

PROTEGER LA SEGURIDAD DE LOS INGRESOS DE LAS MUJERES EN LA VEJEZ

HACIA SISTEMAS DE PENSIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

RESUMEN

El envejecimiento tiene rostro de mujer. Las mujeres no solamente viven más tiempo que los hombres, sino que además tienen menos probabilidades de disfrutar de seguridad de los ingresos y de una independencia económica en la vejez. Debido a toda una vida marcada por las desventajas económicas, las mujeres llegan a la vejez con ingresos más bajos y menor acceso a la tierra, a la vivienda y a otros recursos que les ayudarían a mantener una calidad de vida adecuada. Por otra parte, los sistemas de pensiones son manifiestamente incapaces de generar resultados equitativos para las mujeres. En la mayoría de los países, tienen menos probabilidades de recibir una pensión, o disfrutan de prestaciones más reducidas. El origen de la desventaja de las mujeres en la tercera edad se encuentra en un mercado laboral y patrones de trayectoria vital dominados por el género, aunque su repercusión puede verse magnificada o mitigada por las particularidades del diseño del sistema de pensiones. Este documento de políticas se centra en esas particularidades y muestra que los sistemas de pensiones se pueden transformar para reducir las diferencias de género y para proteger la seguridad de los ingresos de las mujeres en la vejez.

Ser conscientes de la diferencia

Durante la primera mitad de este siglo, la población global de 60 años o más se duplicará con creces, alcanzando los 2.000 millones de personas antes de 2050. Casi dos terceras partes de las personas mayores del mundo viven en los países en desarrollo, y antes de 2050 esta proporción habrá aumentado hasta casi el 80%. A menudo olvidamos el hecho de que el envejecimiento de la población tiene un marcado carácter femenino, y las políticas han mostrado lentitud a la hora de responder a los derechos y necesidades de las mujeres mayores. Las mujeres no solamente viven más tiempo que los hombres, sino que se enfrentan a mayores dificultades económicas en la vejez. En la China urbana, por ejemplo, los índices de pobreza entre las mujeres de edad son entre tres y cuatro veces más altos que entre sus pares varones¹. Las pensiones de jubilación pueden marcar una diferencia importante, pero los sistemas de pensiones actualmente no garantizan la seguridad de los ingresos para la mayoría de las personas mayores del mundo y son manifiestamente incapaces de generar resultados equitativos para hombres y mujeres.

En la mayoría de los países las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de recibir una pensión o disfrutan de prestaciones más reducidas

A escala mundial, casi la mitad de las personas que superan la edad legal de jubilación reciben una pensión de vejez. Sin embargo, en la mayoría de los países para los que se dispone de datos, resulta más probable que los beneficiarios de dichas pensiones sean hombres que mujeres. Son numerosos los países de América Latina y el Caribe, como la República Dominicana y El Salvador, en los que la cobertura para las mujeres mayores se reduce a la mitad de la cobertura de la que disfrutaban los hombres,

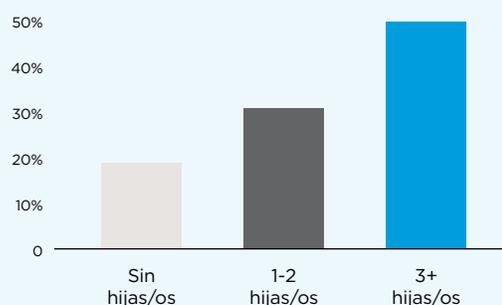
que ya de por sí es baja. En el Estado Plurinacional de Bolivia representa una notable excepción, gracias a la introducción de un plan universal de pensiones no contributivas. Lo mismo sucede en Botswana, Lesotho y Mauricio. En la mayoría del resto de países del África Subsahariana, la cobertura de las pensiones es baja en el caso de los hombres y casi insignificante en el de las mujeres. Las mayores diferencias de cobertura se registran en Egipto y Jordania, donde los hombres tienen probabilidades entre 7 y 8 veces mayores de recibir una pensión que las mujeres².

