeres ha sido históricamente mayor que entre los hombres. El cuadro 4 muestra las tasas de desempleo promedio anual desde 1990 a 2000. El desempleo promedio femenino llegó a 10.1% en 2000, mientras que entre los hombres fue de 8.8% en el mismo año.

Cuadro 4
TASA DE DESEMPLEO POR SEXO, 1990-2000

Año	Hombres	Mujeres	Total
1990	7.0	9.7	7.8
1991	7.3	10.3	8.2
1992	5.6	8.9	6.6
1993	5.4	9.0	6.5
1994	6.7	10.3	7.8
1995	6.3	9.0	7.3
1996	5.6	7.9	6.4
1997	5.4	7.7	6.1
1998	5.7	7.6	6.3
1999	9.4	10.6	9.8
2000	8.8	10.1	9.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

El efecto de las mayores tasas de desempleo femenino debe ser considerado en conjunto con la menor tasa de participación laboral de las mujeres. Si adicionamos que entre el bajo porcentaje de las mujeres que participan en el mercado laboral, existe un número importante de ellas que no encuentra trabajo, esto acentuaría aún más los problemas de cobertura previsional y de menor densidad de contribución de las afiliadas, produciendo a la larga un menor monto acumulado en la cuenta de capitalización individual y, por lo tanto, las mujeres en promedio accederían a menores pensiones.

vi) Mercado Informal

En la sección anterior se mencionó que las mujeres son más propensas que los hombres a participar en el mercado laboral informal, generalmente desprotegido de los beneficios de la seguridad social. Este tipo de inserción laboral afectará al sistema de pensiones, principalmente, disminuyendo el nivel de cobertura del sistema previsional entre los trabajadores.

La falta de cobertura previsional durante la vida activa del trabajador informal originará la carencia de ingreso proveniente de una pensión durante la vejez o ante la eventualidad de un accidente que imposibilite al trabajador informal a seguir desempeñando su labor. Lo anterior tendría importantes implicancias negativas en los niveles de pobreza de este grupo de trabajadores.

Por otro lado, el sector informal de la economía al no estar cubierto por las regulaciones laborales, tales como el salario mínimo, producirá que los trabajadores de este sector reciban salarios menores a aquellos en el sector formal de la economía. Lo último resultaría, en caso que el trabajador cotizara en forma voluntaria en el sistema de pensiones, en un menor nivel de acumulación de recursos en su cuenta de capitalización individual. Además de cotizar el trabajador informal en el sistema de pensiones, éste lo haría en una forma más esporádica, resultando en una menor densidad de contribución al sistema previsional, lo que acompañado con el menor nivel de ingreso imponible resultaría en una menor pensión.

Si bien estos trabajadores, de cotizar, podrían ser más propensos a recibir una pensión mínima garantizada por el Estado, debido al bajo

nivel de capital acumulado que podría llegar a alcanzar en sus cuentas individuales al momento del retiro, éstos serán altamente probables de no cumplir con el requisito mínimo de 20 años de cotizaciones en el sistema para acceder a dicho beneficio. Por lo tanto, este tipo de trabajadores, que coticen esporádicamente o que nunca se afilien al sistema previsional, serán altamente probables a ser demandantes de pensiones asistenciales durante su vejez.

vii) Brecha Salarial

Todos los temas discutidos hasta el momento en relación a las características de inserción laboral de las mujeres convergen en un elemento en común del mercado laboral: la brecha salarial existente entre hombres y mujeres. Como se discutió en la sección anterior la brecha salarial entre hombres y mujeres puede ser explicada por distintos factores como son, entre otras, el nivel de educación y experiencia, el sector de la actividad económica en que se desempeña el trabajo, el tipo de ocupación y la potencial discriminación en contra de las mujeres.

De acuerdo a la Encuesta CASEN 2000, las mujeres, en promedio, recibían el 64% del salario de los hombres, es decir, por cada \$ 1 000 recibidos por un hombre una mujer recibiría \$ 640. Si bien la brecha salarial no afectará directamente la brecha en tasas de reemplazo entre hombres y mujeres, el menor salario sí se traducirá en la brecha en el monto de las pensiones recibidas por ambos grupos. Esto ocurre porque a menor salario, menor será el monto cotizado mensualmente en la cuenta de capitalización individual y, por lo tanto, menor será el monto acumulado en dicha cuenta a la edad de retiro y la pensión a la cual se podrá acceder.

En un sistema de capitalización individual, la diferencia absoluta y relativa en ingresos (salario) entre un trabajador de altos ingresos (A.I.) y uno de bajos ingresos (B.I.) se incrementan al momento de

pasar del mercado del trabajo al de pensiones¹² $\left(\frac{P_{A.I.}}{P_{B.I.}} > \frac{W_{A.I.}}{W_{B.I.}} \right)$. En el

12 $P_{A.I.}$ = Pensión de un trabajador de altos ingresos; $W_{B.I.}$ = Salario de un trabajador de bajos ingresos.

caso del sistema de reparto esta diferencia salarial permanece constante bajo los mismos supuestos del caso anterior $\left(\frac{P_{A.I.}}{P_{B.I.}} = \frac{W_{A.I.}}{W_{B.I.}} \right)$.

3. Factores del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual

a) *Edad de Retiro*

En 1979, con anterioridad a la reforma previsional, las edades de retiro tanto para mujeres como para hombres se estandarizaron y aumentaron de 55 y 60 a 60 y 65 años para mujeres y hombres, respectivamente. Esta y otras medidas prepararon luego el camino para la implementación de la reforma estructural al sistema de pensiones de 1980-81 (Arellano, 1985; Mesa-Lago, 1994). Así, la edad de retiro, 60 y 65 para mujeres y hombres, no fue alterada por la reforma. Desde una perspectiva de género sería importante determinar cuáles son los beneficios y costos de tener una edad de retiro diferente por sexo y cómo esto afecta o beneficia en especial a las mujeres. Además, en muchos casos las mujeres a la edad de 50 y más asumen el rol de abuelas quienes cuidan a sus nietas(os), lo cual, si bien facilita la incorporación de sus hijas al mercado laboral, va en directo desmedro de la pensión que puedan recibir ellas.

El retiro más temprano de las mujeres en comparación a los hombres ocasiona una menor acumulación de capital a ser utilizado durante el retiro, lo que ocasiona menores niveles en promedio de pensiones para las mujeres. Estimaciones basadas en la información estadística del sistema muestran que los fondos acumulados por las mujeres representan aproximadamente entre el 32% y 46% de los fondos acumulados por los hombres (Cox, 1999). Este punto se hace más crítico si consideramos que el fondo de pensión es acumulado durante toda la vida laboral y que las mujeres son más propensas a tener una menor densidad de contribución, dadas las mayores interrupciones de participación laboral, asociadas principalmente a la maternidad. Además, otros factores tales como la mayor incidencia del desempleo entre las mujeres, la menor educación, menor experiencia, segregación y discriminación, ya discutidos previamente, afectan negativamente la acumulación de capital de las mujeres.

Algunas alternativas de política consideran aumentar la edad de retiro de las mujeres a los 65 años. Esta alternativa no sólo aumentará los fondos acumulados por las mujeres, sino que también tendría el efecto de aumentar la pensión, ya que el capital acumulado tendría que financiar menos años de retiro (Bertranou, 2001). En el caso de Chile, se ha encontrado que aumentando la edad de retiro para las mujeres tendría un impacto en el nivel de capital acumulado; además, tendría un importante efecto en el nivel de la pensión recibida, ya que el factor de anualidad usado para el cálculo del beneficio sería menor aumentando el beneficio recibido por la mujer. De acuerdo a Cox (1999) si las mujeres pospusieran su retiro a la edad de 65 los fondos acumulados aumentarían en 9 a 13 puntos porcentuales. Si una mujer se retira a los 65 años, ella tendrá que financiar un período de retiro 25% más corto que si se retirase a los 60 años (Barrientos y Firinguetti, 1995). Estos efectos positivos deberían ser comparados con el actual beneficio de retirarse a más temprana edad, beneficio otorgado, entre otras razones, como un reconocimiento a la maternidad. En el actual sistema de capitalización individual, el retiro más temprano no tiene las ventajas que sí se daban en el antiguo esquema de reparto, implicando principalmente una disminución de la pensión.

El debate sobre la edad de retiro de las mujeres genera una controversia en el ámbito social y político. Por ejemplo, en 1996 el gobierno argentino anunció un plan para llevar a cabo un aumento en la edad de retiro de las mujeres, pero la gran oposición establecida por organizaciones y legisladores mujeres hizo posponer la iniciativa. Posteriormente, en diciembre de 2000, el gobierno argentino promulgó un decreto (que luego fue suspendido) donde aumenta la edad de retiro de las mujeres y además hace obligatorio el uso de factores actuariales que no diferencian por sexo. De igual forma, en Estados Unidos la edad de retiro aumentará de 65 a 67 años entre el período 2000-2027 y en el caso de Reino Unido se aumentará la edad de retiro para las mujeres de 60 a 65 años entre los años 2010-2020 (Bertranou, 2001).

Para aumentar la posibilidad de implementar cualquier iniciativa relativa a este tema puede ser necesario que su implementación sea progresiva y en un relativo largo período de tiempo. Además, habrá que considerar tanto el costo político de tal decisión como el comportamiento voluntario de las mujeres en el futuro. Por ejemplo, podría darse que las

mujeres voluntariamente comiencen a retirarse del mercado laboral más tardíamente que los 60 años, ya sea por el apego de éstas al mercado laboral o por la percepción de las mejores pensiones que ellas podrían recibir por posponer algunos años su retiro del mercado laboral (OIT, 1993; Arenas de Mesa, 1997; Arenas de Mesa y Gana, 2001; Bertranou, 2001).

Si bien la edad mínima de retiro no fue alterada con la reforma al sistema de pensiones chileno, sí se ha permitido la jubilación anticipada, condicionada a la obtención de una pensión igual o superior al 50% del promedio de las rentas imponibles de los últimos 10 años de trabajo, ajustados por inflación, y obtener una pensión igual o superior al 110% de la pensión mínima garantizada por el Estado. La discusión de la incidencia de la jubilación anticipada ha sido un punto ausente en la discusión desde el punto de vista de género. A marzo de 2000, de las 333.000 personas pensionadas en el nuevo sistema, aproximadamente la mitad lo han hecho en forma anticipada. De este grupo, el 19.7% son mujeres (Ruiz-Tagle, 2001).

b) *Esperanza de Vida y Factor de Anualidad*

El factor que influye directamente en la menor pensión recibida en promedio por las mujeres es la mayor esperanza de vida de éstas en comparación con los hombres. La esperanza de vida es utilizada para la construcción del factor de anualidad utilizado en el cálculo de la pensión. A mayor esperanza de vida, mayor es el factor de anualidad; por lo cual, menor será el beneficio recibido por la mujer.

El antiguo sistema de reparto no consideraba el uso de la esperanza de vida en el cálculo del beneficio recibido por el individuo, por lo que este factor no afectaba negativamente a las mujeres. Por otro lado, el sistema de capitalización individual utiliza tablas de mortalidad diferenciadas por sexo; dada la mayor esperanza de vida de las mujeres, ellas reciben en promedio una menor pensión que los hombres con el mismo nivel de capital acumulado. Una alternativa mencionada en la literatura a este problema es la utilización de tablas de vida unisex en el cálculo de las pensiones (OIT, 1993; Banco Mundial, 1994; Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Bertranou, 2001).

La Unión Europea, según su legislación, determinó la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los

regímenes de seguridad social, así las tablas de mortalidad por género no pueden ser utilizadas en el cálculo de los beneficios previsionales. De esta manera, los sistemas de pensiones de capitalización individual deben usar tablas de vida unisex y, por tanto, el riesgo es diversificado entre todos los asegurados al sistema sin distinciones de sexo. De la misma forma en Argentina, la discusión sobre el uso de tablas unisex para el cálculo de las pensiones en el sistema de capitalización individual ya se ha iniciado. Si bien en el ámbito latinoamericano se ha iniciado la discusión respecto al uso de tablas unisex, el desarrollo de estudios que evalúen la eficiencia y equidad de esta medida han estado ausentes (Bertranou, 2001).

Medidas como la utilización de tablas de mortalidad unisex deben necesariamente considerar los efectos económicos y financieros que se generarían en el mercado de seguros privados y, por tanto, conjuntamente deben implementarse políticas que eviten potenciales ineficiencias en el mercado de las pensiones.

c) *Elegibilidad y Pensión Mínima*

En el sistema público de reparto se permitía tanto a las mujeres como a los hombres que contribuyeran menos del 100% de su vida laboral para ser elegibles a pensión completa. El cálculo de los beneficios consideraba sólo el salario de los últimos años de vida laboral (uno, tres o cinco años, dependiendo de la Caja de Previsión). Por el contrario, el sistema de capitalización individual está basado en las cotizaciones y salarios de toda la vida laboral de los afiliados. Estos cambios afectan más a las mujeres que a los hombres, ya que éstas en promedio tienden a tener menores tasas de participación laboral y menos años de cotizaciones.

