

¿TODOS LOS APORTES IMPORTAN?

Una lectura en clave de género de la Reforma de la seguridad social

Paola Azar
Marzo 2023



RESUMEN

El proyecto de reforma al sistema previsional uruguayo –aprobado por el Senado en diciembre de 2022– dispone cambios al monto y duración de las prestaciones otorgadas, y la convergencia de las reglas que rigen para distintas Cajas. Entre otras dimensiones, la propuesta soslaya la agenda en torno a la equidad de género. Sin embargo, tanto la historia de contribuciones como la acumulación de derechos jubilatorios están condicionadas por: brechas de empleo y de salario, de duración de la jornada laboral, y de responsabilidades de cuidado entre varones y mujeres. Estos aspectos inciden en la financiación del sistema y en el alcance de la protección que otorga. Entonces, ¿qué transforma –y que no– una reforma que no contempla ni la persistencia ni los efectos de las desigualdades de género? Este *brief* ofrece algunas pistas y señala parte de las tensiones que se acentúan con el proyecto en discusión, a modo de contribuir al debate público.

1. EL PROCESO DE REFORMA PREVISIONAL PROPUESTO

El sistema previsional uruguayo, principal componente del sistema de seguridad social, es uno de los primeros y más avanzados en el continente, parte fundamental de la matriz de protección social del país (Filgueira, 2006; Papadópulos, 1992). En la actualidad, cubre a casi la totalidad de la población mayor a 65 años e implica una inversión de recursos que representa alrededor de 11% del Producto Interno Bruto (PIB) (Montt et al., 2021). Como sucede con todos los sistemas de seguridad social contributivos del mundo, la mayor expectativa de vida sumada a la extensión de nuevas formas de empleo –que en gran medida implican cotizaciones menores y/o discontinuadas– instala fuertes desafíos. Los retos afectan tanto el alcance de la protección en el largo plazo como la sostenibilidad de la relación entre prestaciones y financiamiento. Precisamente, con foco en las previsiones sobre los desequilibrios financieros del sistema en los próximos 20 años, el proyecto del gobierno –aprobado por el Senado a fines de diciembre de 2022– propone limitar el aumento de los fondos destinados a

tal fin.¹ Para ello, se plantean cambios que afectan, exclusivamente, el monto y duración de las prestaciones previsionales otorgadas y se procura la convergencia de las reglas que rigen para diferentes Cajas o subsistemas estatales (Banco de Previsión Social-BPS, Caja Militar y Policial) y paraestatales (Caja Bancaria, Notarial y Profesional).

En las condiciones actuales del sistema existe consenso en que se necesitan cambios que aseguren un financiamiento estable, que no comprometa el futuro de las prestaciones ni se convierta en una carga insostenible para el presupuesto estatal. Sin embargo, la propuesta en discusión únicamente procura modificar la cobertura y/o el nivel de prestaciones. Como se ha destacado en el debate público, no se revisan otras fuentes de financiamiento, incluso, cuando se ha calculado que la modificación de diversos regímenes especiales y exoneraciones de aportes patronales permitirían cubrir los desbalances financieros (ICD, 2022a; 2022b). Tampoco se propone un abordaje integral del problema, que abarque al sistema de seguridad social en su conjunto. Como resultado, no se reconoce que el componente previsional es parte de una política más amplia de protección social y de redistribución del ingreso entre generaciones, que incide fuertemente en las condiciones de bienestar que puede alcanzar la población pasiva y activa (Montt et al., 2021).

Entre los componentes omitidos en la discusión pública, las propuestas soslayan las agendas articuladas en torno a la equidad de género. Los argumentos discutidos dan por descontadas las desigualdades entre varones y mujeres en el mercado de trabajo, en los hogares, en las familias, en el acceso a la protección social, no se cuestionan el impacto de las nuevas medidas sobre ellas, ni proponen revertirlas. Sin embargo, la perspectiva de género constituye un instrumento muy potente para identificar las tensiones que pueden generar los cambios propuestos y las tareas pendientes hacia el fortalecimiento del sistema previsional en el largo plazo.

1. Las proyecciones sobre el creciente desequilibrio entre ingresos y egresos del sistema de seguridad social pronostican que entre 2030 y 2090 la asistencia financiera del Gobierno Central para mantenerlo en funcionamiento pasará de 1,1% a 4,3% del PIB, lo que tendrá un fuerte impacto sobre el gasto público (ICD; 2022b).