Pero incluso en países donde las mujeres disfrutaban de amplio acceso a las pensiones, el nivel de sus prestaciones a menudo es solo una fracción del que perciben los hombres. En toda la

FIGURA 1

En Francia, la brecha de género en las pensiones es mayor en el caso de las mujeres con hijas e hijos

Brechas de género en las pensiones (diferencia con respecto a las pensiones medias de los hombres) (%)



Unión Europea (UE), el valor de las pensiones de las mujeres es un 40% inferior al de las de los hombres³. Las responsabilidades relacionadas con los cuidados explican buena parte de estas diferencias entre los géneros (véase figura 1)⁴, que no solamente socavan la igualdad de género sino también el derecho de las mujeres a disfrutar de una calidad de vida adecuada. En Bulgaria, Chipre y el Reino Unido, por ejemplo, el ingreso medio anual por pensiones de las mujeres se sitúa en el umbral de pobreza, o por debajo de este⁵.

Comprender las causas

La brecha de género en las pensiones es el resultado de desigualdades más amplias que afectan a las mujeres a lo largo de toda su vida. Durante sus años de trabajo, las mujeres participan en menor medida en el mercado laboral, reciben menores salarios e interrumpen sus carreras con mayor frecuencia para cuidar a personas dependientes. Las mujeres también tienen una representación excesiva en el ámbito del trabajo precario e informal. Esto, especialmente en los sistemas de pensiones basados en cotizaciones dependientes de la nómina, se traduce en desventajas en la vejez debido a que las mujeres habitualmente han cotizado menos (y con menor frecuencia) que los hombres. Los planes de pensiones suelen proteger la trayectoria vital y los patrones de empleo de los hombres en diferentes grados, mostrando que el diseño del sistema de pensiones es un factor importante que puede aprovecharse para compensar (en lugar de reproducir) las desigualdades preexistentes.

Cuanto más estrecho es el vínculo entre cotizaciones y derechos de pensión, mayor es la penalización que sufren las mujeres

El cambio de unos planes basados en la seguridad social a cuentas individuales de ahorro (un aspecto claro de las reformas de las pensiones introducidas en el decenio de 1990) pone de manifiesto que los estrechos vínculos entre cotizaciones individuales y derechos de pensión pueden acarrear un castigo muy duro para las mujeres. Durante las últimas décadas, al menos 26 países, principalmente en América Latina, Europa Central y Oriental y Asia Central, han pasado a conceder una importancia mayor a las cuentas individuales de ahorro, muchas de ellas gestionadas de manera privada. Estos planes no basan las prestaciones en los ingresos previos sino en las cotizaciones que los particulares han acumulado durante su vida laboral. En consecuencia, los derechos de pensión reflejan directamente la distinta capacidad de cotización de hombres y de mujeres, penalizando en la práctica a las mujeres mayores por las desigualdades previas que experimentaron como trabajadoras y cuidadoras.

La introducción de normas de acceso más rigurosas también ha agravado las desventajas de las mujeres en los planes de cotización. En la Argentina, Chile y el Perú, por ejemplo, el número de años de cotización necesario para obtener una pensión mínima (lo que se denomina el “período de garantía”) se ha elevado considerablemente. Dado que las mujeres en general cotizan menos años que los hombres, los períodos de garantía largos les impiden acceder a una pensión propia, especialmente si no existen mecanismos adecuados para compensar las interrupciones del empleo debido a actividades de cuidados no remuneradas.

Cuando los planes individuales de ahorro tienen en cuenta la diferencia de género en términos de expectativas de vida, las mujeres deben extender ahorros de jubilación individual de por sí exiguos durante un período de tiempo más largo, lo que reduce el valor mensual de sus pensiones. Esto es lo que sucede en Chile, donde la aplicación de tablas actuariales diferenciadas por género es uno de los factores que reduce las pensiones de las mujeres frente a las de los varones.

Los acontecimientos recientes en los sistemas de pensiones europeos amenazan con erosionar los derechos de las mujeres, pese a que no se ha producido un cambio total de orientación hacia los planes individuales de ahorro. Francia, Grecia, Irlanda, Italia y España, por ejemplo, han endurecido las normas de acceso, reforzando el vínculo entre las cotizaciones y los ingresos, lo que penaliza a aquellas personas con menor participación continua en el mercado laboral y con ingresos más bajos⁶.