Por otro lado, las mujeres vieron disminuir sus beneficios con el aumento en los requisitos para calificar a la pensión mínima garantizada por el Estado. En el sistema de reparto las mujeres no tenían requisitos de elegibilidad para recibir una pensión mínima, mientras que en el sistema de capitalización individual se requiere un mínimo de 20 años de cotizaciones para acceder a la pensión mínima. Si consideramos el caso de una mujer que se retira a los 60 años e inicia su vida laboral a la edad de 20 años, ésta deberá contribuir a su cuenta individual al menos el 50%

de su período de afiliación. Para una mujer en las mismas condiciones pero que inició su vida laboral a los 24 años (usual entre mujeres con educación superior) se requiere una densidad de contribución del 66%. Aun asumiendo un escenario optimista, podría afirmarse que estas tasas de densidad de contribución son altas para las mujeres, en especial por la mayor probabilidad de interrupciones en la vida laboral de éstas y por el aumento en el trabajo temporal que ha surgido en los últimos años, especialmente entre las mujeres, lo que las hace menos propensas a cumplir con el requisito de tener 20 años de contribuciones al sistema y, por lo tanto, a no ser beneficiarias para una pensión mínima (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). A pesar de estas posibles desventajas introducidas para las mujeres con la reforma previsional, se ha estimado en distintos estudios que los futuros gastos en garantía estatal de pensiones mínimas serán concentradas mayoritariamente en mujeres (Ortúzar y Peña, 1986; Wagner, 1991; Zurita, 1994; Barrientos y Firingueti, 1995; Hernández y Arenas de Mesa, 2001).

Cabe señalar que en el antiguo sistema las mujeres estaban obligadas a elegir entre su propia pensión y la pensión de viudez dejada por su esposo, mientras que en el nuevo sistema de capitalización individual tal elección no existe, ya que ambas pensiones pueden ser complementarias generando un aumento en el potencial ingreso que recibirían las mujeres durante el retiro.

d) *Rentabilidad y Costos de Administración*

Otro tema escasamente analizado bajo la dimensión de género en el actual sistema de pensiones chileno está relacionado con la rentabilidad de los fondos de pensiones y con los costos fijos de administración y comisiones cargadas por las AFP a los afiliados.

Como se mencionó, del 10% de contribución que el trabajador realiza mensualmente un cargo fijo es descontado. Según las cifras de la Superintendencia de AFP el ingreso imponible promedio de las mujeres es 23% a 30% menor al de los hombres, así puede argumentarse que la comisión fija cargada por las AFP es más onerosa en promedio para las mujeres que para los hombres. Adicionalmente, algunos estudios han mostrado que el retorno de los fondos para afiliados con menores ingresos tienden a ser menores (Cheyre, 1988), lo cual dado que la incidencia

de bajos ingresos es más alta entre las mujeres, esto afectaría mayormente a este grupo. Por ejemplo, en diciembre de 2000, la comisión fija significaba un 0.6% de la cotización para los trabajadores con un sueldo imponible equivalente al salario mínimo, mientras que esta comisión representaba un décimo (0.06%) para aquellos afiliados que contribuyen sobre el máximo imponible.

En el caso de un trabajador que impone por el salario mínimo y paga comisión fija, respecto de uno que impone por similar salario y no paga dicha comisión, existe una diferencia del 3.6% en el capital acumulado al momento de retiro a favor de quien no paga comisión fija. Esta diferencia será sólo de 0.37% en el caso que se imponga sobre el máximo ingreso de 60 UF (Arenas de Mesa y Gana, 2001).

D. DIFERENCIAS EN LOS BENEFICIOS PREVISIONALES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

1. Cobertura Previsional

La modalidad contractual, los sectores económicos y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral y el diseño del sistema de pensiones que por alguna de sus características desincentivan la participación de las mujeres en éste, hace aún más relevante el debate sobre la cobertura de las mujeres en el sistema de pensiones. Diversos estudios sobre pobreza, en especial en América Latina, han señalado que la baja cobertura de los sistemas de pensiones es una de las principales causas de los escasos ingresos en la edad de retiro de una importante proporción de la población pobre (Arenas de Mesa, 2000).

Como se señaló, las mujeres en promedio presentan una menor participación que los hombres en el mercado laboral, y dada la alta correlación entre esta variable y la contribución al sistema, se observará que las mujeres tienen una menor probabilidad de ser afiliadas al sistema y de contribuir a sus cuentas individuales, lo que se traducirá en un menor capital acumulado y en promedio menores pensiones.

El nuevo sistema es obligatorio sólo para los trabajadores dependientes y opcional para los independientes. El sector no cubierto por el sistema (desempleados, trabajadores independientes no cubiertos y

trabajadores dentro de la familia no asalariados) son potenciales demandantes para una pensión asistencial financiada por el Estado.

La cobertura previsional desde la dimensión de género está fuertemente relacionada a tres aspectos que caracterizan el comportamiento de la mujer en el mercado laboral: la participación en el mercado del trabajo informal, el trabajo doméstico no remunerado y el creciente desarrollo del trabajo temporal. Las mujeres son más propensas a trabajar en el sector informal, donde la cobertura del sistema de seguridad social es considerablemente menor que en el sector formal (Muñoz, 2000).

Las mujeres al trabajar en el sector informal no sólo se verían afectadas en el corto plazo (menores salarios y beneficios), sino que también en el largo plazo por concepto del menor beneficio que recibirían durante su retiro. Cabe destacar que una proporción importante de las mujeres trabajadoras en el sector informal se desempeñan como trabajadoras de casa particular, las que generalmente no estaban cubiertas por el sistema de pensiones. En noviembre de 1991 se hizo obligatorio la apertura de una cuenta de ahorro de indemnización con una AFP para estas(os) trabajadoras(es). Este requisito produjo la apertura de 426 mil nuevas cuentas individuales entre 1991-99 para este grupo (Arenas de Mesa, 2000).

El creciente aumento del trabajo temporal podría afectar la cobertura previsional de los trabajadores, los cuales al percibir la naturaleza inestable de su labor y las escasas expectativas de llegar a acumular un fondo que les permita acceder a una pensión apropiada o al menos a ser elegibles para una pensión mínima, podría conducirlos, entre otros factores, a ser menos propensos a cotizar en el sistema de seguridad social (salud y pensiones). Dado que este fenómeno es relativamente nuevo en el mercado laboral, no se cuentan con cifras ni estudios que evalúen en profundidad esta situación, pero según especialistas en el mercado laboral, las mujeres estarían sobrerrepresentadas en este tipo de trabajos.

Por otro lado, aún persiste el problema de las mujeres que nunca participan en el mercado laboral y se dedican durante toda su vida al trabajo y cuidado de la casa y de su familia. De acuerdo a Cox (1999), las mujeres en promedio son un 25% menos probables a no participar nunca en el mercado del trabajo remunerado en comparación con los hombres. Tanto en el sistema de reparto como en el de capitalización individual este grupo ha sido considerado principalmente como dependientes de sus esposos, recibiendo una pensión de viudez.

- a) *Cobertura Previsional durante la Vida Activa*
- i) Cobertura Ocupacional y Efectiva del Sistema de Pensiones en Chile: 1975-2000¹³

La evolución de la cobertura ocupacional (cotizantes como proporción de los ocupados) y efectiva (cotizantes como proporción de la fuerza de trabajo) del sistema civil de pensiones en Chile para el período 1975-2000 puede apreciarse en el cuadro 5.

La proporción de la fuerza laboral cubierta por el sistema público presentó un constante aumento durante los años 50s y 60s con su mayor tasa de 79% en 1974. La cobertura ocupacional en el antiguo sistema público de reparto alcanzó un 71.2% en 1975, sin embargo, ésta disminuyó a 56% y 53.3% en 1979 y 1980, respectivamente, debido principalmente a las altas tasas de desempleo y crisis económica en el inicio de la segunda mitad de los setenta.

Con los dos programas combinados (pero con exclusión de las Fuerzas Armadas y Carabineros), la cobertura ocupacional continuó disminuyendo hasta un 52.6% en 1982 (en plena crisis económica). Finalmente, la cobertura ocupacional subió a 62% en 1987 y 66% en 1997. En cuanto a la cobertura efectiva, ésta disminuyó de 62% a 47.8% entre 1975 y 1980; luego aumentó a 55.7% en 1987 y a un 62% en 1997. Ambas definiciones de cobertura disminuyen entre 1997 y 2000 a un 63.6% y un 58.3%, respectivamente. Los motivos que explican las disminuciones y aumentos en las coberturas se relacionan, en el primer caso, con el aumento en las tasas de desempleo, la ampliación del sector informal y la evasión, más correcciones estadísticas del registro por eliminación o ajustes por doble conteo de los afiliados y, en el segundo, con la recuperación económica y la disminución del desempleo durante la segunda mitad de los años ochenta y la década de los noventa.

Asimismo, la composición de la cobertura se modificó sustancialmente. La cobertura ocupacional fue un 36% para el sistema administrado por el sector privado en 1982 y un 16.6% para el sistema público de pensiones; ésta cambió en 2000 a 59.4% para el sistema de AFP y sólo un 4.2% para el antiguo esquema de reparto. Lo mismo ocurre si

13 Esta sección se basa en Arenas de Mesa y Hernández (2001a y 2001b).

Cuadro 5
CHILE: COBERTURA PREVISIONAL OCUPACIONAL
Y EFECTIVA, 1975-2000
(porcentajes)

Año	Cobertura Ocupacional (Cotizantes/Ocupados)			Cobertura Efectiva (Cotizantes/F. de Trabajo)		
	AFP	INP	Total	AFP	INP	Total
1975	—	71.2	71.2	—	61.9	61.9
1976	—	65.7	65.7	—	57.3	57.3
1977	—	62.2	62.2	—	54.8	54.8
1978	—	56.6	56.6	—	48.5	48.5
1979	—	56.2	56.2	—	48.5	48.5
1980	—	53.3	53.3	—	47.8	47.8
1981	n.d.	18.4	n.d.	n.d.	13.6	n.d.
1982	36.0	16.6	52.6	29.0	13.4	42.3
1983	38.2	14.9	53.1	33.5	13.0	46.6
1984	40.6	13.7	54.3	35.0	11.8	46.8
1985	44.0	12.8	56.9	38.8	11.3	50.1
1986	45.9	11.6	57.5	41.1	10.4	51.6
1987	50.6	11.0	61.6	45.7	10.0	55.7
1988	50.6	9.8	60.4	46.6	9.0	55.6
1989	50.8	8.7	59.5	47.2	8.1	55.3
1990	50.6	8.1	58.7	46.8	7.5	54.4
1991	53.7	7.6	61.3	49.9	7.0	56.9
1992	55.3	6.9	62.2	51.8	6.5	58.3
1993	54.6	6.0	60.7	51.1	5.7	56.8
1994	56.2	5.5	61.7	51.8	5.0	56.9
1995	57.2	5.5	62.7	53.5	5.1	58.6
1996	58.9	4.9	63.8	55.7	4.6	60.4
1997	61.3	4.4	65.6	58.0	4.1	62.1
1998	58.0	4.2	62.2	53.8	3.9	57.7
1999	60.4	4.2	64.6	55.0	3.9	58.9
2000	59.4	4.2	63.6	54.5	3.9	58.4

Fuente: Arenas de Mesa y Hernández (2001a).

observamos la cobertura efectiva. Ésta era un 29% para el sistema de AFP y un 13% para el público (42% en total) en 1982, mientras que en 2000 se registró un 54.5% para el de capitalización individual y un 3.9% para el de reparto (58.3% en total).

En un sistema de capitalización individual, entre otras variables, tanto el período de aportes como el monto de las impositivas efectuadas repercuten en la acumulación de fondos por parte de los cotizantes. La evidencia indica que tras casi 20 años de funcionamiento del nuevo sistema, a pesar de los altos rendimientos de los recursos invertidos, una significativa proporción de los contribuyentes ha acumulado fondos que están aún lejos de garantizar pensiones de retiro razonables (Hernández y Arenas de Mesa, 2001).

Si se analiza la permanencia de los afiliados como cotizantes activos puede observarse que sobre la base de estadísticas de la Superintendencia de AFP se estimó que en septiembre de 2000 sólo el 34.6% de los afiliados al sistema de AFPs habían cotizado permanentemente: 27.4% de los afiliados que presentan lagunas previsionales no habían pagado sus contribuciones por un año o menos, el 24% por uno a tres años y el 18.3% por más de nueve años (SAFP, 2000).

ii) Cobertura Previsional por Sexo

En contraposición a lo que sucede en países desarrollados, la ausencia de la dimensión de género en seguridad social es dramática en nuestra región y Chile no es la excepción. A pesar de que adquirirá cada vez mayor importancia debido al crecimiento de la participación de las afiliadas y cotizantes femeninas, el tema de las mujeres no se discute ni analiza en los estudios realizados sobre cobertura previsional (Arenas de Mesa y Hernández, 2001a y 2001b).

En Chile, la tasa de participación femenina en el mercado laboral creció de 20% a 35% entre 1950 y 2000. Al realizar un análisis de género de las estadísticas en cobertura puede apreciarse que a principios de los noventa las afiliadas eran en número superior a la fuerza de trabajo femenina. Así, la cobertura estadística femenina alcanzó un 100.1% en 1991 y 126.5% en 1999 (Arenas de Mesa, 1997, 2000)¹⁴. Este tipo de

14 La cobertura estadística es el número de afiliados sobre la fuerza de trabajo.

Cuadro 6

PARTICIPACIÓN, COBERTURA EFECTIVA Y OCUPACIONAL POR SEXO EN EL SISTEMA DE PENSIONES DE AFP, 1986-2000

Año	Cotizantes Mujeres				Cotizantes Hombres			
	% de total de cotizantes	% de afiliadas mujeres	% de Fuerza de trabajo femenina	% de ocupadas mujeres	% de total de cotizantes	% de afiliados hombres	% de Fuerza de trabajo masculina	% de ocupados hombres
1986	31.5	55.6	36.8	42.4	68.5	58.6	33.7	37.1
1987	31.3	53.9	40.0	46.0	68.7	60.0	37.0	40.2
1988	31.3	50.4	39.3	44.3	68.7	58.5	37.5	40.2
1989	31.6	49.2	41.6	46.0	68.4	58.6	39.2	41.7
1990	31.8	46.1	41.8	46.0	68.2	56.1	39.4	42.2
1991	31.9	44.6	44.6	49.3	68.1	55.6	41.6	44.3
1992	32.2	44.5	44.9	49.3	67.8	56.2	43.9	46.1
1993	32.5	42.8	43.8	48.0	67.5	54.9	43.1	45.5
1994	33.1	41.5	44.9	50.0	66.9	53.0	43.4	46.4
1995	33.6	39.7	47.0	51.6	66.4	51.4	44.0	46.5
1996	34.2	39.0	48.1	51.5	65.8	50.4	44.3	46.5
1997	34.4	39.1	48.9	52.4	65.6	51.0	45.7	48.0
1998	35.6	38.1	47.6	51.5	64.4	48.2	43.2	46.4
1999	36.1	38.3	48.4	53.9	63.9	48.2	43.7	47.7
2000	36.5	37.9	51.2	56.2	63.5	48.0	44.6	48.5

Fuente: Arenas de Mesa y Hernández (2001a).

cifras hace más conveniente analizar la cobertura del sistema con otro tipo de indicador como la tasa de cobertura efectiva u ocupacional. El cuadro 6 muestra la evolución de la cobertura efectiva y ocupacional para hombres y mujeres desde 1986 a 2000. Durante este período se ha presentado un constante aumento en ambos indicadores, llegando a una cobertura efectiva y ocupacional para mujeres de 51.2% y 56.2%, respectivamente en 2000, y 44.6% y 48.5% para hombres en el mismo año (Arenas de Mesa y Hernández, 2001a y 2001b).