2. SISTEMA PREVISIONAL Y DESIGUALDADES DE GÉNERO: PIEZAS PARA LA AGENDA PENDIENTE

La identidad de género, que se aprende durante la niñez y la madurez, transmite un conjunto de creencias acerca de las actitudes, comportamientos y actividades más apropiadas para varones y mujeres. Esas actitudes, los supuestos en que se basan y los estereotipos que crean suelen colocar a las mujeres en situación de desventaja frente a los varones. En particular, en la arena económica, inciden en cómo se valora el trabajo, se distribuyen los recursos, las oportunidades y el poder. Estas dimensiones se traducen en una experiencia diferente —y desigual— de varones y mujeres en el mercado de trabajo, en sus posibilidades de generar activos, en su historia de responsabilidades familiares. De este modo, no solo condicionan el ciclo de vida activa de las personas, sino también el nivel de protección social al que acceden en la edad de retiro.

El componente principal de nuestro sistema de jubilaciones y pensiones se basa en los aportes realizados durante la vida laboral: el beneficio se define y expresa en relación al ingreso obtenido a través de un empleo formal. Este diseño traslada a los años de retiro las diferencias de género en el acceso al mercado laboral y en el salario. Por tanto, **las mujeres suelen tener menos derechos jubilatorios propios y beneficios más bajos que los varones.** Para Uruguay, se ha calculado que, entre la población en edad de trabajar la probabilidad de cotizar a la seguridad social alcanza 71.4% para los varones, pero se ubica en 55.7% para las mujeres (CINVE, 2019). Asimismo, en promedio, el monto de las prestaciones previsionales pagadas por el BPS a varones es 20% superior a las percibidas por mujeres (Lavalleja & Tenenbaum, 2017; Amarante et al., 2016).

En términos de esperanza de vida, Uruguay se encuentra a la vanguardia en la región. Los datos muestran que las personas mayores a 60 años representarán un quinto de su población en 2025, uno de los niveles más altos de América Latina. En este grupo sobresa la presencia femenina dado que, mientras en la región se registran 119 mujeres cada 100 varones, en Uruguay el indicador alcanza a 145 (Rosell & Filgueira, 2015). En consecuencia, contando con un menor nivel de recursos —relativo a los varones— son ellas quienes tienen una mayor probabilidad de tener que mantenerse —y cuidarse— por sí solas como adultas mayores y, a edades más avanzadas, se encuentran expuestas a mayores necesidades de cuidado. De hecho, se estima que del 11% de las personas mayores que necesita ayuda para su vida diaria en el país, el 74% son mujeres (BPS, 2016).

Las personas somos interdependientes: precisamos cuidados de los demás, y al mismo tiempo, en todas las etapas de la vida, nos comprometemos a cuidar de otros². Gracias al trabajo no remunerado y de cuidados se transmiten los valores, normas de comportamiento y apoyos que posibilitan nuestra

participación en la comunidad en general, y en la actividad económica, en particular. Sin embargo, **la organización social del cuidado se sigue basando en las decisiones que toman las mujeres para ordenar su vida entre el mercado de trabajo y los cuidados.**

La ausencia de políticas públicas de cuidados—o su limitado desarrollo— implica que las mujeres asuman los mayores costos de estas decisiones, que se traducen en su dependencia económica, limitaciones para acceder al empleo y también para utilizar libremente su tiempo. Los datos de BPS (2016) muestran que el 73% de los adultos mayores dependientes son cuidados por familiares, ya sea pertenecientes a su hogar (56%) o por quienes viven en otro hogar (17%), y más de dos terceras partes de estos familiares son mujeres. **Esta distribución coincide con la tendencia global en el país: mientras que dos tercios del tiempo de las mujeres se destina al trabajo no remunerado y el restante al remunerado, la proporción se invierte para los varones.** Incluso, para mujeres y varones que se encuentran ocupados, al sumar las actividades no remuneradas, el total trabajado semanalmente asciende a 71 horas para las mujeres y 59 para los varones (Salvador, 2020).

3. LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL CENTRO DE LA PROPUESTA DE ALTERNATIVAS

A mediano y largo plazo, el crecimiento de los recursos públicos destinados a pasividades podría contenerse si se diseñaran estrategias para aumentar la tasa de empleo, el número de cotizantes y/o el nivel de aportes. Tomar medidas para atender y —sobre todo, resolver— inequidades de género en estos aspectos, podría alentar a mejorar las contribuciones al sistema de seguridad social. Vale la pena mencionar algunos ejemplos a los que debe prestarse atención.