La jubilación anticipada puede dañar a las mujeres

Muchos países han fijado tradicionalmente la edad de jubilación para las mujeres hasta cinco años antes que la de los hombres. A pesar de una tendencia a la paridad, las diferencias persisten en muchos países. Sin embargo, la jubilación anticipada obligatoria para las mujeres constituye una clara discriminación en razón del sexo y la edad⁷. El grado en que esto afecta a los resultados de las jubilaciones de las mujeres depende de aspectos más generales del sistema de pensiones. Si las prestaciones se calculan como un porcentaje de los ingresos previos sin tener en cuenta los años de cotización, los derechos no se ven afectados; sin embargo, cuando los años de cotización y las prestaciones presentan una vinculación estrecha, la jubilación anticipada reduce la pensión de las mujeres frente a la de los hombres⁸. Dado que las reformas de las pensiones continúan fortaleciendo este vínculo, es necesario elevar y equiparar la edad de jubilación de las mujeres para evitar la erosión de sus derechos. Cuando la edad legal de jubilación para las mujeres se mantiene baja, debería tener carácter opcional en lugar de obligatorio para proteger el derecho de las mujeres mayores a seguir trabajando y acumulando prestaciones de jubilación si deciden hacerlo⁹.

Los derechos de jubilación inadecuados pueden obligar a las mujeres a seguir trabajando mucho después de superar la edad legal de jubilación

Debido a que los factores que determinan los resultados de la pensión son múltiples y diversos, equiparar la edad legal de jubilación no bastará en general para garantizar la seguridad de los ingresos de las mujeres en la vejez. De hecho, muchas mujeres (y hombres) mayores permanecen en el mercado laboral precisamente porque tratan de obtener una pensión suficiente para mantener una calidad de vida adecuada. En 10 de los 34 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las mujeres se jubilan con posterioridad a la edad legal de jubilación reglamentada. En Chile y la República de Corea, la diferencia entre la edad de jubilación legal y efectiva de las mujeres puede ser de hasta 10 años¹⁰. En el África Subsahariana, donde los índices de pobreza son elevados y la cobertura es baja, una importante proporción de mujeres y hombres mayores no tienen otra opción que continuar trabajando para ganarse la vida.

Las mujeres sufren de manera desproporcionada la depreciación de las prestaciones de jubilación a lo largo del tiempo

Cuando las pensiones no se ajustan con regularidad a la inflación o a los aumentos salariales, sus beneficiarias y beneficiarios pueden experimentar dificultades para mantener su calidad de vida cuando aumenta el costo de la vida. Puesto que las mujeres son más longevas que los hombres, se enfrentan a un mayor riesgo de depreciación de sus pensiones.

Adoptar medidas

No existe una varita mágica para superar la brecha de género en las pensiones. Es necesario un paquete de medidas que aborde las causas originarias de dicha brecha a lo largo de la trayectoria vital (en especial con respecto a las desigualdades de género en el trabajo y los cuidados), y asimismo que compense las potenciales diferencias de género y la inseguridad de los ingresos de las personas mayores. El resto de este document muestra cómo es posible transformar los sistemas de pensiones con el objetivo de que ofrezcan mejores resultados para las mujeres.

Las pensiones no contributivas reducen las diferencias de género en la cobertura de las pensiones

Algunos países han intentado extender los planes de pensiones contributivas a las y los trabajadores informales, estableciendo cotizaciones obligatorias para los autónomos o implantando planes de ahorro voluntarios paralelos. Sin embargo, y especialmente en los países de ingreso bajo, estas iniciativas raramente han alcanzado para reducir las diferencias de cobertura, porque las y los trabajadores más informales no pueden permitirse ni tan siquiera las cotizaciones mínimas exigidas¹¹. Esto resulta particularmente cierto en el caso de las mujeres, que tienden a situarse en el segmento inferior de la pirámide del empleo informal en términos de posición e ingresos¹². El hecho de extender los planes contributivos tampoco proporcionará una alternativa a las mujeres que no son consideradas “trabajadoras” en modo alguno por participar en tareas domésticas y de cuidados no remuneradas. Así pues, para reducir la brecha de cobertura de las pensiones de jubilación será necesario ampliar significativamente las pensiones no contributivas (o “sociales”) financiadas directamente por los gobiernos. Países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Botswana, el Brasil y Chile han reducido las diferencias de género en lo que concierne a la cobertura ampliando la disponibilidad de las pensiones, también para aquellas personas que han pasado la mayor parte de su vida laboral en trabajos informales o dedicadas a los cuidados no remunerados. Las pruebas disponibles muestran que las mujeres se benefician inmensamente de la introducción de estos planes¹³.