Si a los datos anteriores se agregan las cifras disponibles para el año 2000 provenientes del INP, se puede afirmar que en el sistema civil de pensiones chileno la cobertura efectiva femenina asciende a un 55.6% y la cobertura ocupacional femenina alcanza a un 61%.¹⁵

Las estadísticas respecto a la cobertura efectiva y ocupacional muestran a las mujeres con mayores tasas de cobertura que los hombres. Debe tenerse cautela al interpretar estas cifras. Primero, las coberturas efectiva y ocupacional son calculadas como la relación entre el número de cotizantes y la fuerza de trabajo y los ocupados, respectivamente. Al ser la participación laboral de las mujeres considerablemente menores en relación de los hombres, hace que las mujeres que participan en la fuerza laboral tengan condiciones de inserción diferentes a la de los hombres en la fuerza laboral. Es decir, al ser mayor la participación laboral de los hombres hace que la dispersión de las condiciones laborales y previsionales entre los hombres sea mayor, haciendo que el numerador del índice de cobertura sea menor en relación con el numerador de éste (muy grande en el caso de los hombres), logrando con esto que los índices de cobertura masculina sean menores que los femeninos¹⁶.

En este sentido, debe tenerse presente que la cobertura del sistema de pensiones se da principalmente a través de la participación en el mercado laboral, y dado a las tasas de participación laboral femeninas están muy por debajo de la de los hombres, puede argumentarse que la cobertura del sistema como el total de las mujeres en edad de trabajar

15 Desafortunadamente, el INP no tiene registros históricos de cotizantes según género y los datos disponibles para el año 2000 presentan un 14% del total de cotizantes que no pudo ser clasificado. La cifra que se proporciona en el texto corresponde a la agregación de cotizantes femeninas de AFP y la cifra reconocida por el INP.

16 Para un análisis empírico de la cobertura en el caso chileno ver Barrientos (1998).

será considerablemente menor que para los hombres. Adicionalmente, estudios en desarrollo con datos de corte transversal presentan que las mujeres son menos propensas a cotizar que los hombres, cuando se controlan por otras variables como el tipo de trabajo que desempeñan, la edad, educación y otras variables.

El estudio de la ampliación de la cobertura previsional, considerando la variable de género, se hará cada vez más importante, debido a: (i) la creciente participación femenina en el mercado del trabajo y, por tanto, la participación de ésta como beneficiario directo en el mercado de pensiones; (ii) el impacto del proceso de transición demográfica, que es particularmente notable en la población femenina, para la cual se ha incrementado en forma significativa la esperanza de vida, lo que incidirá en un aumento del número de futuras pensionadas, y (iii) los efectos fiscales de la reforma al sistema de pensiones se concentran significativamente en las mujeres, tanto en el período de transición de un sistema de pensiones a otro como en los futuros efectos permanentes del sistema de pensiones reformado, debido a que su perfil de salarios es más bajo que el de los hombres y a sus mayores lagunas previsionales (Arenas de Mesa y Hernández, 2001a y 2001b).

iii) Cobertura Previsional por Sexo y Quintil de Ingreso Autónomo del Hogar

Estudios respecto al comportamiento de los individuos frente al sistema previsional han mostrado que la población con mayor nivel de ingresos es más propensa a cotizar en el sistema de pensiones (Barrientos, 1988). En el cuadro 7, se observa que para hombres y mujeres, a mayor quintil de ingreso autónomo del hogar del individuo, mayor es la proporción de ocupados que se encuentran cotizando en el sistema de pensiones.

Cabe destacar que entre las mujeres la brecha en cobertura entre el quintil de menores (I) y mayores (V) ingresos es mayor que entre los hombres. En el primer quintil, las mujeres ocupadas que cotizan representan el 32%, mientras que en el quinto quintil, éstas llegan a 73% (41 puntos porcentuales mayor), mientras que entre los hombres éstas cifras son de 47% y 71% para los quintiles I y V, respectivamente (24 puntos porcentuales superior).

Cuadro 7

COBERTURA OCUPACIONAL POR SEXO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO DEL HOGAR (porcentajes)

Quintil	Hombres	Mujeres	Total
I	47.48	31.48	43.36
II	60.90	49.36	57.33
III	65.44	61.85	64.18
IV	69.15	65.72	67.75
V	71.45	72.54	71.89
Total	63.55	60.77	62.54

Fuente: Elaboración propia de los autores en base a Encuesta CASEN 2000.

A nivel agregado las mujeres presentan menores niveles de cobertura ocupacional que los hombres, 60.77% y 63.55%, respectivamente. Esta menor cobertura también se presenta en los quintiles I al IV, sin embargo, esto se revierte para el quintil de mayores ingresos (V), donde las mujeres alcanzan una cobertura ocupacional de 72.54% y los hombres de 71.45%. Esto confirma que el análisis de cobertura debe ser evaluado controlando por más variables como por ejemplo, el nivel de ingreso, educación, género, jefe de hogar y otros factores.

b) Cobertura del Sistema Previsional durante la Vida Pasiva

i) Cobertura Previsional según Sexo y Tipo de Pensión

Los beneficios del sistema previsional para la población adulta mayor podrían ser divididos en tres tipos de pensiones: vejez, sobrevivencia y PASIS. El cuadro 8 muestra la cobertura de estos beneficios sobre el total de la población de 65 años o más según estas tres categorías de pensiones. La información proviene de la Encuesta CASEN 1992 a 2000¹⁷.

17 La información disponible para 1990 no se incluyó ya que ésta no distingue entre pensiones de vejez y de sobrevivencia.

La cobertura del sistema de pensiones, considerando el esquema contributivo y no contributivo, se ha mantenido relativamente constante durante el período observado, tanto en hombres como mujeres, siendo la cobertura menor para estas últimas. En 2000, el 76% y 84% de mujeres y hombres de 65 años o más, respectivamente, recibían algún tipo de pensión.

Al realizar un análisis de la cobertura del sistema de pensiones de acuerdo al tipo de beneficio recibido por los individuos, se observan importantes diferencias en hombres y mujeres. Se observa un leve descenso en la cobertura del sistema contributivo de pensiones de vejez y un significativo aumento en la cobertura del pilar no contributivo (PASIS).

Cuadro 8

COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES POR SEXO
SEGÚN TIPO DE PENSIÓN, 1990-2000
(población de 65 años o más)

		1992	1994	1996	1998	2000
Vejez	Hombres	73.7	76.9	75.3	71.4	70.9
	Mujeres	39.8	39.6	37.4	36.7	36.9
	Total	54.5	55.8	53.5	51.5	51.5
Sobrevivencia	Hombres	0.7	1.4	0.4	0.4	0.3
	Mujeres	21.6	21.6	25.0	24.1	22.5
	Total	12.6	12.8	14.6	14.0	12.9
PASIS	Hombres	6.2	7.5	12.3	11.6	12.4
	Mujeres	10.0	11.5	16.3	15.0	16.5
	Total	8.3	9.8	14.6	13.5	14.7
Total	Hombres	80.6	85.8	88.0	83.4	83.5
	Mujeres	71.3	72.7	78.7	75.8	75.9
	Total	75.4	78.4	82.6	79.0	79.2

Fuente: Elaboración propia de los autores en base a Encuestas CASEN 1992-2000.

Como es de esperar, dado el marco legal de las pensiones de sobrevivencia, la cobertura de este tipo de pensión es mayor entre las mujeres que entre los hombres y se ha mantenido en torno al 23% para las mujeres durante el período.

Las mujeres han sido compensadas por el aumento en las pensiones asistenciales otorgadas a este grupo, el cual aumentó su cobertura entre 1992 y 2000 de 10% a 16.5% para el caso de las mujeres. En el caso de los hombres esta pensión también aumentó su cobertura de 6.2% a 12.4%.

Con estos antecedentes podría argumentarse que en este período el pilar no contributivo ha tenido que suplir la menor cobertura del sistema contributivo de pensiones. Esta situación se ha dado en especial entre las mujeres.

ii) Cobertura Previsional según Sexo y Quintil de Ingreso Autónomo del Hogar

La cobertura del sistema de pensiones en la edad de retiro de los individuos (65 años o más) por sexo y según quintil de ingreso autónomo del hogar se presenta en el cuadro 9. Al igual que en el caso de los individuos en edad de trabajar, la cobertura del sistema de pensiones aumenta a mayor nivel de ingreso, tanto para hombres como mujeres. Mientras en el primer quintil (menores ingresos) el 17.5% de la población de 65 años o más recibe algún tipo de pensión del sistema previsional contributivo, en el quintil V (mayores ingresos) este porcentaje aumenta a 57.8%.

La brecha en cobertura entre las mujeres del menor y mayor quintil es menor que entre los hombres de iguales quintiles. El 9.2% de las mujeres del primer quintil recibe algún tipo de pensión contributiva, mientras que en el quintil V este porcentaje aumenta a 34.9% (25 puntos porcentuales adicionales). En el caso de los hombres, esta brecha es de 47.1 puntos porcentuales, 27.5% de cobertura para los hombres del primer quintil y 74.6% en el quinto quintil.

En todos los quintiles se observa que los hombres tienen un mayor nivel de cobertura que las mujeres, aun cuando en el cálculo se han considerado las pensiones de sobrevivencia. Esta brecha, entre hombres y mujeres, disminuye con el nivel de ingreso de los individuos.

Cuadro 9

**COBERTURA PREVISIONAL POR SEXO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO
AUTÓNOMO DEL HOGAR**
(población de 65 años o más)

Quintil	Hombres	Mujeres	Total
I	27.5	9.2	17.5
II	67.0	24.2	43.6
III	75.4	40.1	54.9
IV	77.9	45.7	58.7
V	74.6	44.2	57.8
Total	66.5	34.9	48.5

Fuente: Elaboración propia de los autores en base a Encuesta CASEN 2000.

iii) Cobertura Previsional del Sistema No Contributivo de Pensiones (PASIS) por Sexo y Quintil de Ingreso Autónomo del Hogar

La proporción de beneficiarios PASIS mujeres ha disminuido desde 1990 a 2000. Sin embargo, las mujeres representan más de la mitad de los receptores de pensiones asistenciales. En 1990, el 70.7% de las PASIS eran asignadas a mujeres, mientras que en 2000 esta cifra era de 60.4% (ver cuadro 10).

Cuadro 10

DISTRIBUCIÓN RECEPTORES PASIS SEGÚN SEXO, 1990 Y 2000
(porcentajes)

Sexo	1990	2000
Hombres	29.3	39.6
Mujeres	70.7	60.4

Fuente: Elaboración propia de los autores en base a Encuestas CASEN 1990 y 2000.

Desde la perspectiva de género es esperable que las mujeres sean más propensas a recibir una pensión del tipo asistencial no contributiva. Existe una serie de factores que hacen que las mujeres representen una parte más importante que los hombres en la población potencialmente beneficiaria. Entre estos pueden considerarse: (i) la incidencia de la pobreza entre las mujeres es mayor que entre los hombres, (ii) las mujeres representan dentro de la población adulta mayor un porcentaje superior al de los hombres y (iii) las mujeres son menos propensas que los hombres a poseer el derecho a una pensión contributiva.

Es esta última característica de las mujeres que más incidiría en su mayor propensión a recibir una pensión no contributiva. Dentro de los requisitos para optar a una pensión del tipo asistencial se considera el no poseer algún derecho sobre otro tipo de pensión. Esta característica se da con mayor frecuencia entre las mujeres que entre los hombres, debido a la menor tasa de participación laboral de las primeras, así como por el grado de informalidad en que éstas desarrollan sus actividades productivas, resultando en una menor cobertura previsional. Las cifras del cuadro 9 son consistentes con este argumento. Entre las mujeres de 65 años o más sólo el 9.2% del primer quintil (I) tienen cobertura previsional del sistema contributivo y el 24.2% del II quintil. Esto quiere decir que más del 80% en promedio de las mujeres de estos quintiles potencialmente demandará pensiones no contributivas o asistenciales¹⁸.