Con relación a la tasa de empleo, existe una diferencia de género de partida: mientras los varones mantienen altas tasas de participación laboral más allá de su nivel educativo, las mujeres participan más, a medida que aumentan su educación (OPP, 2018). Sucede que las expectativas de inserción laboral de las mujeres menos calificadas son muy limitadas. **Para los países del MERCOSUR, se ha mostrado que los empleos a los que pueden acceder no generan ingresos suficientes para superar la línea de pobreza** (PNUD, 2009). En consecuencia, tampoco les permiten cubrir el costo de servicios de cuidado, que podrían liberar su tiempo para trabajar en forma remunerada. Estas limitaciones se reflejan inmediatamente en los niveles de pobreza. En 2018, el porcentaje de hogares uruguayos en situación de pobreza era de 4,2% con jefatura masculina, pero ascendía a 6,6% con jefatura femenina. Más aún, en hogares «monomarentales» con al menos un niño o una niña menor a 4 años, el nivel de pobreza ascendía a 33% (Inmujeres, 2019).

La segregación laboral (entendida como la elevada concentración de varones o mujeres en cierto tipo de actividades) también implica que las mujeres se encuentren relativamente más empleadas en sectores donde sus niveles de cotización son

2 Para ninguna persona, recibir cuidados debería oponerse a la independencia ni a la realización personal. Las personas adultas pueden dar y recibir cuidados recíprocamente: de hecho, esta interdependencia es lo que caracteriza la vida en sociedad (Esquivel, 2015).

más bajos que los podrían alcanzar, en relación a su nivel de calificación. Téngase en cuenta que, en Uruguay las mujeres que participan activamente del mercado de trabajo suelen tener un mayor nivel educativo que los varones.³ Sin embargo, también tienden a emplearse en los sectores de menor productividad, en establecimientos pequeños y del sector informal. De acuerdo a la OPP (2018) el 41% de las mujeres se desempeña en el estrato de baja productividad y el 44% en el de productividad media-baja; solo el 15,1% de las mujeres se desempeña en los estratos de productividad alta y media-alta, mientras que allí se concentra el 31,6% de los varones.

La mitad de las mujeres se ocupa en el sector de los servicios sociales y de salud, doméstico, de enseñanza y en el comercio –básicamente minorista–. En términos de ingresos, este tipo de servicio paga menos que los vinculados al asesoramiento legal, el de soporte y logística para empresas, el transporte o las actividades financieras. Esto sucede, incluso aunque el nivel de formación que requieren –en particular la salud y la enseñanza– sea equiparable entre unos y otros (Soria, 2018).

A todos los niveles de calificación, existe una clara relación entre la trayectoria de cotización de las mujeres y sus responsabilidades de cuidado. **Se ha estimado que, transcurridos 10 años tras el nacimiento de su primer hijo o hija, el salario por hora al que acceden las madres trabajadoras se reduce un 25% comparado con el de mujeres con iguales características, pero que no fueron madres.** Incluso, las mujeres que tuvieron hijos trabajan un 60% menos de horas que las mujeres comparables que no fueron madres (Colacce et al., 2020).

Frente a estos datos sin dudas los desafíos no solo implican incentivar las oportunidades de inserción laboral femenina. Expandir los sistemas de cuidados y los incentivos para distribuir tareas con los varones, en condiciones de igualdad, requiere rediseñar el sistema de seguridad social –no solo su componente previsional– y pensar en su financiamiento. La estimación de la corriente de costos y de beneficios futuros –en términos económicos, financieros y de equidad social– debería ser parte de cualquier proceso de reforma. **Sin esta transformación, el mantenimiento de la población y de sus cuidados continúa sujeto a la sobre-explotación del trabajo femenino, con efecto inmediato sobre su propia productividad y capacidad de generar ingresos.** Alternativamente, cuando estas tareas dejan de realizarse o son mal sustituidas por servicios de cuidado comprados en el mercado –usualmente, mal pagos– impacta en la capacidad y desarrollo de las potencialidades de la fuerza laboral y de la sociedad a mediano plazo (Braunstein et al., 2019). En ambos casos, a la larga, se deteriora la corriente de aportantes que pueden realizar contribuciones más estables y, eventualmente, más elevadas al sistema de seguridad social.

3 Casi un tercio de las mujeres que participa activamente del mercado laboral tiene educación terciaria –el porcentaje es 19% para los varones–. En contraste, las activas que sólo tienen educación primaria representan 16% mientras el porcentaje para los varones es 21% (Espino et al., 2014).

4. LENTES DE GÉNERO SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA

Ni en la propuesta de reforma bajo análisis, ni en sus debates previos, se han contemplado alternativas que realicen un tratamiento detallado de las necesidades de cuidado, las diferencias en la dinámica laboral de varones y mujeres o los riesgos vitales a los que están expuestos. Esta omisión puede terminar reforzando inequidades de género ya presentes. Para mostrarlo, a modo de ejemplo, se recorren algunas de las medidas cuya discusión se encuentra en trámite parlamentario.