Los planes universales llegan de manera más eficaz a las mujeres

Las pensiones sociales que se ofrecen a todas las personas (universales) o bien que excluyen a quienes reciben otras pensiones benefician más eficazmente a las mujeres. Estos tipos de

pensiones refuerzan la autonomía económica de las mujeres, reafirman su voz y su voluntad en el seno de los hogares y mejoran su posición social. En contraste, las pensiones dependientes de los recursos a menudo exigen que el ingreso del hogar (no el de la persona en cuestión) se sitúe por debajo de un determinado umbral. Así pues, excluye a mujeres que viven en hogares que superan ese umbral aunque ellas no dispongan de ingresos propios. En efecto, se da por supuesto que el ingreso de los cónyuges que cohabitan en el mismo hogar o de otros miembros de la familia se compartirá de manera justa, lo que no siempre sucede. Cuando se opta por pensiones dependientes de los recursos, los umbrales de ingreso deben ajustarse para reflejar el número de personas mayores que viven en el hogar, como se hace en Sudáfrica, y para garantizar que todas las personas de edad que cumplan los requisitos establecidos perciban una pensión social a su nombre. También es necesario abordar otros obstáculos que pueden impedir el acceso de las mujeres, como los bajos niveles de alfabetización, la falta de información o de documentos de identificación y la distancia hasta las instalaciones en las que las y los solicitantes deben registrarse o cobrar sus prestaciones.

Son necesarios niveles de prestaciones adecuados para evitar que las mujeres mayores caigan en la pobreza

La generosidad de las pensiones no contributivas varía enormemente. En Bangladesh y la India, las pensiones sociales ofrecen prestaciones de unos US\$3 al mes, lo que equivale únicamente al 22% del umbral de pobreza, situado en US\$1,25 en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA)¹⁴. En comparación, la pensión social en Mauricio es de US\$118 mensuales, es decir, unas cinco veces el umbral de pobreza de US\$1,25 PPA, lo que sigue siendo bastante modesto. En la medida en que las mujeres dependen más intensamente que los hombres de las pensiones no contributivas, la idoneidad de estas prestaciones supone una gran preocupación desde la perspectiva de la igualdad de género. La idoneidad también debe mantenerse a lo largo del tiempo por medio de una indexación adecuada. En el Brasil, por ejemplo, las pensiones aumentan en consonancia con el salario mínimo, que está indexado con la inflación y el crecimiento del PIB. En consecuencia, los recientes incrementos del salario mínimo han tenido importantes efectos sobre el bienestar de las y los pensionistas¹⁵.

Es posible eliminar las normas y los requisitos con sesgo de género

Si bien las prestaciones no contributivas pueden desempeñar un papel importante en la mejora de la cobertura para las mujeres, una reforma de las pensiones que tenga en cuenta el género también deberá tener como objetivo mejorar la situación de las mujeres en el ámbito de las pensiones contributivas. Es posible eliminar las normas perjudiciales, como los períodos de garantía prolongados y las tablas actuariales diferenciadas por género. La Argentina, por ejemplo, redujo los requisitos contributivos a mediados de la década de 2000, propiciando el acceso de casi 2 millones de personas y reduciendo la brecha de género en la cobertura. Y en la UE y los Estados Unidos las tablas de mortalidad diferenciadas por género han sido prohibidas por varias sentencias judiciales¹⁶.