2. Pensiones por Sexo

Las diferencias en las pensiones entre hombres y mujeres son, especialmente, el reflejo de las diferencias entre estos en el mercado del trabajo, así como también del esquema de estimación y cálculo de las pensiones. Podrían resumirse las siguientes fuentes de desigualdad en pensiones entre hombres y mujeres: (i) el nivel educacional, la experiencia laboral, la segregación ocupacional, la discriminación, entre otros factores, influyen en que las mujeres perciban menores salarios en el mercado laboral en comparación a los hombres, lo que se traduce en un menor fondo acumulado en la cuenta de capitalización individual y, por lo tanto, menores pensiones; (ii) la mayor esperanza de vida y la menor

18 Las pensiones asistenciales deberían estar focalizadas preferentemente en el I y II quintil.

edad de retiro de las mujeres respecto de los hombres hacen que a igual perfil de ingresos y densidad de cotización, las mujeres, en promedio, reciban pensiones menores que los hombres; (iii) las mayores interrupciones en la participación laboral entre las mujeres en comparación a los hombres las hace más propensas a tener una densidad de contribución menor a los hombres, y (iv) el mayor uso de trabajo a jornada parcial, las hace tener salarios imponible menores que los hombres y, por lo tanto, acumular un menor capital en su cuenta individual.

El cuadro 11 muestra el ingreso promedio imponible de los cotizantes a los sistemas público de reparto (INP) y de capitalización individual (AFP) para trabajadores dependientes e independientes por sexo. El ingreso imponible de los cotizantes de las AFP es en promedio un 84% mayor al ingreso de los trabajadores pertenecientes al antiguo sistema de pensiones (INP). Esta diferencia aumenta aún más entre los trabajadores independientes. El salario imponible de los trabajadores independientes pertenecientes al sistema de AFP es 131% mayor que el salario imponible de los cotizantes independientes del INP.

Con relación a las diferencias entre hombres y mujeres, tanto en los cotizantes de las AFPs como del INP, el ingreso imponible promedio de las mujeres representa el 87% del que presentan los hombres. Entre los trabajadores dependientes, las mujeres del INP presentan un ingreso imponible promedio del 93% del que registran los hombres. Por su parte, las mujeres cotizantes como dependientes de las AFP tienen un ingreso imponible promedio que alcanza el 87%, que muestran los hombres trabajadores dependientes cotizantes en ese mismo sistema. La brecha entre hombres y mujeres se acrecenta aún más entre los trabajadores independientes. Las trabajadoras independientes cotizantes del INP tienen un ingreso imponible promedio que representa el 89% de los hombres cotizantes en este sistema. En el caso de los cotizantes del sistema de capitalización individual, esta cifra llega al 87%.

Con respecto a las diferencias entre las mujeres pertenecientes a los dos sistemas previsionales, puede observarse, que en promedio el ingreso imponible de las mujeres cotizantes en el INP representa el 56% del ingreso imponible promedio de las mujeres cotizantes a las AFP. Esta diferencia se acrecenta entre las trabajadoras independientes. El ingreso imponible de las mujeres independientes pertenecientes al sistema público de reparto (INP) representa el 44% del ingreso imponible de aquellas cotizantes al sistema de capitalización individual

Cuadro 11

NÚMERO DE COTIZANTES E INGRESO PROMEDIO IMPONIBLE DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES POR SEXO, DICIEMBRE 2000 (pesos del año 2000)

	Número de Cotizantes	Ingreso Imponible Promedio
Sistema Público de Reparto (INP)		
Dependientes	180 127	177 669
Hombres	90 749	187 230
Mujeres	63 789	174 021
Sin clasificar	25 589	152 860
Independientes	44 833	73 322
Hombres	16 913	78 361
Mujeres	22 116	69 695
Sin clasificar	5 804	72 456
Total	224 960	156 874
Hombres	107 662	170 127
Mujeres	85 905	147 162
Sin clasificar	31 393	137 995

Sistema de Capitalización Individual (AFP)^a		
Dependientes	2 685 772	291 542
Hombres	1 708 027	306 336
Mujeres	977 173	265 740
Sin clasificar	572	194 165
Independientes	61 801	169 227
Hombres	37 332	181 888
Mujeres	24 314	149 977
Sin clasificar	155	139 755
Total	2 747 573	288 790
Hombres	1 745 359	303 675
Mujeres	1 001 487	262 930
Sin clasificar	727	182 565

Fuente: INP y SAFF.

^a Corresponde al número de afiliados activos que cotizaron en diciembre de 2000, por remuneraciones devengadas en noviembre de 2000.

(AFP). La brecha en el ingreso imponible de las trabajadoras que cotizan como dependientes es menor que entre las trabajadoras cotizantes independientes. El ingreso imponible de las trabajadoras dependientes que cotizan en el INP representa el 65% de aquellas cotizantes de las AFP.

En relación a los beneficios pagados por el sistema de pensiones, el cuadro 12 presenta el número de pensiones pagadas por el INP y el valor promedio mensual por tipo de pensión y sexo. La pensión de viudez representa el mayor porcentaje entre las mujeres (43%), seguida por la pensión de vejez (24%). La importancia de la pensión de viudez entre las mujeres no es de extrañar dada la baja participación laboral femenina y el hecho de que éstas históricamente han sido beneficiarias del sistema de pensiones en mayor grado como dependientes (beneficiarias secundarias) que como contribuyentes al sistema (beneficiarias primarias).

Cuadro 12

INP: NÚMERO DE PENSIONES PAGADAS Y VALOR PROMEDIO, 2000

Tipo de Pensión		Hombres	Mujeres
Antigüedad	Número Valor Promedio	65 234 \$ 223 940	26 470 \$ 188 510
Vejez	Número Valor Promedio	120 689 \$ 100 600	186 332 \$ 79 800
Invalidez	Número Valor Promedio	99 400 \$ 122 290	41 733 \$ 87 730
Leyes Especiales	Número Valor Promedio	18 452 \$ 221 970	9 097 \$ 207 120
Sub-Total Pensiones Beneficiarios Primarios	Número Valor Promedio	303 775 \$ 141 556	263 632 \$ 96 364
Viudez	Número Valor Promedio	3 686 \$ 70 200	232 430 \$ 67 430
Orfandad	Número Valor Promedio	10 265 \$ 27 500	34 675 \$ 40 900
Montepío	Número Valor Promedio	89 \$ 39 630	10 751 \$ 37 530
Subtotal Pensiones Beneficiarios Secundarios	Número Valor Promedio	14 040 \$ 38 787	277 856 \$ 62 962
Total	Número Valor Promedio	317 815 \$ 137 020	541 489 \$ 79 230

Fuente: INP.

Respecto al monto de las pensiones, en el sistema público de reparto, los hombres reciben, en promedio, una pensión que es 73% mayor a la recibida por las mujeres. Al separar las pensiones en aquellas otorgadas a beneficiarios primarios de las otorgadas a beneficiarios secundarios, puede observarse que las mujeres reciben pensiones principalmente como beneficiarios secundarios, recibiendo, en promedio, pensiones 62% mayores a aquellas recibidas por los hombres beneficiarios secundarios. En relación a las pensiones obtenidas por los beneficiarios primarios, se observa que los hombres reciben, en promedio, beneficios que son un 47% mayores a los obtenidos por las mujeres.

3. Tasas de Reemplazo

Como consecuencia de los factores del mercado laboral y del sistema de pensiones de capitalización individual, previamente analizados en este estudio, se observa que la tasa de reemplazo para las mujeres en promedio es menor que para los hombres. En el sistema de reparto, el cálculo del beneficio estaba diseñado considerando una tasa de reemplazo de aproximadamente 80% sin importar el sexo del beneficiario (ver ecuación 1). Por otra parte, el sistema de capitalización individual parece haber sido formulado, quizás en forma no intencional, para un afiliado con salario alto, que contribuye en forma sistemática hasta la edad de 65 años y que pertenece al mercado laboral formal. Estas características claramente no son representativas entre las mujeres (Arenas de Mesa, 1997).

Diferentes estudios presentan que la tasa de reemplazo de las mujeres es menor que la de los hombres. De acuerdo a Iglesias y Acuña (1991) y CIEDESS (1992) la tasa de reemplazo para las mujeres oscila entre un 52% y 57% y para los hombres ésta aumenta a un rango entre 81% y 86%. Por cierto, los resultados en la tasa de reemplazo del sistema dependerán fuertemente de los supuestos realizados en cuanto a la tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones, de la densidad de contribución, de la edad de ingreso al mercado laboral, de la tasa de crecimiento de los salarios, entre otros.

La tasa de reemplazo del sistema público de reparto no hace distinciones entre hombres y mujeres, sólo establece un número mínimo de años de contribución para recibir el beneficio completo. En este contexto, la

única fuente de diferencia en las tasas de reemplazo del sistema público de reparto chileno sería la diferencia en el número de años trabajados. Si se considera que las mujeres tienen mayores interrupciones durante la vida laboral, es posible que alcanzar tasas de reemplazo de 80% fuese menos probable entre ellas.

El cuadro 13 muestra las tasas de reemplazo del sistema público de reparto al asumir distintas densidades de contribución y estimar las pensiones hombres y mujeres de acuerdo a la fórmula de cálculo en ecuación (1) (sección C.1). Puede observarse que las tasas de reemplazo no son sensibles al sexo del individuo ni a la existencia de beneficiarios dependientes que puedan ser beneficiarios de pensiones de sobrevivencia. Cabe notar que la tasa de reemplazo es menor para la mujer que se retira a los 60 años si la densidad de contribución es menor a 75%. Si la densidad de contribución es mayor o igual a 75%, las tasas de reemplazo serán iguales para hombres y mujeres, independiente de la edad de retiro de la mujer y de si el hombre presenta beneficiarios dependientes.

Cuadro 13

**TASAS DE REEMPLAZO POR SEXO EN EL SISTEMA
PÚBLICO DE REPARTO**

Densidad de contribución %	Hombre que se retira a los 65 años: H(65)	H(65) con dependiente mujer de 60 años: (H65/M60)	Mujer que se retira a los 60 años: M(60)	Mujer que se retira a los 65 años: M(65)
50	0.61	0.61	0.55	0.61
60	0.74	0.74	0.66	0.74
70	0.80	0.80	0.77	0.80
75	0.80	0.80	0.80	0.80
80	0.80	0.80	0.80	0.80

Fuente: Elaboración propia de los autores en base a simulación.

Nota: Se asume que los individuos entran a la fuerza laboral a la edad de 20 años y que sus salarios crecen anualmente un 2% real, hasta la edad de 50 años donde el salario real permanece constante.

Cabe notar que la tasa de reemplazo tiene un tope máximo de 80%, lo cual se da para aquellos individuos que alcancen o superen los 30 años de contribuciones. En los casos presentados en el cuadro 13, a una densidad de contribución del 67% los individuos representativos lograran alcanzar los 30 años de contribuciones y, por lo tanto, el beneficio completo de la pensión, a excepción de la mujer que se retira a los 60 años, quien alcanza una tasa de reemplazo del 80% al tener una densidad de contribución de 75%.

El debate en torno a la tasa de reemplazo está centrada en el sistema de capitalización individual y no en el sistema público de reparto, ya que por definición el esquema público de pensiones es de beneficios definidos (tasas de reemplazo definidas por ley) y, por lo tanto, estas no deberían presentar mayor varianza que la presentada en el cuadro 13. Gran parte de los estudios realizados sobre tasas de reemplazo del sistema de AFP (sistema de contribuciones definidas) no desarrollan el tema de género y calculan en general las tasas de reemplazo sólo para el caso de los hombres. Aun cuando las tasas de reemplazo obtenidas en los diversos estudios varían ampliamente entre ellos, puede confirmarse una menor tasa de reemplazo entre las mujeres en comparación con los hombres. El cuadro 14 muestra un resumen de estos estudios. Además, se confirma que las tasas de reemplazo disminuyen a menores tasas de retorno de los fondos de pensiones y con la presencia de familiares dependientes.

E. ESTIMACIÓN POR SEXO DE LA TASA DE REEMPLAZO EN EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (AFP)

En esta sección se presentarán los resultados del ejercicio de simulación para estimar las tasas de reemplazo del sistema de capitalización individual chileno basado en el modelo utilizado en Arenas de Mesa y Gana (2001). Los casos a ser discutidos son los siguientes:

- mujer que se retira a los 60 años (M60),
- mujer que se retira a los 65 años (M65),
- hombre que se retira a los 65 años (H65),
- hombre que se retira a los 65 años con dependiente mujer 60 años (H65/M60),

Cuadro14

ESTIMACIONES DE TASA DE REEMPLAZO DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

(porcentajes)

Autores	Cheyre	Margozini	Gullion y Bonilla	Bustos-Castillos	Iglesias y Acuña	Cox	Arenas de Mesa y Gana
Año	1988	1988	1992	1993	1991	1999	2001
Años de Contrib.	100	93	100	100	93	Educ. ¹ Primaria	80
Tasa de Retorno	5	5	3	5	5	Educ. ² Secund.	60
H65(18)	127	118					74
H65(18)-M60	108	100	44	112	234		50
H65(25)	95	89					40
H65(25)-M60	81	75	107				
M60(22)					56	69	
H65(22)-M60					79	102	
M60(24)						44	36
H65(24)-M60						76	56
M60(18)							43
M65(18)							62
							30
							43
							46

Fuente: Cheyre, 1988; Margozini, 1988; Gullion y Bonilla, 1992; Bustos-Castillos, 1993; Cox, 1999, Arenas de Mesa y Gana, 2001.

Notas:

HX(Y)MZ H = Hombre; X = Edad de Jubilación; Y = Edad de Entrada a la Fuerza de Trabajo; M = Mujer; Z = Edad de la Mujer.

MX(Y) M = Mujer; X = Edad de Jubilación; Y = Edad de Entrada a la fuerza de Trabajo.

¹ Educación Básica Incompleta.

² Educación Media Completa.