En el proyecto, el pilar no contributivo del sistema previsional –también conocido como *pilar cero*– continuaría otorgando prestaciones a personas mayores de 70 años que no cuentan con ingresos suficientes –es el régimen conocido como *pensiones a la vejez*–. El único cambio previsto supone brindar un suplemento cuanto mayor sea el nivel de contribuciones que pudieron realizarse durante la vida activa (Zunino et al., 2022). Sin embargo, el análisis de modificaciones más profundas en este pilar es muy relevante desde la perspectiva de género, ya que puede contribuir a reducir las brechas de acceso a pasividades y garantizar un piso mínimo para todas las personas, más allá de su trayectoria laboral o sus responsabilidades familiares (Arza, 2017). De hecho, una posible alternativa a explorar se vincula con la concesión de derechos por cuidado en este pilar –similar al que, desde 2008 rige para el pilar contributivo– o, la inclusión de subsidios específicos –por ejemplo de vivienda– para las mujeres mayores, más expuestas a tener que mantenerse por sí solas en esta etapa.

En cuanto a las pensiones por viudez, la reforma incrementa los requisitos respecto al régimen actual. De acuerdo al proyecto, el acceso supone un mínimo de 3 años de matrimonio y 5 de concubinato, y un mismo umbral de ingresos para varones y mujeres. Para el sistema BPS, el beneficio deja de ser de por vida a partir de los 40 años. En el nuevo esquema, lo recibirán por un año las personas menores de 40 años, por 3 años quienes se encuentren entre 41 y 49 años, y recién de por vida partir de los 50 años. **Con estas modificaciones, la vulnerabilidad a la que se expone a quien pierde su pareja es extrema, considerando que hoy en día, es probable que para esos tramos de edad las familias tengan niños/as pequeños/as a quienes cuidar. También llama la atención la diferencia entre matrimonio y concubinato para el acceso, lo que no parece reconocer la dinámica de los nuevos arreglos familiares.**

En cuanto a la capitalización individual –que en Uruguay, funciona desde 1996 a través del régimen de Administradoras de Fondos Ahorro Previsional-AFAPS– se extiende la obligación de cotizar a todas las personas, más allá de su nivel de ingreso. Esto consagra un mecanismo especialmente desfavorable para las mujeres.⁴ El diseño de este régimen se basa en que las personas tienen vidas laborales largas y continuas y otorga beneficios que se corresponden exactamente con las contribuciones.

4 En el sistema vigente, la cotización en AFAPS es opcional por debajo de cierto umbral de ingresos.

Dado que la trayectoria laboral femenina tiene frecuentes interrupciones y niveles más bajos de aporte con relación a los varones, la extensión de este pilar las coloca en situación de desventaja para acumular ahorro y recibir una renta. Además, en este componente, no se contempla ningún tipo de crédito o suplemento por cuidados, por ejemplo.

La ausencia de la comprensión cabal del alcance de las tareas de cuidados se refleja en el cambio que asigna un 20% adicional de jubilación a quienes tienen a su cargo menores de 21 años o mayores de 18 incapacitados para todo trabajo y sin medios para sustentarse. Llama la atención que la disposición asuma que durante su vida activa –sin ningún apoyo estatal estable o consolidado– las personas con estas responsabilidades familiares igual logran cumplir con jornadas laborales parciales a completas, con suficiente tiempo y continuidad como para configurar la causal jubilatoria, que ahora la ley propone complementar.

5. EN EL CIERRE

En todas partes del mundo, la mayor esperanza de vida de la población implica un crecimiento de las prestaciones, de la inversión en salud y en cuidados. Si se partiera de aceptar que el envejecimiento es una realidad –que además refleja mejoras en las condiciones de vida de las personas–, las **discusiones no se centrarían en contrarrestar sus costos sino en realzar esfuerzos para que las economías se adapten a esta situación.**

Una agenda con foco en la equidad de género contribuye a pensar alternativas que permitan, al mismo tiempo, compen-sar la presión sobre las cuentas públicas, mejorar la calidad de las prestaciones y avanzar en sistemas de protección social más justos. Reducir –y eliminar– las barreras de acceso al mercado laboral, al empleo de calidad y las brechas salariales, y promover la distribución de trabajo doméstico y de cuidados entre varones y mujeres, son clave para avanzar hacia la equidad, tanto en la vida activa como durante los años de retiro. Desconocer estas asimetrías limita el acceso igualitario a la protección social de mujeres y varones, consagra las desigualdades existentes e incluso termina ampliándolas.