Créditos que compensan por el tiempo dedicado a cuidados no remunerados y que mejoran las pensiones de las mujeres

Una reforma de las pensiones con perspectiva de género puede incluir medidas compensatorias que acometan algunos de los problemas a los que se enfrentan las mujeres. Para abordar la repercusión adversa sobre los derechos de pensión derivada del tiempo dedicado a cuidar a otras personas, la mayoría de los sistemas de pensiones europeos ofrecen créditos de cotización relacionados con los cuidados. Esta opción ha demostrado tener una repercusión limitada pero positiva sobre el valor de las pensiones de las mujeres. Sin ella, el índice de sustitución de las madres (esto es, las prestaciones de la pensión expresadas

como porcentaje de los ingresos de prejubilación) descendería entre un 3% y un 7% en varios países de la UE y la OCDE¹⁷. Los créditos de cotización también han sido adoptados en algunos países latinoamericanos. En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, las madres ahora se benefician de un crédito de cotización equivalente a un año de cotizaciones por cada hijo.

Intervenir para mejorar la seguridad de los ingresos de las mujeres en la vejez es ahora más urgente que nunca. Una reforma de las pensiones con perspectiva de género puede ser un recurso importante para alcanzar este objetivo, mejorando el acceso de las mujeres a las pensiones de jubilación, garantizando su idoneidad y reduciendo las diferencias de género de las prestaciones.

RECOMENDACIONES

- Extender las pensiones sociales no contributivas que proporcionan seguridad de los ingresos básicos para todas las personas con independencia de la trayectoria laboral o historial de cotización
- Dar prioridad a los planes universales, que son la forma más eficaz de llegar a las mujeres a título individual
- Hasta la introducción de planes universales, se debe dar prioridad a las pensiones sujetas a la percepción de otras pensiones y no a las que dependen de los recursos, con el fin de reafirmar la autonomía económica de las mujeres
- Garantizar que el nivel de prestaciones de las pensiones sociales sea lo suficientemente elevado como para evitar que las mujeres mayores caigan en la pobreza
- Evitar penalizar a las personas con una vida laboral breve o con interrupciones, asegurando que los requisitos para acceder a las pensiones contributivas mínimas permitan la incorporación del máximo número posible de mujeres
- Compensar el tiempo dedicado a la crianza de las hijas y los hijos o a otras actividades de cuidados no retribuidas por medio de créditos de cotización adecuados
- Compartir de manera más amplia los riesgos de la longevidad y evitar penalizar a las mujeres por su mayor expectativa de vida, por ejemplo eliminando el uso de tablas actuariales específicas para cada género
- Ajustar con regularidad los niveles de las prestaciones según la inflación o los aumentos salariales, para evitar la pérdida gradual de poder adquisitivo, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada

Esta serie de documentos de políticas sintetiza, en un formato accesible, los resultados de estudios, análisis y recomendaciones de políticas sobre igualdad de género y derechos de las mujeres. Fueron producidos por Silke Staab, Especialista de Investigación de la Sección Investigación y Datos. Para consultar bibliografía, puede visitar <http://goo.gl/plKrXZ>.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Arza, C. 2015. "The Gender Dimensions of Pension Systems". Documento de debate núm. 1 elaborado para ONU Mujeres. ONU Mujeres, Nueva York.
Comisión Europea. 2015. *Men, Women and Pensions*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Fultz, E. 2011. *Pension Crediting for Caregivers*. Washington: Institute for Women's Policy Research.

ONU Mujeres. 2015. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías, realizar los derechos*. Nueva York: ONU Mujeres.

NOTAS FINALES

¹ UNFPA 2007.

² Para consultar una lista completa de países con datos disponibles sobre las diferencias de género en la cobertura de pensiones, véase ONU Mujeres 2015, anexo 5.

³ Comisión Europea 2015.

⁴ Comisión Europea 2013.

⁵ *Ibid.* Cuadro 1.1, p. 36.

⁶ ONU Mujeres 2015.

⁷ CEDAW 2010.

⁸ Arza 2015.

⁹ CEDAW 2010.

¹⁰ Incluye a Estonia, Israel, Japón, México, Nueva Zelanda, Portugal, Turquía y el Reino Unido. Véase la OCDE 2013.

¹¹ Vlatchtoni y Falkingham 2012.

¹² ONU Mujeres 2015.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ HelpAge International 2015.

¹⁵ Berg 2009.

¹⁶ Grupo de expertos 2011; Dion 2007.

¹⁷ Calculado como un índice de ingresos previos, con una interrupción de la carrera profesional de entre 3 y 15 años. Véase D'Addio 2012.