- e. mujer que se retira a los 60 años con dependiente hombre de 65 años en estado de invalidez ($M60/H_{inv.65}$),
- f. mujer que se retira a los 65 años con dependiente hombre de 70 años en estado de invalidez ($M65/H_{inv.70}$),
- g1. mujer que se retira a los 60 años con dependiente hijo de 30 años en estado de invalidez ($M60,hijo_{inv.30}$),
- g2. mujer que se retira a los 60 años con dependiente hija de 30 años en estado de invalidez ($M60,hija_{inv.30}$),
- h1. mujer que se retira a los 65 años con dependiente hijo de 35 años en estado de invalidez ($M65,hijo_{inv.35}$),
- h2. mujer que se retira a los 65 años con dependiente hija de 35 años en estado de invalidez ($M65,hija_{inv.35}$).

1. Escenario Base y Alternativas a Modelar

Cada uno de los casos se analizará bajo el marco de un caso base con las siguientes características: (i) Inicio de vida laboral: 20 años; (ii) Tasa real anual de rentabilidad de los fondos de pensiones: 4%; (iii) Densidad de contribución: 80% uniforme; (iv) Salario de entrada: Correspondiente al tercer quintil de ingreso autónomo del hogar según la Encuesta CASEN 2000; (v) Crecimiento de los salarios: 2% real anual desde la entrada al mercado laboral hasta los 50 años, posteriormente el salario se mantendrá constante en términos reales; (vi) Comisión fija mensual: \$ 500, y (vii) Sin bono de reconocimiento.

Los resultados del caso base para cada uno de los individuos representativos serán sometidos al análisis de sensibilización respecto a cambios en diferentes variables de interés.

- A. Efecto de la Tasa de Retorno de los Fondos de Pensiones:** Se evaluarán los resultados considerando tasas de 3% y 6% real anual.
- B. Efecto en la Densidad de Contribución:** Densidades de contribución uniforme, 60% y 90% para estimar el efecto de la participación efectiva en el mercado del trabajo.
- C. Efecto de la Tasa de Crecimiento de los Salarios:** Se considerará el caso en que el salario real del individuo se mantiene sin crecimiento durante toda su vida laboral.

Además, se presentarán, para cada caso, los resultados de tasas de reemplazo considerando salarios diferenciados por sexo¹⁹.

2. Resultados

Los principales resultados de la simulación son presentados en los cuadros A1 a A6 del anexo de este documento. El gráfico 1 muestra las tasas de reemplazo para el caso base. Adicionalmente, los cuadros B1 a B6 presentan el valor de las pensiones de los individuos representativos respecto de la pensión del varón de 65 años con mujer dependiente de 60 años.

Las mujeres en promedio obtienen una menor tasa de reemplazo que los hombres. Sólo en aquellos casos donde la mujer se retira a los 65 años y es comparada con el hombre que se retira a esta misma edad que tiene una dependiente mujer de 60 años al momento de su retiro, se darán diferencias a favor de la mujer que, sin embargo, este resultado desaparece si la mujer tiene un dependiente hombre inválido de 65 ó 60 años.

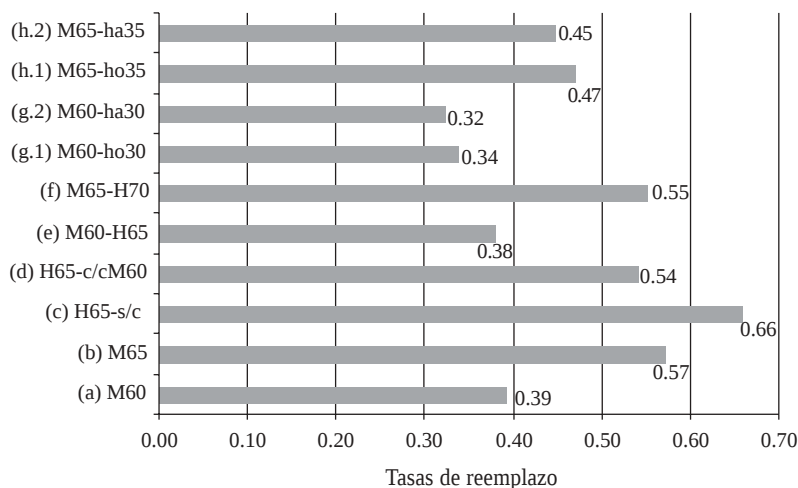
Las mujeres que presentan menores tasas de reemplazo son aquellas que se retiran a los 60 años y tienen un dependiente hija de 30 años (caso g2). Este resultado es esperable si se considera que es la mujer que no permanece en el mercado laboral más allá de la edad de retiro legal y debe financiar una pensión de supervivencia a una hija, que por ser inválida tendrá derecho a una pensión que de otra forma no la hubiese tenido. De ser el sobreviviente un hijo inválido (caso g1), la tasa de reemplazo aumenta levemente.

Las tasas de reemplazo para aquellos del quintil V son sólo un punto porcentual mayor que para los individuos en el quintil III. Esto no es de extrañar si se considera que la tasa de reemplazo es una relación entre las pensiones obtenidas y los salarios percibidos durante la vida activa. Dado que las diferencias salariales se traspasan al mercado de pensiones, la relación entre salario y pensión se traspasa en igual forma para los individuos de los diferentes quintiles.

19 Si bien las tasas de reemplazo no presentan mayores variaciones al utilizar salarios diferenciados por sexo, la relación entre las pensiones de los individuos representativos con el varón que se retira a los 65 años con una mujer dependiente de 60 años sí varían sustancialmente al utilizar salarios diferenciados por sexo; este caso se aproxima más a la realidad chilena.

Gráfico 1

CASO BASE: TASA DE REEMPLAZO INDIVIDUOS REPRESENTATIVOS



A iguales condiciones (salario, edad de ingreso al mercado laboral, densidad de contribución, entre otros factores) las mujeres en promedio recibirán una menor tasa de reemplazo que los hombres. Esto puede ser atribuido totalmente a la mayor esperanza de vida de las mujeres que aun retirándose a la misma edad que el hombre obtendrán una menor tasa de reemplazo.

La diferencia entre la tasa de reemplazo de una mujer que se retira a la edad de 65 años y otra que lo hace a la edad de 60 años es considerable: 39% en el caso que la mujer se retire a los 60 años y de 57% al postergar su retiro hasta los 65.

Las mujeres que dejan pensión de sobrevivencia, por tener un cónyuge inválido, ven reducida su tasa de reemplazo en forma leve con relación a no dejar dicha pensión. Este es un elemento importante en la discusión de introducir la posibilidad de que las mujeres dejen pensión de sobrevivencia a sus cónyuges, pero es importante realizar el ejercicio con dependientes hombres no inválidos, los cuales tienen esperanza de vida por sobre los inválidos (estos antecedentes no se encuentran disponibles).

En relación al valor de la pensión de las mujeres puede observarse que sólo aquellas que se retiren a los 65 años podrán superar la pensión del hombre que se retira a la edad de 65 años con mujer dependiente de 60 años (H65-M60). Al considerar las diferencias salariales entre hombres y mujeres, éstas últimas nunca lograrán igualar la pensión del hombre usado como referencia. En el mejor de los casos, la mujer que se retira a los 65 años recibirá el 72% de la pensión de H65-M60. En el otro extremo, la mujer que se retire a los 60 años con una hija inválida de 30 años recibirá el 41% de la pensión del hombre referencial.

Esta diferencia entre la pensión de los hombres y mujeres se acenúa a mayor quintil de ingresos. Para el quintil V, la mujer que se retire a los 60 años sólo alcanzará el 36% de la pensión de los hombres que se retiren a los 65 años con una mujer dependiente de 60 años. Este porcentaje llegará al 29% para las mujeres que se retiren a la edad de 60 años con hija dependiente en estado de invalidez de 30 años²⁰.

a) *Respecto a los cambios en la tasa de rentabilidad*

A mayor tasa de rentabilidad, mayores son las tasas de reemplazo para cada uno de los casos considerados. A cualquier tasa de retorno la mujer de 60 años es quien siempre presenta la menor tasa de reemplazo. A mayor tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones la diferencia en la tasa de reemplazo entre hombres y mujeres se hace más amplia. Por ejemplo, a una tasa de rentabilidad de 3%, la diferencia en la tasa de reemplazo de una mujer que se retira a los 65 con un hombre que se retira a la misma edad es de 19 puntos porcentuales, mientras que esta diferencia aumenta a 56 puntos porcentuales en favor del hombre cuando la tasa de retorno de los fondos de pensiones aumenta a 6%.

Ante disminuciones en la tasa de retorno las más afectadas son las mujeres que se retiran a los 65 años, junto con los hombres que se retiran a los 65 años, que tienen como carga una esposa de 60 años.

Existe una alta sensibilidad de la tasa de reemplazo a cambios en la tasa de retorno. Por ejemplo, para una mujer que se retira a los 60 años

20 El aumento en la brecha de pensiones entre las mujeres y hombres al aumentar el quintil de ingreso autónomo es consistente, si se considera que la brecha salarial es mayor a mayor quintil de ingreso.

con una tasa de retorno del 3% su tasa de reemplazo será del 39%, mientras que con una tasa de retorno del 6% su tasa de reemplazo aumentará a 77%.

Respecto a la relación entre las pensiones por sexo, se observa que a mayor tasa de rentabilidad la brecha en las pensiones de las mujeres y el hombre que se retira a los 65 años con una mujer dependiente de 60 años aumenta. Esto podría explicarse, entre otros factores, porque las mujeres que se retiren a los 60 años dejarán de percibir mayores retornos a sus fondos por los cinco años.

b) *Respecto a los cambios en la densidad de contribución*

A menor densidad de contribución menor son las tasas de reemplazo del sistema para cada uno de los casos considerados.

A mayor densidad de contribución la brecha entre hombres y mujeres se acentúa. Considerando una densidad de contribución del 60%, la diferencia en las tasas de reemplazo entre un hombre que se retira a los 65 años y una mujer que se retira a la misma edad es de 6 puntos porcentuales, mientras que la brecha entre estos individuos es de 10 puntos porcentuales cuando existe una densidad de contribución del 90%.

Cambios en la densidad de contribución no afectan en forma diferente a mujeres y hombres. Por ejemplo, una reducción en la densidad de contribución del 80% a 60% reduce la tasa de reemplazo en un 25% para todos los individuos representativos.

La relación de las pensiones de las mujeres con respecto a la del hombre que se retira a la edad de 65 años con una mujer dependiente de 60 años no se ve afectada ante cambios en la densidad de contribución.

c) *Respecto al crecimiento de los salarios*

El no-crecimiento de los salarios eleva las tasas de reemplazo. Asumiendo una tasa de crecimiento del salario positiva, la tasa de reemplazo es menor para cada uno de los individuos caracterizados en el análisis.

A mayor tasa de crecimiento del salario, la brecha de la tasa de reemplazo entre hombres y mujeres se hace menos marcada. En el caso base, donde la tasa de crecimiento de los salarios es de 2%, la diferencia

en la tasa de reemplazo entre un hombre que se retira a los 65 años y una mujer de iguales características es de 9 puntos porcentuales, mientras que esta brecha aumenta a 11 puntos porcentuales cuando la tasa de crecimiento del salario es nula.

El cambio en el crecimiento de los salarios no afecta la relación de las pensiones obtenidas por las mujeres con aquella del hombre que se retira a los 65 años con dependiente mujer de 60 años.

F. PENSIONES, GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Edad de Retiro

La edad legal de retiro de las mujeres ha sido históricamente menor en 5 años a la edad de retiro legal de los hombres. En la actualidad, estas edades están establecidas en 60 y 65 años para mujeres y hombres, respectivamente. En el antiguo sistema público previsional de reparto, la edad más temprana de retiro de las mujeres con respecto a la de los hombres implicaba un beneficio para las pensionadas, no significando un costo en término de las pensiones percibidas por éstas²¹. Por el contrario, el contribuir al sistema hasta una menor edad y poder acceder a una pensión igual a la de un hombre que tuviese igual salario promedio durante el tiempo considerado en el cálculo de la pensión, implicaba una mayor tasa de retorno a sus contribuciones en relación a la de los hombres.

Por otro lado, con el establecimiento del sistema de capitalización individual, la edad de retiro menor para las mujeres, política diseñada en el pasado para beneficiar a este grupo, se transformó en una desventaja. La menor edad de retiro se traduce en un menor monto acumulado en el fondo de capitalización individual, como resultado del menor número de años cotizados y, por lo tanto, en menores pensiones percibidas por las mujeres. Además del efecto negativo en el monto del capital acumulado al momento del retiro, las mujeres que se retiran a los 60 años deberán financiar 5 años adicionales de pensión en comparación a que si

21 Esto se cumplía en la mayoría de los casos (ver cuadro 13).

éstas se retirasen a los 65 años, lo que afectará negativamente el monto de la pensión a recibir²².

Cabe señalar que la edad legal de retiro no obliga a los individuos a pensionarse al momento de alcanzar esa edad, por lo que podría darse el caso que las mujeres optaran, en forma racional, para lograr un aumento de la pensión, por seguir en el mercado laboral y cotizar en el sistema previsional. Esta mayor edad de retiro aumentaría la pensión percibida, por efecto del mayor capital acumulado en la cuenta individual, así como del menor número de años de pensión que deben ser financiados al momento del retiro, tanto por la mayor edad como por la menor expectativa de vida que se tiene a edad más avanzada.

Un punto a considerar en esta discusión es el actual comportamiento de los afiliados en relación a la edad de retiro. Los afiliados que cumplan con ciertos requisitos pueden acceder a una pensión de vejez anticipada, modalidad usada por el 51% del total de pensionados por vejez edad y vejez anticipada del sistema de capitalización individual. Al separar por sexo, estas cifras llegan a 25% y 60% entre las mujeres y hombres, respectivamente²³ (SAFP, 2001).