REFERENCIAS

- Amarante, V., Colacce, M. y Manzi, P.** (2016) *La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Serie Asuntos de Género, N°138, CEPAL, Montevideo.
- Arza, C.** (2017) *El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. ¿Qué dice la experiencia europea?* Serie Asuntos de Género. CEPAL, Santiago.
- BPS-Banco de Previsión Social.** (2016). *Encuesta longitudinal de protección social. Recopilación de Análisis y Estudios*. Tomo II. BPS, Montevideo.
- Braunstein, E., Bouhía, R., y Seguino, S.** (2019). *Social Reproduction, Gender Equality and Economic Growth*, Cambridge Journal of Economics: 1-27.
- CINVE- Centro de Investigaciones Económicas.** (2019). *Inequidades de Género y su impacto sobre el sistema de Seguridad Social*. Informe 7, Observatorio de Seguridad Social, Montevideo.
- Colacce, M., Mojica, M. y Zurbrigg, J.** (2020). *Brechas de género en los ingresos laborales en Uruguay*. CEPAL-Montevideo y ONU-Mujeres Uruguay.
- Esquivel, V.** (2015). *El cuidado: de concepto analítico a agenda política*. Nueva Sociedad 256: 63-74.
- Espino, A., Salvador, S., y Azar, P.** (2014). *Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género. Cuadernos de Desarrollo Humano: El Futuro en Foco*. PNUD, Montevideo.
- Filgueira, F.** (2006). *Welfare and democracy in Latin America: The development, crisis and aftermath of universal, dual and exclusionary Social States*. UNRISD.
- ICD-Instituto Cuesta Duarte- PIT CNT** (2022a). *Algunas reflexiones sobre la reforma jubilatoria propuesta por el gobierno. La necesidad de un nuevo pacto social más amplio, equilibrado, justo y solidario*. PIT CNT, Montevideo.
- (2022b). *La seguridad social en debate. Análisis del trabajo de la Comisión de expertos desde la perspectiva de los trabajadores*. ICD, PIT CNT, con el apoyo de INEFOP, Montevideo.
- Inmujeres-Instituto Nacional de las Mujeres.** (2019). *Estadísticas de Género 2018*. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- Lavalleja, M. & Tenenbaum, V.** (2017). *Seguridad social en el Uruguay. Un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones*. Serie Estudios y Perspectivas. CEPAL, Montevideo.
- Montt, G., Knox-Vydamov, C., y Jorquera, V.** (2021). *Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay*. Informes Técnicos/20, OIT Cono Sur.

OPP-Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2018). Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay. Escenarios prospectivos. Serie de Divulgación *Hacia una estrategia nacional de desarrollo, Uruguay 2050*. Vol. VI, Dirección de Planificación-Presidencia de la República, Montevideo.

Papadópolos, J. (1992). *Seguridad Social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*. CIESU, Montevideo.

PNUD- Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). Informe sobre el desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. *Innovar para incluir: Jóvenes y desarrollo humano*. PNUD, Buenos Aires.

Rosell, C. & Filgueira, F. (2015). *Old Age*. En Cecchini, S. y otros (eds.), *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*, Cap. VI: 209-242, ECLAC Books, No. 136, Santiago de Chile.

Salvador, S. (2020). *El aporte económico de las mujeres en Uruguay*. ONU Mujeres, Parlamento-Uruguay, Montevideo.

Soria, A. (2018). *Desigualdad de género en el mercado laboral uruguayo en el contexto de la heterogeneidad estructural*. CIEDUR, Montevideo.

Zunino, G., Pessina, J., Pereira, M. y Parrilla, L. (2022). *Cobertura, suficiencia e impactos distributivos del proyecto de reforma de la Seguridad Social*. CINVE, Montevideo.

La **Fundación Friedrich Ebert** (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

Paola Azar es economista y se desempeña como investigadora y docente en el Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Uruguay). Trabaja en el área de Historia Económica y es responsable del curso «Economía y Género» de la Licenciatura en Economía en la misma Facultad.

CONTACTO

Friedrich-Ebert-Stiftung | Representación en Uruguay

Plaza Cagancha 1145 Piso 8
Montevideo - Uruguay

Responsables

Dörte Wollrad | Representante de FES Uruguay
Patricia González Viñoly | Directora de Proyectos

Coordinación de publicaciones | Jandira Dávila
Diagramación | Cooperativa de trabajo SUBTE
Corrección y edición | Gabriela Miraballes

Más información:
uruguay.fes.de

Contacto:
fesur@fesur.org.uy