Este comportamiento, que va en directa relación con una menor pensión, se ha acentuado durante el último tiempo, adelantándose cada vez más la edad de retiro de los individuos. Mientras en 1988 los hombres y mujeres adelantaban en promedio en 7 y 5 años su edad de retiro respectivamente, a septiembre de 2001 la anticipación había aumentado en 2 años para ambos grupos. Además, entre las mujeres el número de años de anticipación en el retiro es mayor que entre los hombres, lo cual agudizaría aún más el efecto de una menor pensión entre éstas.

Dada esta situación, cabe preguntarse la razón del retiro anticipado de los afiliados al sistema de capitalización individual, aun cuando esto signifique una disminución en la pensión obtenida por

22 Cabe señalar que la mayor longevidad de las mujeres no era considerada en el cálculo de las pensiones en el sistema público de reparto.

23 No es sorprendente que este tipo de pensión sea más recurrida entre los hombres, principalmente por dos motivos: la mayor edad legal de retiro de éstos y los mayores fondos que en promedio poseen los hombres. Esto último los habilita para cumplir los requisitos de pensión anticipada en forma más probable que las mujeres, quienes, en promedio, tienen un menor monto de saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual.

los individuos. La respuesta a esta interrogante no puede ser respondida con la información disponible, lo que limita la posibilidad de evaluar si la decisión de retiro anticipado es realizada como una decisión racional bien informada, en la que se han comparado los costos y beneficios de dicha acción o, por el contrario, no constituye una opción de los individuos, sino que más bien una atractiva o única alternativa de fuente de ingreso ante la baja inserción laboral de los trabajadores en edad de 50 años o más en el mercado laboral chileno.

El encontrar una respuesta a esta interrogante sobrepasa el objetivo de este estudio. Pero una correcta evaluación y discusión de la posibilidad de que las mujeres permanezcan en el mercado laboral, cotizando en el sistema de pensiones, por encima de la edad legal de retiro debe considerar, entre otros factores, las posibilidades de inserción laboral que este grupo tiene en el mercado del trabajo chileno.

Cuadro 15

TASA DE REEMPLAZO DE LA MUJER Y PORCENTAJE DE LA PENSIÓN DE LA MUJER EN RELACIÓN A LA PENSIÓN DEL HOMBRE

Edad de Retiro de la Mujer	Tasa de Reemplazo de la Mujer	Pensión de la mujer en relación a la pensión del hombre sin carga
60	0.39	60
61	0.42	64
62	0.46	69
63	0.49	75
64	0.53	80
65	0.57	87

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Nota: Las tasas de reemplazo y la relación porcentual entre pensiones fueron estimadas para el caso base, sin considerar desigualdad de ingreso entre hombres y mujeres, y asumiendo los ingresos para individuos del quintil III.

El efecto en las pensiones obtenidas por las mujeres como resultado de posponer su retiro más allá de la edad legal establecida en el sistema previsional es mostrado en el cuadro 15. Puede observarse que aun cuando las mujeres igualen la edad de retiro de los hombres, 65

años, y posean el mismo perfil de ingresos que éstos, ellas no lograrán alcanzar la tasa de reemplazo obtenida por los hombres a esa edad de retiro (0.66), como tampoco la pensión obtenida por ellos a esa edad.

La mujer que se retire a los 65 años y que no tenga dependientes, obtendrá una pensión equivalente al 87% de la pensión obtenida por un hombre en las mismas condiciones. Esta diferencia puede ser considerada como un desincentivo para la postergación del retiro por parte de las mujeres, quienes podrían observar que aun retirándose a igual edad que los hombres no accederían a una pensión tan alta como la de éstos.

2. Utilización de Tablas Unisex

Esto último está relacionado a la discusión del uso de tablas de vida unisex para el cálculo de las pensiones. Como se explicó en este estudio, el monto de la pensión obtenida está en directa relación negativa con la esperanza de vida del individuo al momento del retiro. Dado que las mujeres presentan expectativas de vida mayor a la de los hombres, éstas deberán financiar un mayor número de años de pensión con el capital acumulado en su cuenta de capitalización individual.

El cuadro 16 muestra la esperanza de vida para hombres y mujeres de 60 y 65 años. Puede observarse un constante aumento durante el período 1955-2050, donde las mujeres tienen mayores expectativas de vida que los hombres. Además, el aumento en la esperanza de vida en edades de jubilación a través de los años es mayor para las mujeres que para los hombres. Por ejemplo, desde el quinquenio 1980-1985, período donde el nuevo sistema de pensiones comenzó a operar, al quinquenio 2045-2050, se proyecta que la esperanza de vida para las mujeres que se retiren a los 60 años aumentará en 6.16 años, mientras que para los hombres que se jubilen a los 65 años este aumento será de 4.24 años.

Las proyecciones de una mayor esperanza de vida de las mujeres en relación a los hombres en las próximas décadas debería incentivar un debate abierto sobre la utilización de tablas de vida unisex en el cálculo de las pensiones en el sistema de capitalización individual. Como ya se expuso en este estudio, existen precedentes de la utilización de tablas de vida unisex en el cálculo de pensiones bajo la modalidad de capitalización individual por parte de la Unión Europea.

Cuadro 16

CHILE: ESPERANZA DE VIDA AL RETIRO POR SEXO, 1955-2050
(años)

Período	60 años		65 años	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
1955-60	17.38	14.95	14.19	12.16
1965-70	17.83	15.36	14.56	12.57
1975-80	19.29	16.25	15.69	13.20
1980-85	20.17	16.76	16.36	13.57
1985-90	21.00	17.56	17.14	14.21
1995-00	22.35	18.70	18.38	15.18
2005-10	23.37	19.45	19.32	15.86
2015-20	24.29	20.12	20.15	15.46
2025-30	25.07	20.71	20.87	16.98
2035-40	25.75	21.21	21.49	17.43
2045-50	26.33	21.63	22.02	17.81
Cambio en la Esperanza de Vida (años)				
1980-85 a 2045-50	6.16	4.87	5.66	4.24
1955-60 a 2045-50	8.95	6.68	7.83	5.65

Fuente: CELADE (2001).

Cálculos en base al modelo de simulación desarrollado en este estudio muestran que con el uso de tablas unisex en el cálculo de las pensiones las tasas de reemplazo resultantes aumentarían para las mujeres y disminuirían para los hombres (ver cuadro 17). En el caso de las mujeres que se retiren a los 60 años, la tasa de reemplazo aumentaría a 41%, y en el caso de los hombres que se retiren a la misma edad, ésta bajaría a 42%. En el caso de los individuos que se retiren a los 65 años, el efecto en las tasas de reemplazo sería más acentuado.

En relación al monto de las pensiones se observa que la disminución en la pensión de los hombres es compensada por el aumento en las pensiones de las mujeres en igual porcentaje. En relación al monto absoluto de la pensión, la pérdida para los hombres sería mayor que la ganancia de las mujeres.

Cuadro 17

TASA DE REEMPLAZO CON TABLAS DE VIDA UNISEX

Edad de retiro	Sexo	Tasa de reemplazo con tablas de vida diferenciadas por sexo	Tasa de reemplazo con tablas de vida unisex	Cambio en el monto de la pensión (%)
60	Mujer	0.39	0.41	Aumento de 6.2
60	Hombre	0.45	0.42	Disminución de 6.2
65	Mujer	0.57	0.61	Aumento de 7.1
65	Hombre	0.66	0.61	Disminución de 7.1

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Nota: Las tasas de reemplazo fueron estimadas para el caso base, sin considerar desigualdad de ingreso entre hombres y mujeres, y asumiendo los ingresos para individuos del quintil III.

Estos resultados generan al menos tres temas a debatir. Primero, desde el punto de vista legal, cabe preguntarse si el uso de tablas de vida diferenciadas por sexo constituiría una discriminación hacia las mujeres. Ciertamente, podrían encontrarse variables, diferentes al sexo, que expliquen de manera más precisa la esperanza de vida de los individuos, como, por ejemplo, el consumo de alcohol o cigarrillos. Esto reemplazaría la variable sexo como determinante de la esperanza de vida y lograría en aumento de las pensiones de las mujeres (Bravo, 2001).

El segundo tema es la evaluación, desde el punto de vista del bienestar social, del uso de tablas unisex. Como se mostró en el cuadro 17, las variaciones relativas que ganan las mujeres son las que pierden los hombres, sin embargo, el aumento absoluto en las pensiones de las mujeres es menor que la disminución de las pensiones de los hombres. En este contexto, cabe preguntarse en qué medida los hogares chilenos reciben pensiones sólo por un individuo de la pareja o por los dos de ellos, lo que tendría distintas implicancias desde el punto de vista del bienestar de los hogares.

Lo anterior toma especial relevancia si se considera que los hogares uniparentales han aumentado en el país durante la última década, al igual que la importancia de la jefatura de hogar femenina sin pareja en el

hogar. Esto último hace pensar aún más en la necesidad de perfeccionar el cálculo de las pensiones en el sistema de AFP, considerando, por ejemplo, el uso de tablas de vida unisex.

El tercer tema es si utilizar tablas de vida unisex genera o no distorsiones en el mercado de seguros, seguros de vida y rentas vitalicias. Este, por cierto, es un tema escasamente debatido en la reforma chilena.

3. Varón no inválido considerado como sobreviviente

En el sistema público de reparto y de capitalización individual administrado por el sector privado, las mujeres no tienen derecho a dejar pensiones de sobrevivencia a sus cónyuges, a menos que éstos sean inválidos y que vivan a expensas de éstas.

Los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual de las mujeres pasarían a constituir herencia y a ser distribuida entre los herederos, en caso de fallecer con anterioridad a la edad de retiro y de no tener otros sobrevivientes elegibles a recibir pensión. En esta circunstancia, se debería evaluar la alternativa de aceptar al varón no inválido como dependiente, comparando el valor presente de la pensión recibida por el cónyuge en relación al valor de la herencia recibida por éste después de descontar los impuestos a los cuales las herencias están afectas. El resultado de este ejercicio dependerá en gran medida del monto de los impuestos a las herencias, así como de la tasa de descuento intertemporal de los individuos. A mayor tasa de descuento intertemporal, mayor será la valoración por el presente, por lo que será más probable que la alternativa de la herencia sea la preferida.

En el caso de las mujeres que fallezcan durante la edad de retiro, si éstas estuvieran bajo la modalidad de pensión de retiro programado, el análisis del párrafo anterior se aplicaría de igual forma. Por el contrario, aquellas mujeres pensionadas que fallezcan percibiendo una pensión de renta vitalicia que no tengan beneficiarios a quien otorgarles una pensión de sobrevivencia, perderán el derecho a que sus dependientes (varón no inválido) reciban el retorno de sus aportes realizados durante la vida laboral. Por ejemplo, si se asume un caso extremo en que una mujer muere dos meses posterior a contratar la renta vitalicia con la Compañía de Seguros, esta mujer no recibirá el retorno a sus aportes, y en caso de

no tener beneficiarios de pensiones de sobrevivencia, tampoco lo harán sus familiares directos. Esto no ocurriría si los cónyuges varones no inválidos pudieran ser elegibles para una pensión de sobrevivencia²⁴.

Este elemento podría ser considerado una discriminación en contra de las mujeres, cuyos aportes al sistema de pensiones recibirán un retorno menor que los aportes de los hombres en igual condición que pueden dejar pensión de sobrevivencia a sus cónyuges. Este hecho es especialmente discutible si se considera que la medida está basada sólo en que las mujeres son concebidas en su rol como dependiente en la sociedad chilena y el hombre como proveedor del sustento familiar.

Cabe señalar que al considerar a los hombres como beneficiarios de pensiones de sobrevivencia, la pensión y tasas de reemplazo de las mujeres disminuirían levemente. En el caso base de este estudio (cuadro 1-A del anexo) se muestra que al comparar a las mujeres que se retiran a los 60 años con aquellas que se retiran a igual edad pero tienen dependientes hombres inválidos, las tasas de reemplazo disminuyen de 39% a 38%. En términos de la pensión de éstas, el monto recibido disminuiría en un 3%²⁵.

4. Género y Efectos Fiscales: Pensión Mínima y Asistenciales

Las diferencias de género en el sistema de pensiones, originadas por inequidades en el mercado de pensiones y en el mercado del trabajo, elementos ampliamente discutidos en este documento, tienen un impacto directo en las finanzas públicas. Una de las causas principales que motivó la reforma al sistema de pensiones a principios de la década de los ochenta fue el importante déficit fiscal originado por el sistema de reparto, el cual se proyectaba creciente en el tiempo, debido al aumento en el índice de dependencia originado por el envejecimiento de la población. Los requerimientos fiscales asociados al sistema de

24 Esto, entre otros elementos, debería incentivar a las mujeres a no optar por la modalidad de pensión de renta vitalicia.

25 Estas cifras podrían estar levemente subestimadas si se considera que el cálculo presentado está realizado para hombres dependientes inválidos, los cuales podrían presentar esperanzas de vida menor a aquéllos no inválidos.

capitalización individual serán una de las claves para evaluar, desde el punto de vista de la política fiscal, si la reforma de la seguridad social generará mayores holguras o restricciones en el presupuesto público en el mediano y largo plazo.

En el caso chileno, los estudios realizados concuerdan en cuanto a que los recursos que el Estado deberá aportar al programa de pensión mínima presentan una marcada diferencia por sexo (Ortúzar y Peña, 1986; Wagner, 1991; Zurita, 1994; Hernández y Arenas de Mesa, 2001). Así se ha estimado que las mujeres tendrán mayor propensión que los hombres a quedar beneficiadas por el programa de pensiones mínimas, ya que sus pensiones serán en promedio inferiores a la de los hombres. De igual forma, y como se mostró en este estudio, más de la mitad de los beneficiarios a Pensiones Asistenciales están destinadas a mujeres.

A pesar de que el Estado, en el caso chileno, garantiza pensiones mínimas, sólo los trabajadores que tienen cotizaciones por al menos 20 años pueden optar a este beneficio (en Argentina y Uruguay son 30 años y más). Para optar a la pensión mínima, se necesita haber realizado cotizaciones por al menos la mitad de la vida activa, un requisito que es difícil de cumplir para un porcentaje muy alto de trabajadores, en especial para las mujeres por su inestable participación en el mercado laboral.

Las reglas de los sistemas de pensiones reformados hacen más difícil que aquellos que no logran trabajos remunerados estables y con garantías de protección legal obtengan ingresos adecuados en sus años de vejez. En este contexto las mujeres, debido, entre otros factores a su rol reproductor, pagan un mayor costo por tener hijos, tanto en los años que interrumpen sus cotizaciones en el mercado laboral como por la discontinuidad laboral y la subsecuente disminución en el salario. De esta manera, la necesidad de desarrollar políticas tales como el apoyo a las mujeres en el acceso a la educación preescolar y cuidado infantil son primordiales.

Cambios en los requisitos para optar al beneficio de la pensión mínima han surgido durante el último tiempo como una solución a mejorar la calidad de las pensiones de los afiliados al sistema. Políticas de esta índole deben ser evaluadas desde una perspectiva de los impactos en el mercado de pensiones, así como de las finanzas públicas. Respecto a esto último, el logro de una correcta evaluación del efecto fiscal del

cambio en los requisitos para optar a pensiones mínimas y asistenciales requiere, necesariamente, del conocimiento acabado del comportamiento previsional de los afiliados y su relación con el mercado del trabajo. Esta información no está disponible en Chile, por lo cual, esfuerzos por lograr un mayor conocimiento al respecto deben ser realizados para una mejor y más correcta evaluación del sistema y de los efectos que el cambio en los requerimientos para acceder a pensiones mínimas y asistenciales tendrán en la calidad de las pensiones y en la cobertura del sistema.

G. COMENTARIOS FINALES

La reforma del sistema de pensiones en Chile, transformó el esquema público de reparto, el cual era considerado como neutral en cuanto a género, ya que en los cálculos de los beneficios previsionales no había diferencias por sexo, en un sistema de pensiones en donde las diferencias de género son explícitas al calcular los beneficios previsionales (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999).

El sistema de pensiones de AFP modificó las condiciones en que hombres y mujeres acceden a los beneficios previsionales. Los factores que explican la nueva situación tienen que ver con la incorporación de diferentes tasas actuariales por sexo en el cálculo de pensiones (diferentes expectativas de vida); la relación entre la edad de retiro y el monto de las pensiones; la consideración del 100% de la vida activa en el mercado laboral (remuneraciones imponibles y años cotizados) en la determinación de las pensiones; los efectos de la comisión fija y la rentabilidad de los fondos de pensiones para diferentes remuneraciones imponibles, y las mayores restricciones (especialmente para las mujeres) para optar a pensiones mínimas garantizadas por el Estado (en relación a los requisitos establecidos en el sistema público).

Como es lógico, en la medida que las diferencias de género tienen un impacto en el nivel de pensiones y en las tasas de reemplazo que pueden obtener hombres y mujeres en un sistema de capitalización individual, también lo tienen sobre las finanzas públicas. Estudios en desarrollo señalan que una significativa proporción de las mujeres afiliadas

obtendrían pensiones mínimas garantizadas por el Estado. Esto último indica que la ampliación de la cobertura previsional para las mujeres debe estar acompañada de medidas de política laboral que permitan a este grupo de trabajadoras optar a mayores salarios, los que, cotización previsional mediante, se traducirán en que el sistema de pensiones les otorgará un beneficio de mayor valor que el de la pensión mínima garantizada. Aún así, la dimensión de género y el acceso a la pensión mínima garantizada será una de las claves para evaluar, desde el punto de vista de la política fiscal, si la reforma al sistema de pensiones generará mayores holguras o restricciones en el presupuesto público en el mediano y largo plazo (Arenas de Mesa y Marcel, 1999).

1. Ausencia de debate y conocimiento sobre el tema

No es realista asumir que porque los encargados de formular políticas públicas tienden a ignorar la distinción de género, las políticas que ellos diseñan tienen efectos neutros en su aplicación. Así, también en el proceso de reformas a los sistemas de pensiones la dimensión de género no ha sido un tema discutido con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999).

En países desarrollados el tema de la igualdad de tratamiento por sexo en la seguridad social ha sido enfatizado en los últimos años. Tópicos como las diferencias de edad de retiro, crédito en años cotizados para las mujeres que cuidan a los niños y ancianos, cobertura para las mujeres que trabajan en la casa, en trabajos *part time*, servicio doméstico o en trabajos estacionales como la agricultura y el comercio han sido discutidos e incorporado reformas a los sistemas de seguridad social, mejorando la equidad entre hombres y mujeres en la década de los noventa (OIT, 1993).

En contraste a lo anterior, la dimensión de género ha sido ignorada o insuficientemente estudiada en el contexto de América Latina, a pesar de que el tema de la seguridad social y las mujeres adquirirá cada vez mayor importancia en la región, debido a la creciente incorporación de ésta al mercado laboral y al mercado de pensiones como beneficiaria primaria; a los numerosos sistemas previsionales que se han y están reformando y a los cambios demográficos en curso. Aunque parece haber

creciente interés en el tema, aún hay muchas preguntas que permanecen sin respuesta.

2. Comparación de las pensiones entre hombres y mujeres

En el sistema público, las diferencias de ingreso por género observadas en el mercado del trabajo deberían mantenerse constantes en el mercado de las pensiones. En el sistema de AFP, los diferenciales de ingresos entre hombres y mujeres probablemente se incrementarán al pasar desde el mercado del trabajo al mercado de las pensiones.

Por otro lado, para los más de 200 mil cotizantes que a diciembre de 2000 permanecían en el antiguo sistema público de pensiones, no existirán diferencias en las pensiones por sexo. Es decir, hombres y mujeres que presenten iguales rentas imponibles, perfiles de salarios y años cotizados obtendrán en promedio similares pensiones.

Como se discutió ampliamente en este documento, las menores pensiones que en promedio las mujeres obtendrán en el sistema de pensiones de capitalización individual se deben a:

- (i) las menores rentas imponibles de las mujeres, que se traducen en un menor fondo acumulado y, por tanto, menores pensiones;
- (ii) el menor número de años cotizados, lo que disminuye el fondo acumulado y, por lo tanto, las pensiones;
- (iii) la menor edad de retiro, lo que aumenta los años a financiar por el fondo acumulado, disminuyendo las pensiones;
- (iv) el menor crecimiento en el perfil de los salarios, lo que disminuye el fondo acumulado y las pensiones;
- (v) la mayor expectativa de vida, lo que les hace financiar una mayor cantidad de años de retiro, bajando así, en promedio, las pensiones.

Podría argumentarse que los hombres reciben mayores pensiones que las mujeres, debido a que éstos se retiran a una edad más avanzada y, por tanto, permanecen más tiempo en el sistema de pensiones como activos cotizantes (período entre los 60 y 65 años de edad). Sin embargo, la diferencia en edades de retiro por sexo ya existía en el antiguo sistema

de reparto, pero esto no generaba desigualdades en los montos de las pensiones entre hombres y mujeres. Es debido a la reforma de la seguridad social que las mujeres, para igualar las pensiones de los hombres (asumiendo iguales condiciones en el mercado laboral), deberían aumentar, por ejemplo, su edad de retiro.

En el antiguo sistema, no existían diferencias entre la pensión de afiliados con y sin dependientes. De acuerdo a las reglas del nuevo sistema, la pensión de un hombre que se retira a los 65 años y que tiene una esposa dependiente de 60 años, es igual al 82% de la pensión de un hombre que se retira a los 65 años y no tiene cargas dependientes.

Una mujer que decide retirarse a una edad más avanzada, por ejemplo, a la edad de 65 años obtendrá el 87% de la pensión del hombre. Es decir, la distinta edad de retiro entre hombres y mujeres sólo podría explicar en parte la diferencial de pensiones, siendo el motivo de la restante diferencia el uso de tablas de vida diferenciadas por sexo para el cálculo de la pensión.

Es importante que en la búsqueda de nuevos enfoques, tanto para el diseño de políticas públicas como para las políticas de los sistemas de protección social y de pensiones, especialmente aquéllas referidas al bienestar de las familias, se incorpore explícitamente la dimensión de género. Temas como la edad de retiro y su potencial aumento, el uso de tablas de vida unisex para el cálculo de las pensiones, la incorporación del varón no inválido como dependiente, los efectos fiscales de la dimensión de género, la relación entre el sistema de pensiones contributivo (pensiones mínimas) y no contributivo (pensiones asistenciales) y el género, entre otros, serán cada vez más importantes, en la medida que madure el sistema de capitalización individual (AFP) y termine la etapa de transición previsional en Chile.

El asumir que el trabajador típico es hombre no sólo genera estimaciones erróneas, sino que, además, constituye una fuente de discriminación para las mujeres. Sólo en las últimas dos décadas las ciencias sociales han empezado a hacer esfuerzos sistemáticos por compensar la falta de atención a la variable género. Este cambio de énfasis en la comunidad académica está siendo incorporado también en los debates políticos, pero los avances son lentos y disparejos.

La falta de debate puede tener serias consecuencias, tanto para las mujeres que deberían estar diseñando estrategias de reproducción

(número y espaciamiento de los hijos), ahorro y carrera ocupacional que fuesen congruentes con las reglas de los sistemas de pensiones como para los países que en la actualidad están considerando o han considerado la capitalización individual como modelo para sus propios procesos de reforma previsional.

El sistema de pensiones de capitalización individual ha incorporado la lógica de los sistemas privados de seguros, en que los afiliados perciben beneficios de acuerdo al nivel individual de riesgo. Al hacer este un sistema obligatorio, se han generado consecuencias no esperadas, especialmente en lo que respecta al bienestar de las mujeres, sus hijos y la economía familiar.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, J.P. 1985 *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984* (Santiago, CIEPLAN).
- Arenas de Mesa, A. 1997 *Learning from the privatization of the social security pension system in Chile: Macroeconomic effects, lessons and challenges*, Ph.D. diss. (Pittsburgh, Universidad de Pittsburgh).
- . 2000 *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 105 (Santiago, CEPAL).
- Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F. 1997 “Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina”, en *World Development*, Vol. 25, N° 3 (Oxford, Pergamon Press Ltd.), marzo.
- 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 (Albuquerque, University of New Mexico), otoño.
- Arenas de Mesa, A.; Marcel, M. 1999 *Fiscal effects of social security reform in Chile: The case of the minimum pension*. Policy Issues in Pension Reform, “Proceedings of the Second APEC Regional Forum on Pension Fund Reform” (Viña del Mar, Ministerio de Hacienda de Chile y Asian Development Bank), abril.
- Arenas de Mesa, A.; Gumucio Rivas, J.S. 2000 *El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: Un análisis institucional a dos décadas de la reforma* (Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación).

- Arenas de Mesa, A.; Hernández Sánchez, H. 2001a "Cobertura del sistema de capitalización individual chileno: Diagnóstico y propuestas", en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, Vol. 4 (Rosario, Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario), mayo.
- _____. 2001b "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile", en F. M. Bertranou (ed.). *Cobertura previsional. Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, A.; Gana, P. 2001 *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*, documento presentado en el Taller "Equidad de Género en los Sistemas de Pensiones" (Santiago, CELADE).
- Arenas de Mesa, A.; Benavides, P. 2002 *Statistical trend, coverage and performance, social security protection system in Chile: 1990-2000* (Santiago, OIT), en prensa.
- Baeza, S.; Margozzini, R. (eds.) 1995 *Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones* (Santiago, CEP).
- Banco Mundial, 1994 *Averting the old crisis* (Washington D.C., Banco Mundial).
- Barrientos, A. 1998 "Pension reform, personal pensions and gender differences in pension coverage", en *World Development*, Vol. 26, N° 1 (Oxford, Pergamon Press Ltd.), pp. 125-137.
- Barrientos, A.; Firinguetti, L. 1995 "Planes de pensión de capitalización individual y beneficios previsionales para trabajadoras de bajos ingresos", en *Estudios de Economía*, Vol. 22, N° 1 (Santiago, Universidad de Chile), pp. 19-45.
- 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 Ltd.), mayo.
- Bravo, J. 2001 Comentario a Ruiz-Tagle 2001, *Reforma al nuevo sistema de pensiones en Chile. Análisis de propuestas* (Santiago).
- Cubeddu, L. 1994 *The intra-generational redistributive effects of social security* (Filadelfia, University of Pennsylvania).
- CELADE, 1998 *América Latina: Proyecciones de población 1970-2050*, serie Boletín Demográfico N° 62 (Santiago, CELADE).
- _____. 2001 *América Latina: Tablas de mortalidad 1950-2050*, serie Boletín Demográfico N° 67 (Santiago, CELADE).
- Cheyre, H. 1988 *La previsión en Chile ayer y hoy* (Santiago, CEP).
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), 1992 *12 Años de modernización de la seguridad social en Chile: Evaluación crítica y proyecciones* (Santiago, CIEDESS).

- Contreras, D.; Bravo, D.; Puentes, E. 2000 *Tasa de participación femenina. 1957-1997: Un análisis de cohortes sintéticas*, serie Documentos de Trabajo N° 170 (Santiago, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile).
- Cox, A. 1999 *Pensions projections for Chilean men and women: Estimates from social security contribution*, World Bank Research Project on Gender and Social Security (Washington, World Bank), mimeo.
- Diamond, P.; Valdés, S. 1994 "Social security reform", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.) *The Chilean economy* (Washington D.C., The Brookings Institution).
- Dirección del Trabajo, 1998 *El otro trabajo: El suministro de personas en las empresas*, serie Cuaderno N° 7 (Santiago, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios).
- Echeverría, M. 1997 *Los desprotegidos de la seguridad social* (Santiago).
- Gana, P. 2002 "Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones asistenciales (PASIS)", en Fabio M. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Hernández, H.; Arenas de Mesa, A. 2000 *Proyecciones del déficit previsional chileno: Gasto público en garantía estatal de pensiones mínimas 1999-2037*, documento interno de trabajo (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).
- Iglesias, A.; Acuña, R. 1991 *Chile: Experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991* (Santiago, CEPAL/PNUD).
- Marcel, M.; Arenas de Mesa, A. 1992 *Social security reform in Chile*, Occasional Papers, N° 5 (Washington, Inter-American Development Bank).
- Mesa-Lago, C. 1994 *Changing social security in Latin America: Toward alleviating the costs of economic reform* (Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, Inc.).
- _____. 1998 "La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas", en A. Bonilla y A. Conte-Grand (eds.) *Pensiones en América Latina, dos décadas de reforma* (Lima, OIT).
- Mesa-Lago, C.; Arenas de Mesa, A. 1998 "The chilean pension system: Evaluation, lessons and challenges", en *The reform of pension and health care system in Latin America. Do options exist?*, M. A. Cruz-Saco y C. Mesa-Lago (eds.) (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press).
- Ministerio de Planificación, 1998 *Resultado de la Encuesta CASEN 1998. Situación de la mujer en Chile*, Documento N° 11 (Santiago, Ministerio de Planificación).

- Montecinos, V. 1994 "Neo-liberal economics reforms and women in Chile", en *Women in the age of economic transformation* (Londres y New York, Routledge).
- Muñoz, D. 2000 *La mujer en la legislación de los sistemas de pensiones reformados en América Latina* (Santiago).
- OIT, 1993 *Social security and social protection: Equality of opportunity between men and women* (Ginebra, OIT).
- _____. 1999 *Panorama Laboral* N° 6 (Lima, OIT).
- Ortúzar, P.; Peña, J. 1986 *El nuevo sistema previsional y la situación de los trabajadores más pobres* (Santiago, ODEPLAN).
- Oxman, V.; Galilea, S. (comp.) 1999 *Políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el trabajo 1994-1999* (Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de la Mujer).
- Ruiz-Tagle, J. 1999 *Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile* (Santiago, PROSUR).
- _____. 2001 *Reforma al nuevo sistema de pensiones en Chile. Análisis de las propuestas* (Santiago, MIDEPLAN, Unidad de Estudios Prospectivos).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), 1996 *El sistema chileno de pensiones* (Santiago, SAF).
- _____. 1998 *Evolución del sistema chileno de pensiones N° 3 (1981-1997)* (Santiago, SAF).
- _____. 2000 *Boletín Estadístico* N° 159 (Santiago, SAF).
- _____. 2001 *Boletín Estadístico* (Santiago, SAF).
- Wagner, G. 1991 "La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada", en *Estudios de Economía*, Vol. 18, N° 1 (Santiago, Universidad Católica de Chile), junio.
- Zurita, S. 1994. "Minimum pension insurance in the Chilean pension system", en *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N° 1 (Santiago, ILADES), junio.

ANEXO

Cuadro A-1

TASA DE REEMPLAZO, MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 1 (Caso Base)

Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 4%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.38	0.39	0.40		0.38	0.39	0.40	
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	0.56	0.57	0.58		0.55	0.57	0.58	
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	0.64	0.66	0.67		0.65	0.66	0.68	
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	0.53	0.54	0.55		0.53	0.54	0.56	
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.37	0.38	0.39		0.36	0.38	0.39	
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	0.54	0.55	0.56		0.53	0.55	0.56	
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.33	0.34	0.34		0.32	0.33	0.35	
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.32	0.32	0.33		0.31	0.32	0.33	
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.46	0.47	0.48		0.45	0.47	0.48	
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.44	0.45	0.45		0.43	0.44	0.46	

Cuadro A-2

TASA DE REEMPLAZO. MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 2

Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 3%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.27	0.28	0.29		0.27	0.28	0.29	
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	0.39	0.40	0.41		0.39	0.40	0.41	
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	0.46	0.47	0.48		0.46	0.47	0.48	
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	0.37	0.38	0.38		0.37	0.38	0.39	
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.27	0.27	0.28		0.26	0.27	0.28	
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	0.38	0.39	0.39		0.37	0.38	0.40	
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.23	0.24	0.24		0.23	0.23	0.24	
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.22	0.22	0.23		0.21	0.22	0.23	
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.31	0.32	0.33		0.31	0.32	0.33	
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.30	0.30	0.31		0.29	0.30	0.31	

Cuadro A-3

TASA DE REEMPLAZO. MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 3

Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 6%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.75	0.77	0.78		0.74	0.76	0.78	
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	1.15	1.18	1.19		1.13	1.17	1.20	
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	1.30	1.33	1.35		1.31	1.33	1.36	
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	1.10	1.12	1.14		1.10	1.13	1.15	
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.73	0.74	0.76		0.72	0.74	0.76	
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	1.11	1.13	1.16		1.09	1.12	1.15	
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.67	0.69	0.70		0.66	0.68	0.70	
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.65	0.67	0.68		0.64	0.66	0.68	
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.99	1.01	1.03		0.97	1.00	1.03	
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.95	0.97	0.99		0.94	0.97	0.99	

Cuadro A-4

TASA DE REEMPLAZO. MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 4

Densidad de contribuciones del 60%, rentabilidad de los fondos del 4%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.29	0.29	0.30		0.28	0.29	0.30	
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	0.42	0.43	0.44		0.41	0.43	0.44	
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	0.48	0.49	0.51		0.49	0.50	0.51	
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	0.40	0.41	0.42		0.40	0.41	0.42	
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.28	0.28	0.29		0.27	0.28	0.29	
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	0.40	0.41	0.42		0.40	0.41	0.42	
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.25	0.25	0.26		0.24	0.25	0.26	
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.24	0.24	0.25		0.23	0.24	0.25	
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.34	0.35	0.36		0.34	0.35	0.36	
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.33	0.34	0.34		0.32	0.33	0.34	

Cuadro A-5

TASA DE REEMPLAZO. MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 5

Densidad de contribuciones del 90%, rentabilidad de los fondos del 4%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.43	0.44	0.45		0.42	0.44	0.45	0.45
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	0.63	0.64	0.65		0.62	0.64	0.66	0.66
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	0.73	0.74	0.75		0.73	0.74	0.76	0.76
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	0.60	0.61	0.62		0.60	0.61	0.63	0.63
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.42	0.43	0.43		0.41	0.42	0.44	0.44
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	0.61	0.62	0.63		0.60	0.61	0.63	0.63
G1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.37	0.38	0.39		0.36	0.38	0.39	0.39
G2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.36	0.36	0.37		0.35	0.36	0.37	0.37
H1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.52	0.53	0.54		0.51	0.52	0.54	0.54
H2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.49	0.50	0.51		0.48	0.50	0.51	0.51

Cuadro A-6

TASA DE REEMPLAZO, MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 6

Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 4%

Sin crecimiento real de los salarios

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.50	0.52	0.53		0.49	0.51	0.54	
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	0.73	0.75	0.76		0.71	0.74	0.77	
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	0.84	0.86	0.88		0.84	0.87	0.89	
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	0.69	0.71	0.72		0.69	0.71	0.73	
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.49	0.50	0.51		0.48	0.50	0.52	
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	0.70	0.72	0.73		0.68	0.71	0.74	
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.43	0.45	0.46		0.42	0.44	0.46	
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.42	0.43	0.44		0.41	0.42	0.44	
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.60	0.62	0.63		0.58	0.61	0.63	
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.57	0.58	0.60		0.55	0.58	0.60	

Cuadro B-1

VALOR DE LAS PENSIONES RESPECTO DE LA PENSIÓN DEL VARÓN DE 65 AÑOS CON MUJER DEPENDIENTE DE 60 AÑOS
MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 1 (Caso Base)

Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 4%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres			Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres		
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.72	0.72	0.73	0.51	0.50	0.36
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	1.06	1.06	1.06	0.74	0.72	0.52
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.70	0.70	0.70	0.49	0.48	0.34
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	1.02	1.02	1.02	0.71	0.70	0.50
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.62	0.62	0.62	0.44	0.43	0.31
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.60	0.60	0.60	0.42	0.41	0.29
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.87	0.87	0.87	0.61	0.60	0.43
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.82	0.82	0.82	0.58	0.57	0.40

Cuadro B-2

VALOR DE LAS PENSIONES RESPECTO DE LA PENSIÓN DEL VARÓN DE 65 AÑOS CON MUJER DEPENDIENTE DE 60 AÑOS
MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 2

Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 3%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.74	0.74	0.74		0.52	0.51	0.37	
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	1.06	1.06	1.06		0.74	0.73	0.52	
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	1.24	1.24	1.24		1.24	1.24	1.24	
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	1.00	1.00	1.00		1.00	1.00	1.00	
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.72	0.72	0.72		0.50	0.49	0.35	
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	1.02	1.02	1.02		0.71	0.70	0.50	
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.62	0.62	0.62		0.44	0.43	0.31	
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.59	0.59	0.59		0.41	0.40	0.29	
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.85	0.85	0.85		0.59	0.58	0.42	
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.80	0.80	0.80		0.56	0.55	0.39	

Cuadro B-3

 VALOR DE LAS PENSIONES RESPECTO DE LA PENSIÓN DEL VARÓN DE 65 AÑOS CON MUJER DEPENDIENTE DE 60 AÑOS
 MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 3

Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 6%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres			Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres		
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.68	0.68	0.68	0.48	0.47	0.34
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	1.05	1.05	1.05	0.74	0.72	0.51
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18	1.18
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.66	0.66	0.66	0.46	0.45	0.33
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	1.01	1.01	1.01	0.71	0.69	0.50
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.61	0.61	0.61	0.43	0.42	0.30
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.59	0.59	0.59	0.42	0.41	0.29
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.90	0.90	0.90	0.63	0.62	0.44
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.87	0.87	0.87	0.61	0.60	0.43

Cuadro B-4

 VALOR DE LAS PENSIONES RESPECTO DE LA PENSIÓN DEL VARÓN DE 65 AÑOS CON MUJER DEPENDIENTE DE 60 AÑOS
 MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 4

Densidad de contribuciones del 60%, rentabilidad de los fondos del 4%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.72	0.72	0.73		0.51	0.50	0.36	
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	1.06	1.06	1.06		0.74	0.72	0.52	
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	1.22	1.22	1.22		1.22	1.22	1.22	
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	1.00	1.00	1.00		1.00	1.00	1.00	
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.70	0.70	0.70		0.49	0.48	0.34	
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	1.02	1.02	1.02		0.71	0.70	0.50	
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.62	0.62	0.62		0.44	0.43	0.31	
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.60	0.60	0.60		0.42	0.41	0.29	
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.87	0.87	0.87		0.61	0.60	0.43	
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.82	0.82	0.82		0.58	0.57	0.40	

Cuadro B-5

VALOR DE LAS PENSIONES RESPECTO DE LA PENSIÓN DEL VARÓN DE 65 AÑOS CON MUJER DEPENDIENTE DE 60 AÑOS
MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 5

Densidad de contribuciones del 90%, rentabilidad de los fondos del 4%

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres			Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres		
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.72	0.72	0.73	0.51	0.50	0.36
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	1.06	1.06	1.06	0.74	0.72	0.52
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.70	0.70	0.70	0.49	0.48	0.34
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	1.02	1.02	1.02	0.71	0.70	0.50
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.62	0.62	0.62	0.44	0.43	0.31
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.60	0.60	0.60	0.42	0.41	0.29
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.87	0.87	0.87	0.61	0.60	0.43
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.82	0.82	0.82	0.58	0.57	0.40

Cuadro B-6

 VALOR DE LAS PENSIONES RESPECTO DE LA PENSIÓN DEL VARÓN DE 65 AÑOS CON MUJER DEPENDIENTE DE 60 AÑOS
 MERCADO DE PENSIONES, SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Escenario 6

Densidad de contribuciones del 80%, rentabilidad de los fondos del 4%
Sin crecimiento real de los salarios

	Nivel de Ingreso Promedio sin considerar diferencias salariales entre hombres y mujeres				Nivel de Ingreso Promedio considerando diferencias salariales entre hombres y mujeres			
	Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5		Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5	
a. Mujer Edad de Retiro 60 años	0.73	0.74	0.74		0.51	0.50	0.36	
b. Mujer Edad de Retiro 65 años	1.06	1.06	1.06		0.74	0.72	0.52	
c. Hombre Edad de Retiro 65 años	1.22	1.22	1.22		1.22	1.22	1.22	
d. Hombre Edad de Retiro 65 años con Mujer 60 años	1.00	1.00	1.00		1.00	1.00	1.00	
e. Mujer Edad de Retiro 60 años con Hombre 65 años en estado de invalidez	0.71	0.71	0.71		0.49	0.48	0.35	
f. Mujer Edad de Retiro 65 años con Hombre 70 años en estado de invalidez	1.02	1.02	1.02		0.71	0.69	0.50	
g1. Mujer Edad de Retiro 60 años con hijo en estado de invalidez de 30 años	0.63	0.63	0.63		0.44	0.43	0.31	
g2. Mujer Edad de Retiro 60 años con hija en estado de invalidez de 30 años	0.60	0.61	0.61		0.42	0.41	0.30	
h1. Mujer Edad de Retiro 65 años con hijo en estado de invalidez de 35 años	0.87	0.87	0.87		0.60	0.59	0.43	
h2. Mujer en Edad de Retiro 65 años con hija en estado de invalidez de 35 años	0.82	0.82	0.82		0.57	0.56	0.40	

